

ständigen, mäßigen Vermögens so groß, seinen Einfluß auf die öffentliche Stellung im Leben und auf die innre Würde des Charakters so unberechenbar, daß ich den Verschwender und durch eitlen sinnlichen Genuß dazu Verleiteten etwas strenge zu beurteilen geneigt bin.

Ich hätte dem guten Gotha sehr den jungen Herzog von Meiningen⁵ gewünscht. Er hat einen innren Gehalt und Annehmlichkeit im Umgang.

Wir genießen hier eine sehr schöne Witterung und das Landleben unter den günstigsten Umständen. Dieser Genuß wird durch den Gedanken getrübt, daß ich den Winter in Münster und Berlin zubringen werde. Von der Zusammenkunft der Stände erwarte ich mir Gutes. Die Wahlen sind gut ausgefallen im ganzen. Einem der Abgeordneten empfahl sein Kollege zwar das Studium des Schwabenspiegels und die Memoiren des berühmten Eulenspiegels.

37. Denkschrift Steins „Über die Städteordnung d.d. 19.¹ November 1808“ Cappenberg, [11.?] September 1826²

Stein-A. C I/36 a Bl. 73 ff.: Konzept (eigenhändig) mit Vermerk Steins: „abgesandt an Herrn v. Ingersleben den 22. September“. — Archiv des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in Münster, Provinzialverband A II Nr. 10 Bl. 112 ff.: Reinschrift (Schreiberhand mit Abschreibfehlern, von Stein unterzeichnet). Enthält noch die Anlagen: 1. Der Wahlrezeß von 1663 in Hamburg, 2. Statut über die Wahl eines Ratmannes aus Bremen. — Hier nach der Reinschrift (Abschreibfehler berichtigt, wichtigere Abweichungen vermerkt). Druck: Pertz, Stein VI S. 305 ff. (undatiert); Alte Ausgabe VI S. 405 ff. (datiert „im September 1826“); beide nach dem Konzept.

Grundideen der Städteordnung von 1808. Ihre Einführung in den westlichen Provinzen Preußens. Hauptpunkte einer zukünftigen Reform: Änderung des Verhältnisses zwischen Magistrat und Stadtverordneten, Stärkung der Stellung des Magistrats, Wahlrecht und Zugehörigkeit zur Bürgerschaft. Vergleichende Heranziehung der Verfassungen der großen Reichsstädte, vor allem Hamburgs, bei der Behandlung dieser Fragen. Die Beratungen und Äußerungen der Landtage verschiedener preußischer Provinzen über diesen Gegenstand. Steins eigene Reformvorschläge.

Von der Notwendigkeit, die Angelegenheiten der Familien, der Gemeinden, der Bezirke der Autonomie der Hausväter, der Gemeinde- und Bezirkseingesessenen zu überlassen, nur eine Oberaufsicht von seiten des Staats über sie auszuüben, sich des unmittelbaren Eingreifens in das Einzelne zu enthalten, hat man sich durch die vielfach erprobten Nachteile

⁵ Herzog Bernhard II. von Sachsen-Meiningen (1800–1882). Nicht ihm wurde jedoch bei der Neuverteilung des Besitzes nach dem Aussterben der Linie Sachsen-Coburg-Altenburg durch den Tod Herzog Friedrichs IV. im Jahre 1825 Gotha zugesprochen, sondern es wurde unter Herzog Ernst I. (1784–1844) mit dem Herzogtum Coburg in Personalunion zum Herzogtum Sachsen-Coburg-Gotha verbunden.

¹ Im Konzept versehentlich „11“.

² Aus dem folgenden Brief an Hövel vom 14. Sept. 1826 (Nr. 38, 4. Abs.) ergibt sich, daß Stein die Denkschrift über die Städteordnung zu diesem Zeitpunkt schon ausgearbeitet hatte. Sein Versehen beim Datum der Städteordnung im Konzept (11. statt 19. Nov.) ist vielleicht so zu erklären, daß er mit der Abfassung der Denkschrift am 11. Sept. begann und diese Tageszahl auch in die Überschrift setzte.

des Zentralisierens überzeugt, das die obern Behörden mit einer unabsehbaren³ Masse von Geschäften überladet, die es durch oft nur sehr unvollkommene Organe erkennt, entscheidet, leitet, das den Gemeingeist tötet, die innre Ruhe der Familien stört und die Verwaltungskosten bis zum Unerträglichen in die Höhe treibt.

Man führte daher 1808 an die Stelle einer Verwaltung der städtischen Angelegenheiten durch Steuerräte und sich selbst erneuernde Magistrate die Städteordnung in den damals zur preußischen Monarchie gehörigen Provinzen ein und mit ihr eine Verfassung, die den städtischen Gemeinden die Befugnis gab, ihre innren Angelegenheiten nach eigener Einsicht durch selbstgewählte Stadtverordnete und Magistrate zu verwalten.

Diese Verfassung besteht nun seit 18 Jahren. Sie ward eingeführt zu einer Zeit, wo großes, allgemeines Unglück auf dem preußischen Staat lastete, sie erhielt sich während der Stürme der Jahre 1808—1815, sie besteht noch bis auf diesen Augenblick. Des Königs Majestät wollen sie in ihren westlichen Provinzen einführen und begehren über ihre Einführung das Gutachten ihrer versammelten westfälischen Stände.

Die Städteordnung d. d. 11.⁴ November 1808 hat also, nachdem sie seit 18 Jahren bestanden, fortdauernd den Beifall Seiner Majestät des Königs erhalten, denn er ist geneigt, sie in seinen hiesigen Provinzen einzuführen, da er auch hier von ihr erwartet, daß die in ihr begründete Teilnahme der Bürgerschaft an der Bestellung ihrer Magistrate und Stadtverordneten, an der Verwaltung der städtischen Angelegenheiten einen Gemeingeist erzeugen werde, der sich in der leichteren Bewegung der städtischen Angelegenheiten, in der mehreren Bereitwilligkeit zum Mitwirken, zu Leistungen und Opfern für das Allgemeine betätigen werde.

