FRANZ-JOSEF SCHULTE-ALTHOFF

Staatliche Administration und städtische Selbstverwaltung. Die Einführung der Revidierten Städteordnung von 1831 in Arnsberg

In der Geschichte der Provinz Westfalen kommt der Einführung der Revidierten Städteordnung von 1831 große Bedeutung zu. Mit ihr erst erhielten die Städte dieser Region eine einheitliche Verfassung. Sie begründete hier die moderne kommunale Selbstverwaltung und verankerte das Prinzip der Wahlrepräsentation und das freie Mandat. Der Prozeß der Überleitung zur neuen Ordnung in der Provinz nahm mehr als ein Jahrzehnt in Anspruch und war begleitet von Konflikten innerhalb der Gemeinden, zwischen Städten und Instanzen der staatlichen Bürokratie und löste selbst inneradministrative Kontroversen aus.

Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung soll die Stadt Arnsberg stehen. Mit Minden, Herford, Dortmund und Münster zählte sie zu den ersten Gemeinden Westfalens, in denen die neue Kommunalordnung eingeführt wurde. Obwohl die bei weitem kleinste unter diesen Städten verdient sie gleichwohl in diesem Zusammenhang besonderes Interesse. Arnsberg stellt den bedeutendsten Beispielsfall für die Einführung der neuen Kommunalverfassung im ehemals zum Großherzogtum Hessen gehörenden Teil der Provinz dar. Dessen 1811 erlassene, von Preußen übernommene Gemeindeordnung weist für die Überleitungsprozedur folgenreiche Unterschiede gegenüber den in den übrigen Gebieten der Provinz bis dahin geltenden Formen des Städterechts auf. Zudem verdient Beachtung, daß die Hauptstadt des ehemaligen Herzogtums Westfalen auch in preußischer Zeit Sitz mehrerer Regionalbehörden, darunter vor allem der Bezirksregierung und des Hofgerichts, geblieben war und in dieser Hinsicht durchaus mit Münster und Minden vergleichbar erscheint. Die Entwicklung in Arnsberg vermag darüber hinaus allgemeine Probleme des Einführungsverfahrens sichtbar zu machen.

Die hessische Kommunalordnung in Arnsberg

Als es nach dem Frieden von Lunéville 1801 darum ging, weltliche Reichsfürsten für ihre an Frankreich abgetretenen linksrheinischen Gebiete zu entschädigen, fiel das zum Kurfürstentum Köln gehörende Herzogtum Westfalen mit seiner Hauptstadt Arnsberg nach den Bestimmungen des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 an den Landgrafen von Hessen-Darmstadt, der das Territorium bereits

1802 de facto annektiert hatte. Unter dem neuen Landesherrn wurde es eine der drei Provinzen seines Staates.¹ Im übrigen blieben die ständische Verfassung und der Verwaltungsaufbau im wesentlichen zunächst bestehen. Erst mit dem Beitritt des jetzt zum Großherzog aufgestiegenen Fürsten zum Rheinbund 1806 wurden Reformen eingeleitet, mit denen sich wie ein den süddeutschen Staaten auch in Hessen-Darmstadt der „Absolutismus als Regierungssystem“² voll durchsetzte. Im Herzogtum Westfalen wurde die absolutistische Reformpolitik z. T. mit noch größerer Intensität durchgeführt als in den übrigen hessischen Gebieten. Unter Berufung auf seine „unumschränkte Machtvollkommenheit“³ hob Ludwig I. die landständischen Einrichtungen in allen Gebietsteilen auf und beseitigte die Steuerprivilegien, um die Einheit des Gesamtstaates zu schaffen. Regierung und Verwaltung wurden im absolutistischen Stil organisiert.

Tiefgreifend verändert wurde auch die Kommunalverfassung. Hatten die 25 Städte und 11 Freiheiten im Herzogtum Westfalen ihre Selbstverwaltungsrechte und Ratsverfassung bislang bewahren können,⁴ verloren sie ihre Selbständigkeit, als 1812 die Schultheißenverfassung, die seit 1808 bereits in den Landgemeinden galt, eingeführt wurde.⁵ Seitdem ernannte der Großherzog auf Vorschlag der Arnsberger Provinzialregierung den Schultheißen als neuen Ortsvorstand. Als Organ der Staatsverwaltung – und nicht der städtischen Selbstverwaltung – war ihm ein weitgespanntes Aufgabenfeld zugewiesen, das fast alle Bereiche der öffentlichen Ordnung und Sicherheit umfaßte.

Die Verantwortlichkeit des Schultheißen gegenüber den Staatsbehörden war eindeutig bestimmt, im Verhältnis zur Stadtgemeinde hingegen nicht festgelegt, und insofern erscheint er in seiner Stellung und seinem Wirkungskreis dem Maire der französischen Verwaltungsordnung, wie sie im benachbarten Großherzogtum Berg eingeführt war, vergleichbar. Im Rahmen unserer Betrachtung verdient hervorgehoben zu werden, daß der dem Schultheißen zur Seite stehende Gemeinderat der hessischen Kommunalordnung eher als die entsprechende Institution

1 Manfred *Schöne*, Das Herzogtum Westfalen unter hessen-darmstädtischer Herrschaft 1802-1816, Olpe 1966, S. 28f.; Harm *Klueting*, Nachholung des Absolutismus: Die rheinbündischen Reformen im Herzogtum Westfalen in hessen-darmstädtischer Zeit (1802-1816), in: *Westfälische Zeitschrift* 137, 1987, S. 227-244; Andreas *Schulz*, Herrschaft durch Verwaltung. Die Rheinbundreformen in Hessen-Darmstadt unter Napoleon (1803-1815), Stuttgart 1991, S. 84-122.