Die Entwerfung einer Städteordnung für die westfälischen Provinzen, wo die ausländischen Bürgermeisterei-Einrichtungen, mit sehr drückenden Zusätzen versehen, noch bestehen, wo die zu zahlreichen, der Gemeinde fremden, teuer bezahlten Bürgermeister, Kommunalempfänger, von den oberen Behörden bestellt, nicht von der Gemeinde gewählt werden, wo die Zentralbehörde auch in die geringsten städtischen Angelegenheiten eingreift und die Gemeinde von aller Teilnahme ausgeschlossen, wo die Kommunallasten zu einer unerträglichen Höhe gestiegen, ist eine höchst wichtige Angelegenheit. Sie ist eine gänzliche Umbildung des Bestehenden, eine Einführung des bewährt gefundenen Besseren, jedoch mit Beseitigung des durch die Erfahrung sich ergebenden Mangelhaften, dessen Dasein nach dem Urteil mit den inneren Verhältnissen der Anstalt bekann-

³ Im Konzept „unübersehbaren“.

⁴ Im Konzept „19“. Auch an dieser Stelle hat Stein sich im Datum verschrieben. Text der Städteordnung in Bd. II, 2 Nr. 902.

ter Männer nicht zu leugnen und auch auf mehreren bisher gehaltenen landständischen Versammlungen bemerkt worden ist.

Die Gegenstände, so bei der gegenwärtigen Untersuchung unsre Aufmerksamkeit vorzüglich ansprechen, sind:

- 1) die innre Verfassung der Bürgergemeinde (§ 46) in Hinsicht auf Anstellung ihrer Obrigkeit und Stellvertreter (§ 69 sq., 108, 140) und der Verwaltung ihrer innren Angelegenheiten (§ 165 sq.) und die
- 2) Ertheilung des Bürgerrechts (§ 14 usw.).

Das Wesentliche der innren Verfassung der Städte enthalten § 47 und 108, 169 der Städteordnung, Tit. V, Tit. VI Abschnitt II.

§ 47. „Der Magistrat ist der Vorsteher der Stadt, dessen Befehlen die Stadtgemeinde unterworfen ist.“⁵

§ 108. „Die Stadtverordneten erhalten durch ihre Wahl die unbeschränkte Vollmacht, in allen Angelegenheiten des Gemeindewesens der Stadt die Bürgergemeinde zu vertreten und in Betreff des gemeinschaftlichen Vermögens, der Rechte und der Verbindlichkeiten der Stadt und Bürgerschaft namens derselben verbindende Erklärungen abzugeben.“

§ 170, 171. Jene beiden Paragraphen enthalten im allgemeinen die Befugnisse der beiden städtischen Korporationen, in deren Hände das städtische Gemeindewesen gelegt ist, ihr Sinn aber ist zweifelhaft, und in ihrer Anwendung entstehen Reibungen zwischen Rat und Stadtverordneten.

Das Verhältnis des Magistrats zu den Stadtverordneten ist schwankend. Hat er nach § 47 die Befugnis, Befehle an die Stadtgemeinde zu erlassen, so entsteht die Frage, ob er einseitige Beschlüsse fassen kann. Dies steht aber im Widerspruch mit dem durch § 108 den Stadtverordneten erteilten Rechte, namens der Bürgerschaft verbindende Erklärungen abzugeben.

Verpflichten diese Erklärungen die Magistrate unbedingt?

Dies sagt das Gesetz nicht, es berechtigt vielmehr § 172 den Magistrat zur Bestätigung der von ihm geprüften Anträge der Stadtverordneten auf Abänderung bestehender Einrichtungen. Unbestimmt bleiben also

- a) die Grenzen der Rechte der beiden städtischen Korporationen und ihr Verhältnis gegeneinander.
- b) Ganz übergangen ist eine Anstalt, um bei eintretenden Meinungsverschiedenheiten eine Vereinigung zu bewirken, der Erbitterung, dem schroffen Gegeneinanderstehen der Parteien zuvorzukommen.

Der sicherste Weg, die Zweckmäßigkeit bürgerlicher Einrichtungen zu

⁵ In der Reinschrift sind dieser Satz und die folgende Paragraphenbezeichnung vergessen worden.

prüfen, ist der der Erfahrung. Sie bietet sich an in den Gutachten der Landstände und in der Geschichte der Verfassungen der deutschen städtischen Gemeinden, besonders der früheren Reichsstädte, die keine selbständigen politischen Körper, sondern in großer Abhängigkeit vom Kaiser waren, der durch den Reichshofrat und die Kreisbehörde auf Entscheidung ihrer innern Streitigkeiten, auf Bildung und Verbesserung ihrer Verfassung nachdrücklich und oft mit Anwendung militärischer Hilfe einwirkte. Dies beweisen die Vorgänge in Hamburg ao. 1674 und 1712, das seine Grundgesetze, den Haupttrezeß ao. 1712, unter der Autorität einer kaiserlichen Kommission bildete, ferner in Frankfurt a. M., wo ao. 1613, 1616, 1716, 1725, 1732 kaiserliche Kommissionen und Reichshofrats-Beschlüsse überwiegend einwirkten, endlich zuletzt in den achtziger Jahren in Aachen.

Die Geschichte und die Verfassung dieser Städte ist um so belehrender, als sie durch den Besitz eines hohen Grades von Unabhängigkeit eine größere innere Beweglichkeit hatten als die an ein großes Ganze gebundenen Territorialstädte und daher in der Vollkommenheit ihrer bürgerlichen Einrichtungen die Grundlage ihrer innren Ruhe suchen mußten, so bei den Territorialstädten in ihrer Abhängigkeit von der landesherrlichen Gewalt liegt. Besonders lehrreich ist die Kenntnis der Geschichte von Hamburg, wo aus hundertjährigen Reibungen zwischen Magistrat und Bürgerschaft über die Grenzen ihrer Gewalt, über die Anstalten, um das Gleichgewicht zwischen beiden zu erhalten, solche Einrichtungen ao. 1710 und 1712 hervorgegangen, die Ruhe, Einigkeit und Liebe zur bestehenden Verfassung in dem Grad begründeten, daß man sie einstimmig ao. 1814 nach zerstörter Fremdherrschaft wiederherstellte, unerachtet die Stadt eine Unabhängigkeit gegenwärtig besitzt, die ihr vor dem ao. 1806 aufgelösten Reichsverband nicht zustand.

Eine kurze Darstellung des Wesentlichen der Hamburger Verfassung wird daher hier an seiner Stelle sein.

Die oberste städtische Behörde ist der aus Bürgermeistern und Senatoren bestehende Rat und die ungefähr 4000 Familien ausmachende erbgesessene Bürgerschaft oder Besitzer eines in den Stadt-Ringmauern besessenen, 1000 Taler werten, unverschuldeten Erbes. Die von Rat und Bürgerschaft gemeinschaftlich gefaßten Beschlüsse sind städtische Gesetze.

Die Bürgerschaft ist in fünf Bezirke, Kirchspiele, eingeteilt und bildet aus ihrer Mitte drei ihre Rechte verwaltende und zwischen ihr und dem Magistrat vermittelnde Körper, den der 15 Oberalten oder Kirchspielsvorsteher, den der Sechziger und den der Hundertachtziger.

Der Magistrat versammelt die Bürgerschaft, hat das Recht vorzuschlagen, entfernt sich aus der Versammlung nach geschehener Proposition. Die Bür-

gerschaft berätet sich in den fünf einzelnen Distrikten unter Leitung des Oberalten.

Die Majorität der Kirchspielsbeschlüsse, also von drei Kirchspielen, bildet den Bürgerbeschluß, der dem wieder in der Versammlung erscheinenden Rat vom präsidierenden Oberalten übergeben wird.

Die Zustimmung des Rats zu dem Bürgerbeschluß bildet ein Gesetz. Verweigert er sie, so wird durch Unterhandlung eine Vereinigung versucht. Erfolgt sie nicht, so wird die Vermittlung der bürgerlichen Kollegien, erst der Sechziger, dann der Hundertachtziger versucht. Ist diese ohne Erfolg, so ernennt Rat und Bürgerschaft eine *Deputation* von 16 bis 20, die die Sache per majora entscheidet; entstehen aber paria, so werden aus den Deputierten fünf erlost und diese entscheiden.

Der Rat wählt die vier Bürgermeister, die 24 Ratsherren, teils aus den Gelehrten, teils aus der Kaufmannschaft. Es werden vier Vorschlagsherren gewählt, diese wählen vier Wahlsubjekte, über die das Los entscheidet.

Der Rat hat die Verwaltung der städtischen Angelegenheiten, der Gerichtsbarkeit, städtischen Vermögens, Armenwesen, jus circa sacra, Jurisdiktion in besonderen Behörden, Stadtgerichten, Abnahme der Rechnungen, Besetzung der Stadtämter und an mehreren Verwaltungszweigen und mehreren Bürgerdeputationen Anteil (*Grundgesetz der Hamburgischen Verfassung, Hamburg 1822, 3 Teile*).

Zu bemerken ist es, daß man fühlte, wie durch die Einschränkung der Bürgerschaft auf Erbgesessene viele tüchtige, einsichtsvolle Männer ausgeschlossen wurden. Man ließ also noch zu den Bürgerkonventen Personen zu, deren Tüchtigkeit durch die Wahl ihrer Mitbürger zu gewissen Ämtern anerkannt wurde, z. B. die Rechtsgelehrten, so in den Gerichten sind oder waren, die Verordneten zur Kämmerei, alle die, so bürgerliche Ämter bekleiden.

Die städtischen Einwohner teilen sich in *Großbürger*, so zu allen Ehrenstellen fähig, *Kleinbürger*, Einwohner, *Schutzbürger* und *Fremde*.

Bremen fand es bei der ao. 1814 wiedererlangten Unabhängigkeit nötig, seine Verfassung umzuarbeiten, da der Rat sehr ausgedehnte Rechte hatte und die Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung von seinem Ermessen abhing. Zwar ist man noch nicht zum Schluß gelangt, die Verhandlungen sind lehrreich und haben manches festgesetzt (Verhandlungen über die Bremische Verfassung 1818; Verhandlungen bis zum 18. Juli 1820, Bremen 1821).

Bei diesen Arbeiten legte man aber wohlbedächtig und weise zugrunde, „daß diejenige Gestalt des Bremischen Gemeindegewesens, welche aus einem 1000jährigen lebendigen Dasein hervorgegangen, ferner als die Basis der gegenwärtigen Verfassung anzusehen, weil man überzeugt sei, daß alles,

was Geist und Leben haben und behalten soll, von etwas Bestehendem und Lebendigem ausgehend, im Leben erwachsen sein müsse.“ (p. 88 der Verhandlungen über die Bremische Verfassung).

Städtische Gesetze und Besteuerung erfordern Übereinstimmung des Rats und der Bürgerschaft.

Der Rat besteht aus 4 Bürgermeistern aus dem Gelehrtenstand, 24 Senatoren, davon 17 aus den Gelehrten, 7 aus den Kaufleuten, und 2 Syndici.

Dem Rat steht zu: 1) Polizei, 2) Aufnahme der Bürger, 3) Verwaltung des städtischen Vermögens mit verfassungsmäßiger Teilnahme der Bürgerschaft, 4) Anstellung der Stadtdiener, 5) Ansetzung der Bürgerversammlungen, Anträge an dieselben, 6) Armenwesen, 7) jus circa sacra.

Bei der Wahl der Ratsherrn wählt Rat und Bürgerschaft Wahlherrn, diese machen einen Wahllansatz, aus denen der Magistrat wählt. Der Magistrat hatte nach der älteren Verfassung allein das Recht, sich zu ergänzen, er begab sich gegenwärtig desselben, „weil durch das Recht, sich selbst zu ergänzen ohne alle Teilnahme der Bürgerschaft, die öffentliche Meinung leicht zu dem Irrtum verführt werde, als müsse zwischen Rat und Bürgerschaft eine wesentlich verschiedene Ansicht des Staatsinteresses vorwalten, wodurch sich denn beide mehr oder minder als Parteien erscheinen“ usw. (Verhandlungen usw. 1818, p. 41, 53).

Es soll ein bürgerliches Kollegium der Aldermänner von 20 Personen und 2 Syndici gewählt werden, das auf die Erhaltung der Verfassung wacht.

Die Bürgerschaft besteht aus Gelehrten, Kaufmannschaft und allen, welche das Großbürgerrecht erworben und ein Vermögen von 3000 Talern und ohne dasselbe 6000 Taler besitzen.

Man vereinigte sich, für die Anträge des Rats an die Bürgerschaft eine Vorbereitungsdeputation zu bilden

1) als Mittel zur bessern Verständigung durch Besprechung einzelner Mitglieder beider Korporationen und zur Ausgleichung der Verschiedenheit der Meinung, konnte sich aber über ihre Zusammensetzung bis jetzt nicht vereinigen.

Die Attributionen des Rats und Bürgerschaft sind Gesetzgebung, Abgaben, Veräußerung des Stadtvermögens, Verwaltung der Stadtkasse, der frommen Stiftungen, Rechnungsabnahme durch gemeinschaftliche Verordnete.

Die Attributionen der Bürgerschaft allein sind Beratung über diese Gegenstände, Anträge an den Senat, Beschlüsse über die von ihm geschehene Ernennung von Deputationen aus Rat und Bürgerschaft bei den

verschiedenen gemeinschaftlichen Verwaltungszweigen. Diese Bürgerdeputationen sind nach der Meinung des Senats nötig,

- a) damit die Bürger mit dem Gang der Verwaltung bekannt bleiben durch eine fortdauernde Mitwirkung;
- b) zur Ersparung der Gehälter, da jeder Bürger zur unentgeltlichen Übernahme der städtischen Dienste verpflichtet sei.

Der Rat schlug vor eine Vorbereitungsdeputation, eine Deputation wegen Ermäßigung der Abgaben, eine Finanzdeputation und eine für die öffentlichen Stiftungen.

Rat sowohl als Bürgerschaft erwählen ihre Deputierten, die als ihre Repräsentanten erscheinen. Jährlich wird ein Teil der Bürgerdeputierten erneuert.

In der Frankfurter Verfassung finde ich wenig Nachahmungswertes; sie erschuf etwas ganz Neues, kränkte wohlhergebrachte Rechte. Die Darstellung der alten findet sich in Moritz, Verfassung der Stadt Frankfurt, 2 Teile, und der neuern ao. 1816 in dem Bericht der Kommission der XIII, Frankfurt 1816.

Hier äußerte sich der gute tüchtige Bürgersinn ao. 1813 am schwächsten⁶. Man wagte es nicht, sich für die Wiederherstellung der alten Verfassung mit Vorbehalt der nötigen Abänderungen auszusprechen, und es entstand dadurch ein für die Unabhängigkeit von Frankfurt sehr gefährlicher Zwischenzustand.

Die Verfassung der Stadt Lübeck, so auf den Rezessen ao. 1665 und 1669 beruht (in: Villers, Constitutions des Villes Anséatiques, 1814), weicht im wesentlichen von der Hamburger wenig ab. Rat und Bürgerschaft haben die Gesetzgebung; der erstere besteht aus 4 Bürgermeistern, 16 Senatoren, wovon unter den ersten 3, unter den letztern 5 aus dem Gelehrtenstand, die übrigen aus den 7 ersten bürgerlichen Kollegien.

Die Bürgerschaft besteht aus zwölf Kollegien, wovon das erste aus Patriziern, sechs aus den Großhändlern, zwei aus Detailhändlern, drei aus Brauern, Schiffern, Handwerkern bestehen. Jedes Kollegium besteht aus Ältesten und Brüdern und hat eine Stimme.

Äußerungen bei den Provinziallandtagen über die Städteordnung d. d. 11.⁷ November 1808.

Die Provinziallandtage wurden zur Abgebung ihrer Erinnerungen über die Städteordnung aufgefordert, die, da sie aus sehr verschiedenartigen Erfahrungen genommen, sehr lehrreich sind und die größte Aufmerksamkeit verdienen.

⁶ In der Reinschrift „schlechtesten“ falsch abgeschrieben statt „schwächsten“.

⁷ Im Konzept „19“.

Bei dem Kurmärkischen Landtag (1824) reichten die Abgeordneten der kleinern Städte folgenden Antrag ein:

- 1) Die Summe des zur Stimmfähigkeit erforderlichen Einkommens der unangesessenen Bürger sei zu gering und die Bestimmung, daß jeder haus- und grundbesitzende Bürger stimmen dürfe, ohne Rücksicht auf die Größe des Grundstücks, steige gleichfalls zu weit herab.
- 2) Die Anzahl der Stadtverordneten sei in kleinen Städten zu groß, und fehle es an tauglichen Subjekten, für kleine und mittlere seien 4—8 Stadtverordnete hinreichend.

Hieraus sei der Einfluß der rohen und ungebildeten Klasse, das Eindringen dreister, vorlauter Schreier in die Zahl der Stadtverordneten und Entfernung der Bessern von Teilnahme am Gemeindewesen entstanden, schlechte Magistrate seien gewählt worden.

Die Abgeordneten der kleinen Städte trugen daher bei dem Landtag darauf an,

- 1) die Stimmfähigkeit der Bürger mit einem höhern Grundbesitz und Einkommen zu verbinden,
- 2) die Magistratspersonen zu prüfen,
- 3) den Stadtverordneten nur eine konsultative Stimme beizulegen,
- 4) die Polizei dem Magistrat ausschließend zu übertragen.

Die Abgeordneten von Berlin, Frankfurt a./O., Brandenburg widersprachen diesen Anträgen mit Anführung des wohlthätigen Einflusses der Städteordnung auf diese drei Städte, da sie durch Erweckung des Gemein- und Bürgersinns viele wohlthätige Anstalten erweckt und befestigt hätten. Die in den kleinen und mittleren Städten sich geäußert habenden nachteiligen Folgen der Städteordnung seien entstanden durch das Eindringen vieler schlechter Menschen, wegen der unbedingt eingeführten Gewerbe-freiheit, durch Mangel von Aufsicht der obern Behörden auf die Wahl tüchtiger Magistratsglieder.

Die Provinzialstände der Kurmark vereinigten sich endlich zu folgendem Beschluß:

- 1) Das Wahlrecht und die Wahlfähigkeit zu beschränken in großen Städten auf ein Einkommen von 600 Talern, in mittleren von 400 Talern, in kleinen von 300 Talern und zugleich, daß den Wählern eine vom Magistrat und den Stadtverordneten entworfene Liste der zur Wahl geeigneten Personen als Vorschlag vorgelegt werde;
- 2) die Dienstzeit der besoldeten, in der Prüfung qualifiziert befundenen Magistratspersonen auf Lebenszeit zu erteilen oder sie nach Vorschrift der Städteordnung zu pensionieren;
- 3) daß dem Magistrat oder den Stadtverordneten gestattet, bei eintretender Verschiedenheit der Meinungen durch ein Mitglied des Magistrats

in der Versammlung der Stadtverordneten seine Anträge vortragen zu lassen, daß das gegenseitige Verhältnis der beiden Kollegien genau bestimmt, daß die Dienstjahre der Stadtverordneten auf sechs Jahre, ihre Anzahl nach Maßgabe der Größe der Städte beschränkt werde;

4) daß die Aufsicht der Landräte über die Städte, so den Geschäftsgang erschwere, wieder aufgehoben und der § 2 der Städteordnung aufrechterhalten werde (Übersicht der Verhandlungen der kurmärkischen Provinzialstände, Nr. X, Berlin, den 25. Mai 1825).

In den preußischen Ständeversammlungen zu Königsberg 18[24] sprach sich dieselbe Zufriedenheit mit den Folgen der Städteordnung [aus], wie sie sich in der Kurmärkischen aussprach. Dagegen wünschte man auf dem Pommerschen Landtag wesentliche Abänderungen und sollen in den dortigen kleinen Städten große Unordnungen eingetreten sein, deren Zulassung nach meiner Meinung der Provinzialbehörde zur Last fällt, da ihr die Oberaufsicht unbenommen ist (§ 1, 2, 148, 152, 154, 188, 189), daher eintretende Unordnungen im städtischen Wesen sie der Nachlässigkeit anklagen.

Ich vernehme, daß sich auf dem Schlesischen Landtag eine große Zufriedenheit mit der Städteordnung äußerte. Das Nähere ist mir nicht bekannt, da ich den Schlesischen Landtagsabschied nicht besitze.

Der Sächsische Landtag zu Merseburg äußerte sich sehr ausführlich in seinem Gutachten über die Einführung der Städteordnung im Großherzogtum Sachsen⁸. Es ist sehr gehaltvoll und, wie man äußerlich vernimmt, von einem geschäftserfahrenen Bürgermeister einer der dortigen großen Städte verfaßt, der sich als einen erfahrenen Geschäftsmann beweist, dem aber eine freie Bewegung in seinem Wirkungskreis zu sehr gefällt und daher oft einseitig wird.

Der Sächsische Landtag verlangt:

- a) eine würdigere und selbständigere Stellung des Magistrats gegen die Stadtverordneten;
- b) die Einschränkung der Zahl und der Befugnisse der letzteren;
- c) zweckmäßigere Bestimmung der Wahlen, des Wahlrechts, der Wählbarkeit.

Der Landtag tadelt, daß die Stadtverordneten zu den Vorgesetzten des Magistrats und zu Gesetzgebern erhoben. Er müsse selbständig sein, den Vorsitz in der Versammlung der Stadtverordneten durch ein Magistratsmitglied absque voto erhalten, die Verwaltung des Vermögens ohne Teilnahme der Deputation der Stadtverordneten führen, die kirchlichen Rechte und Schulsachen allein verwalten, seine Mitglieder sollten auf Lebenszeit

⁸ Vgl. Bd. VI Nr. 970 (1. Abs.), 983 Anm. 1 und Nr. 990 sowie Steins Randbemerkungen zu dem Gutachten des Sächs. Landtags (Bd. VI Nr. 983).

und in der Regel keiner ohne Besoldung angestellt werden. Endlich sei die Zahl der Stadtverordneten einzuschränken, da man so viele tüchtige Leute nicht auffinde.

In den hier vorgetragenen Materialien, sowohl in der Darstellung der Verfassung einiger großer deutscher Städte als in den Beschlüssen der Kurmärkischen, Preußischen, Pommerschen, Sächsischen Landtage, finden sich die leitenden Ideen zur Berichtigung der Mängel der Städteordnung:

des unbestimmten Verhältnisses des Magistrats zu den Stadtverordneten

und des Mangels einer Institution zur Ausgleichung, Verständigung beider, wenn eine Verschiedenheit der Meinung eintritt,

des Eindringens roher Menschen in die Wahlversammlungen und in die Zahl der Stadtverordneten.

Magistrat und Stadtverordnete können einander nicht untergeordnet sein, ohne daß in dem einen Fall die Stadtverordneten, in eine bloß konsultative Behörde verwandelt, alles Interesse verlieren werden, oder daß der Magistrat alles dasjenige Ansehen und Einfluß in die städtischen Angelegenheiten verliert, die ihm als Stadtobrigkeit zustehen. Beschlüsse über städtische Gemeindeangelegenheiten erfordern daher wesentlich

Übereinstimmung des Magistrats und der Stadtverordneten. Mangelt sie, so muß eine Anstalt zur Vereinigung vorhanden sein, und nur bei ihrer vergeblichen Anwendung bleibt der Weg an die obersten Behörden übrig, der aber in sehr vielen Fällen durch gütliche Annäherung vermieden werden kann.

Das Hauptmittel zur Vermeidung von Meinungsverschiedenheit ist ruhiger, besonnener Vortrag der Anträge des Magistrats in der Versammlung der Stadtverordneten in der Gegenwart einer Magistratsdeputation, sodann Vorbereitung durch einen Ausschuß der Stadtverordneten und Abstimmung über diesen Vortrag in der Versammlung, in der Gegenwart eines Magistratsdeputierten.

Erfolgt alsdann noch keine Vereinigung, so ist in andern deutschen Städten der Weg einer gemeinschaftlichen Deputation aus Magistrat und Bürgerschaft gewählt worden; und ist auch hier keine Übereinstimmung zu erhalten, so entscheiden die obern Staatsbehörden.

Die Anträge der kurmärkischen Stände, um das Eindringen des ungebildeten Haufens in den Körper der Stadtverordneten zu verhindern, sind Erhöhung des zum Wahlrecht qualifizierenden Einkommens auf 600 Taler, 400 Taler, 300 Taler in den großen, mittleren und kleinen Städten und Verbesserung der Wahlformen. Beide Vorschläge sind der Sache vollkommen angemessen mit dem Zusatz, daß man den Einkommensatz zur

Fähigkeit, gewählt zu werden, in großen Städten von 10 000 und darüber auf ein Einkommen von 1000 Taler, in mittleren von 3500 bis 10 000 auf 600 Taler und in den kleineren unter 3500 auf 400 Taler setze, die Wahlformen erfordern aber überhaupt noch eine große Berichtigung. Nach der Städteordnung wählt die ganze Bürgerschaft in einer Versammlung vereint die Stadtverordneten (§ 92 sq.), und sämtliche Stadtverordnete wählen den Magistrat (§ 152 sq.).

Die Erfahrung lehrte, daß das unmittelbare Wählen durch zahlreiche Versammlungen die nachteiligsten Folgen habe; es eröffnet der Kabale, der Zudringlichkeit der einen alle Wege, währenddem daß andere, ruhigere wegen ihres geringen Einflusses, da sie mit Treibereien unbekannt sind, gleichgültig zusehen, indem den Einzelnen wegen der Menge der Stimmenden eine unbedeutende Verantwortlichkeit trifft.

Man hat also diese Wahlart in keiner der deutschen Munizipalverfassungen angenommen, sondern eine zusammengesetztere, wie die anliegenden Wahlstatuten von Hamburg, Bremen beweisen (Grundsätze der Hamburgischen Verfassung II, p. 162; Bremische Verhandlungen I, p. 53, 108)⁹, die vieles Annehmbare enthalten, wodurch man zuletzt die Wahlen in die Hände einer geringen Zahl verständiger Männer gebracht und zum Teil auch dem Los eine Einwirkung gelassen wird. Die Wahlformen müßten für die kleinen Städte besonders modifiziert werden; denn da hier am meisten von den Folgen der Unbildung zu besorgen ist, so würde man die Bürgerschaft an die vom Magistrat anzufertigenden Wahllisten binden. Hierdurch und durch Erhöhung des zur Wahlfähigkeit qualifizierenden Vermögenssatzes wird das Eindringen der Roheit und die Anwendung von Ränken möglichst verhindert.

Der Tit. 8, § 165 sq. der Städteordnung enthält die *Geschäftsorganisation*, besonders die Bildung der Deputationen und das Verhältnis der Behörden gegeneinander.

Nach dem § 169 soll sich zwar die ganze das Gemeindewesen betreffende Geschäftsführung zur Begründung der Einheit im Magistrat konzentrieren, sie wird aber durch die in den folgenden Paragraphen enthaltene Art der Mitwirkung der Deputationen vereitelt, denn nach § 175 werden alle Angelegenheiten, die anhaltender Aufsicht und Mitwirkung an Ort und Stelle bedürfen, durch Deputationen, so aus wenigen Magistratspersonen, dagegen größtenteils aus Stadtverordneten und Bürgern bestehen, so die Stadtverordneten wählen, geführt. Da nun die Majorität entscheidet, so ist alle Gewalt in den Händen der Stadtverordneten.

Die Deputationen sind unstreitig nötig und in andern deutschen Städten gebräuchlich, um die Bürger in Verbindung mit dem Gang der Gemeindeverwaltung zu erhalten, um die Kräfte aller in der Bürgerschaft vorhan-

⁹ Sie liegen der Reinschrift bei (s. die Kopfangaben dieses Schriftstücks).

denen tüchtigen Männer zu benutzen, endlich um an Verwaltungskosten und Gehältern zu ersparen.

Zur Erhaltung des Gleichgewichts müssen die Deputationen aus einer gleichen Zahl Mitglieder des Rats und der Bürgerschaft bestehen, die von jedem Teil aus seinen Mitgliedern gewählt werden. Alle sechs Jahre wird ein Teil aus der Bürgerschaft erneuert. Majora entscheiden; bei eintretender Meinungsverschiedenheit geht die Sache an Rat und Stadtverordnete.

Um aber den Magistrat nicht unbedingt den Beschlüssen der Stadtverordneten zu unterwerfen, müßte der § 183 folgendermaßen abgeändert werden:

ad a. „und der Magistrat muß sich mit den Stadtverordneten über die von ihnen gemachten Erinnerungen vereinigen“.

ad c. „Nutzung und Administrationsgegenstände des Gemeindewesens, Verzeitpachtungen gehören zu den Attributionen des Magistrats, bei den übrigen hier aufgezählten Gegenständen tritt die Teilnahme der Stadtverordneten ein“.

§ 184. „Für Beschaffung der öffentlichen Geldbedürfnisse haben die Stadtverordneten zu sorgen“, wäre hinzuzufügen: „mit Zustimmung des Magistrats“;

ferner „die Art der Deckung“ „mit Zustimmung des Magistrats, und findet eine Verschiedenheit der Meinung statt, so wird die Vereinigungsdeputation gebildet“.

Die kurmärkischen Stände begehren endlich die Aufhebung der durch das sogenannte Gendarmerie-Edikt verordneten Einwirkung des Landrats, wodurch ihr in § 2 der Städteordnung ausgesprochenes Verhältnis gegen die Staatsbehörden vernichtet wird.

Die großen Städte, wo Bildung, Wohlstand, Ausdehnung des Gemeindewesens einen unbedingten Anspruch auf eine freiere Bewegung geben, müssen ohne alles Bedenken wieder vom Landrat befreit und nach den §§ 2, 189 der Städteordnung durch die Provinzialbehörde behandelt werden; seine Einwirkung jedoch innerhalb der Grenzen des § 2 bei kleinen Städten, selbst bei mittleren, ist aber doch nötig¹⁰.

Noch ist von Männern, die mit dem städtischen Wesen vertraut sind, gerügt worden, daß die Stadtverordneten die Gehälter und Zulagen der städtischen Offizianten bestimmen, wodurch der Gehorsam untergraben wird.

Soll der Magistrat verwalten, so müssen die Werkzeuge, durch die er verwaltet, von ihm abhängig sein. Er muß auf ihre Belohnung und Bestrafung Einfluß haben, er ist auch am besten geeignet, um ihr Betragen zu

¹⁰ Im Konzept „nützlich“.

beurteilen. Dem Magistrat muß daher, wo nicht die Erteilung der Zulagen, wenigstens die Initiative der Gehaltserteilungen und -veränderungen zustehen.

Das Hauptmoment in der Gemeindeverfassung ist eine tüchtige, religiös-sittliche, arbeitsame und arbeitsfähige Bürgerschaft.

Alle Municipaleinrichtungen sind kraftlos, wenn die Mehrzahl der Gemeinde aus einem rohen, verarmten Pöbel besteht, daher sind richtige Vorschriften über Erteilung des Bürgerrechts der Grundstein des ganzen Gebäudes der Städteordnung.

Das Bürgerrecht soll nach § 17 der Städteordnung jedem erteilt werden, der einen unbescholtenen Wandel geführt und sich redlich genährt hat. Unter bescholtenem Wandel versteht man nach § 20 Verbrechen, so dreijährige Zuchthausstrafe zur Folge haben.

Diese Bestimmung ist aber im grellsten Widerspruch mit dem Geist der Städteordnung. Sie soll den Gemeingeist, den Bürgersinn beleben, indem sie dem stimmfähigen Bürger (§ 15) das Recht beilegt, Stadtverordnete zu wählen und gewählt zu werden, Stadtämter zu bekleiden, an Stadtdeputationen teilzunehmen. Es sinkt aber durch die unbedingte Zulassung aller Nichtverbrecher zum Bürgerstand sein moralischer, intellektueller und ökonomischer Zustand, und es entsteht der Widerspruch, daß man dem bürgerlichen Leben eine freiere Bewegung gibt, während man den Bürger verunedelt und zum Gebrauch seiner Rechte unfähig macht.

Diese unglücklichen Folgen der Entwürdigung des Bürgerstandes beklagen die Kurmärkischen, Preußischen, Pommerschen Landstände.

Die Aufnahme zum Bürger muß, wenn man anders den Geist des Gesetzes aufrechterhalten will, abhängig gemacht werden von dem Urteil der Bürgerschaft, dem Besitz eines gewissen Vermögens, von der Gewerbefähigkeit und Sittlichkeit.

Die Gemeinde hat das größte Interesse bei der Annahme eines neuen Mitglieds. Von seiner Sittlichkeit, seinem Vermögen, öffentliche Lasten zu tragen, hängt seine Tüchtigkeit zu einem würdigen Gemeindemann ab, und ist die Verwandlung der Mehrheit der Bürgerschaft in eine Masse rohen Pöbels ein großes Übel. Hier führe man statt der Städteordnung eine strenge Polizeiordnung ein, bestelle statt der Stadtverordneten Polizeidiener und Büttel, und man hole sich die Data zu einer neuen Städteordnung von Botanybay¹¹.

„Men are qualified for civil liberty in exact proportion to their disposition to put moral chains upon their own appetites, in proportion as their love to justice is above their rapacity“ (Burke, On the French Revolution, p. 369).

Hiezu kommt, daß in den meisten Städten die Bürger ein Gemeindever-

¹¹ Stein meint die 1788 in Australien gegründete englische Strafkolonie.

mögen besitzen, Ansprüche auf Stiftungen, Stipendien usw. haben und daß die Aufnahme neuer Bürger in das Eigentum der alten eingreift.

Der neu aufzunehmende Bürger muß also vitam anteactam, Vermögen, Gewerbefähigkeit dartun, der Magistrat prüft und beurteilt (§ 20). Entsteht Beschwerde über ungerechte Verweigerung, so entscheidet die obere Behörde, nicht willkürlich, sondern nachdem beide Teile gehört, nach dem Inhalt des Gesetzes und in der Regel die Autonomie der Gemeinde begünstigend.

Ein sehr eindrucksvoller Mann schlug zur Aufrechthaltung der Würdigkeit der Bürgergemeinde und der daraus fließenden Tüchtigkeit des Bürger sinns vor, die Aufnahme von folgenden Bedingungen abhängig zu machen:

1) Bezahlung einer Taxe für das Bürgerrecht, in großen Städten von 30—40 Talern, in mittleren von 15—20 Talern, in kleinen von 10 Talern.

2) Der Aufzunehmende soll dieselbe Summe in die Sparkasse des Orts oder des nächstbelegenen einzahlen, auf zehn Jahr für Kapital und Zinsen unablöslich.

3) Endlich sollen die großen und mittleren Städte sogleich, die kleinen nach fünf Jahren berechtigt sein, jedem die Aufnahme zu versagen, der seine Gedanken über eine Materie seines Fachs nicht deutlich, zusammenhängend, sprachrichtig, schriftlich vortragen und bis zur Regula de tri einschließlicly rechnen kann. Eine solche Maßregel als wohlthätig für allgemeine Bildung empfiehlt auch Smith, T. IV, p. 97, edit. Basil.

Die Erhöhung der Aufnahmetaxe hat die Nachteile aller Abgaben. Sie vermindert das Kapital des Gewerbetreibenden und ist nur ein schwacher Damm gegen das Eindringen des Schlechteren, das allein verhindert wird, wenn man die Aufnahme abhängig macht von dem nachgewiesenen Besitz eines angemessenen Vermögens, von der Gewerbetüchtigkeit, der Sittlichkeit. Auch sehr zweckmäßig ist die Vorschrift, daß in eine Sparkasse eingelegt¹² und einige Fertigkeit im schriftlichen Ausdruck und Rechnen dargetan werde.

ad § 23. Die dem Besitzer eines in der Stadtfeldmark gelegenen Grundstücks auferlegte Verbindlichkeit, das Bürgerrecht zu gewinnen oder es zu verkaufen, ist ein gewaltsamer Eingriff in das Eigentum des so in der Stadtfeldmark begüterten Fremden. Ihn treffen ohnehin alle städtischen Reallasten. Man mache es ihm zur Pflicht, das Bürgerrecht zu gewinnen, ohne solche Zwangsmittel anzuwenden.

Wenn man angetragenermaßen bei der Erteilung der Bürgerrechts verfährt, so muß man Beisassen und Schutzverwandte, die sich nicht zur Aufnahme eignen, zur Betreibung gewisser städtischer Gewerbe zulassen, und

¹² Im Konzept „eingesetzt“.

ist § 34 die Zunftordnung oder die Befugnis zum Gewerbebetrieb der Gegenstand eines besonderen Gesetzes.

§§ 33, 67, 68. Ich halte es für bedenklich, in kleinen und mittleren Städten einer geringen Zahl von Stadtverordneten die Befugnis zu erteilen, die Kommunalabgaben zu verwilligen (§ 109), das Kommunalvermögen zu veräußern.

Man begründet den Antrag auf Verminderung der gesetzlichen Anzahl der Stadtverordneten mit der Schwierigkeit, in den kleinen und mittleren Städten hinlänglich qualifizierte Subjekte zu finden. Die innren Angelegenheiten der Städte, besonders der mittleren und kleinen, beziehen sich auf städtisches Vermögen, Bauten, Armenanstalten, Schulen. Zu den drei ersten Gegenständen gehört Redlichkeit, gewöhnliche ökonomische Kenntnis, Menschenliebe. Die Art der Teilnahme an der letzteren bestimmen die Gesetze. Man bedarf also zu Stadtverordneten keine Menschen von gelehrter Bildung, sondern durch Lebenserfahrung, die sie aus ihrem Beruf schöpfen, gebildete, die ihre Gemeinde lieben und kennen, denn die ihnen zugewiesenen Geschäfte liegen im Bereich des gesunden Menschenverstandes, verbunden mit treuen und wohlwollenden Gesinnungen.

§ 73. Das Wählen nach Klassen hat Vorzüge vor dem Wählen nach Bezirken. Identität der Erziehung, des Berufs und Lebenszwecks gibt mannigfaltige Berührungen, Übereinstimmung in Ansichten, Interessen, welche aus dem Zusammenwohnen in einem Stadtviertel, selbst in einem Haus nicht entstehen.

ad § 84. Bei kleinen und mittleren Städten ist die Einschränkung nicht anwendbar, daß der stimmfähige Bürger nur im Bezirk seiner Wohnung wählbar sei.

§ 85. Warum soll die Angewohntheit mit Häusern ein mehreres Recht, eine bessere Qualifikation zu den Verrichtungen eines Stadtverordneten geben als Grundeigentum, Kapitalvermögen in einem bedeutenden Gewerbe verwandt oder sonstiges ansehnliches Eigentum? Warum durch solche willkürliche Bestimmung eine Anzahl der gebildeten Klasse ausschließen?

§ 86. Die ausscheidenden Stadtverordneten sind doch wieder wählbar?

ad § 151. Diese Bestimmung ist der Sache vollkommen angemessen. Sie erleichtert einer großen Anzahl von Bürgern die Teilnahme an städtischen Angelegenheiten und Ersparung an Gehältern. Ohnehin sind die Geschäfte einer Magistratsperson nicht so bedeutend, daß sie nicht zugleich ihr Gewerbe treiben könnte. Nötigt man doch keinen Gutsbesitzer, wegen seines Staatsdienstes die Verwaltung seiner Güter aufzugeben, warum sollte der Ackerbürger, der Gewerbetreibende es tun. Die Erfahrung lehrt auch, daß die meisten Magistratspersonen, z. B. Bürgermeister, wenn sie

gleich kein Gewerbe treiben, auf mancherlei Art suchen, ihr Einkommen zu verbessern, z. B. durch Advozieren, Rentmeistereien usw., da ohnehin das Gemeindewesen einer kleinen oder mittleren Stadt nicht von dem Umfang ist, die ganzen Kräfte eines Mannes, wäre er selbst Bürgermeister, in Anspruch zu nehmen, zumal da er an den übrigen Magistratsmitgliedern und Bürgerdeputationen Hilfe hat.

§ 161. Bei der Bestimmung der Pensionen der ausscheidenden Magistratspersonen muß auf Alter, Dienstzeit, bisheriges Dienstbenehmen Rücksicht genommen werden. Ist das Alter unter 40 und die Dienstzeit unter 10 Jahren, so ist die Hälfte des Gehalts das Maximum der Pension. Ältere tüchtige Magistratspersonen erhalten eine verhältnismäßige, ihren Diensten und den Kräften des städtischen Vermögens angemessene Pension.

Aus dem bisher Vorgetragenen ergeben sich folgende Resultate:

- 1) Man bestimme genauer das Verhältnis des Magistrats zu den Stadtverordneten;
- 2) bilde eine Anstalt zur Ausgleichung der zwischen beiden entstehenden Differenzen;
- 3) man führe passende Wahlformen ein und erhöhe den Vermögenssatz des aktiven und passiven Wahlrechts;
- 4) bilde die Bürgerdeputationen zweckmäßiger;
- 5) befreie die großen Städte von der Aufsicht des Landrats, die nur bei mittleren und kleinen Städten bestehen bleibt;
- 6) lege dem Magistrat die Initiative zu Gehaltsveränderungen bei;
- 7) und suche durch zweckmäßige Normen bei Erteilung des Bürgerrechts für die Erhaltung einer tüchtigen, religiös-sittlichen, arbeitsfähigen und arbeitsamen Bürgerschaft [zu sorgen].

38. Stein an Hövel

Cappenberg, 14. September 1826

Stein-A. C I/21 Hövel: Abschrift (Schreiberhand, von Pertz bearbeitet).
 Druck: Alte Ausgabe VI S. 401 f. (gekürzt).

Besuch durch die Familie Merveldt in Cappenberg. Fordert von den Landtagsabgeordneten gründliche Vorbereitung auf die Hauptfragen der zu erwartenden Propositionen. Vermutliche Gegenstände der Beratungen. Büchersendung. Das Erscheinen des ersten Bandes der Monumenta.

Hätten Ew. Hochwohlgeboren mich von der Zeit Ihrer Zurückkunft belehrt, so würde ich mich angemeldet haben. So hatte ich die Hoffnung, Sie hier mit Ihren Damen zu sehen, und nun kündigte sich die Merveldtsche Familie an, die mich heute verläßt, und so wurden meine guten Absichten gelähmt und meine Hoffnung getäuscht.

Ich halte es für nötig, daß man sich zum Landtag vorbereite, um ihn wegen seiner Kostbarkeit möglichst abzukürzen. Nach den in andern Pro-