2 *Klueting*, S. 243.

3 Zitiert nach *Schöne*, S. 33.

4 Näheres dazu bei *Schöne*, S. 47

5 Text der Schultheißenverordnung vom 18. 6. 1808 in: J. *Scotti* (Hg.), Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in dem vormaligen Churfürstentum Cöln ... ergangen sind vom Jahre 1463 bis ... 1816, Bd. 2,1, Düsseldorf 1831, Nr. 270; Schultheißeninstruktion vom 29. 2. 1812, in: ebenda, Bd. 2,2, Nr. 473; zur bergischen Städteverfassung, auf die im folgenden Bezug genommen wird, s. H. K. *Junk*, Zum Städtewesen im Großherzogtum Berg (1806-1813), in: H. *Naunin* (Hg.), Städteordnungen des 19. Jahrhunderts, Köln, Wien 1984, S. 272-303; zur Stellung des Schultheißen vgl. auch *Schulz*, S. 121f.

französischer Observanz dem Anspruch gerecht werden konnte, Gemeinderepräsentation zu sein. Wurden nämlich die Mitglieder des Munizipalrates im französischen Verwaltungssystem aus dem Kreis der Höchstbesteuerten von der Regierung, die auch den Maire bestellte, ernannt, war in der hessischen Schultheißeninstruktion von 1812 das Wahlprinzip für den Gemeinderat verankert. Wahlberechtigt waren alle erwachsenen männlichen Haus- und Grundbesitzer. Für das passive Wahlrecht galt die Bestimmung, daß „einiger Grundbesitz“ vorhanden sein mußte.⁶ Je nach Einwohnerzahl bestand der Gemeinderat aus vier oder acht Mitgliedern. Jeder Wähler hatte dementsprechend vier oder acht Stimmen, die öffentlich abgegeben werden mußten. In seinen Kompetenzen war der hessische Gemeinderat freilich wie der Munizipalrat französischer Provenienz sehr begrenzt. Er versammelte sich unter dem Vorsitz des Schultheißen, der ex officio ihm angehörte, ein- oder zweimal im Jahr, war lediglich Konsultativorgan ohne Entscheidungsrecht und hatte sich, wie es in der Instruktion von 1812 hieß, „mit der dem Schultheißen und dessen angestellten Gehülften allein übertragenen Vollziehung der Administrations-Geschäfte nicht zu befassen“.⁷ Er hatte die Arbeit der Stadtverwaltung zu beobachten und Mißstände höheren Orts zu melden. Insbesondere war ihm aufgetragen, in allen finanziellen Angelegenheiten der Gemeinde Rat zu erteilen. Seine Beschlüsse hatte er dem Amtmann als nächsthöherer Instanz vorzulegen.

Noch in einem weiteren Punkt folgte die Neuordnung in Hessen dem französischen Vorbild. Um die kommunalen Verhältnisse übersichtlicher und effizienter zu gestalten, waren im Großherzogtum Berg Landgemeinden und Städte rechtlich gleichgestellt und zu neuen Verwaltungseinheiten, den Mairien, zusammengeschlossen worden. In ähnlicher Weise verfuhr man auch bei der Bildung der Schultheißenbezirke, wobei diese freilich in der Regel kleiner waren als die bergischen Mairien. So gehörten zum Beispiel zum Schultheißenbezirk Arnsberg die Ortschaften Rumbeck, Uentrop und Dinschede.⁸

Auf dem Wiener Kongreß fiel das Herzogtum Westfalen an Preußen. Hauptsächlich aus seiner alten Besetzung, der Grafschaft Mark, und dem neu erworbenen Territorium bildete es den Regierungsbezirk Arnsberg. Dem Oberpräsidenten Vincke gelang es, die Stadt Arnsberg als Amtssitz der Bezirksregierung gegenüber dem vom Staatsministerium favorisierten, aber in dem neugebildeten Regierungsbezirk peripher gelegenen Hamm, dem Sitz der alten Kammerbehörde, durchzusetzen. Damit sollte sowohl eine bessere Kon-

6 Scotti, 2,2, S. 597.

7 § 2 der Schultheißeninstruktion vom 29. 2. 1812, Scotti, S. 624; in der vorläufigen Schultheißeninstruktion vom 1. 6. 1811 hatte es in § 12 ähnlich geheißen: der Gemeinderat „hat mit dem Vollzug der Administrationsgeschäfte nichts zu tun“ (Scotti, 2,2, S. 597).

8 Stadtarchiv Arnsberg 18/26.

trolle der neu erworbenen Gebiete gewährleistet wie auch deren Integration in den preußischen Staat erleichtert werden.⁹

Die damals kaum mehr als 2500 Einwohner zählende Stadt Arnsberg blieb damit Sitz eines bedeutenden regionalen Verwaltungsorgans und behielt ihr Hofgericht. Zugleich war Arnsberg Kreisstadt; hier amtierte der Landrat. Sie beherbergte somit in ihren Mauern einen ähnlich großen Behördenapparat wie die beiden anderen Regierungssitze der Provinz Westfalen, Münster mit 19000 und Minden mit 6700 Einwohnern.

Wie in den übrigen Teilen der westlichen Provinzen ließ Preußen auch im ehemaligen Herzogtum Westfalen die bestehende Gemeindeverfassung zunächst weiter in Kraft. Erst mit der Einführung der Revidierten Städteordnung von 1831 wurde auch hier ein grundlegender Wandel eingeleitet. Im Verlauf dieses Verfahrens in der Stadt Arnsberg hat deren Gemeinderat, wie sich zeigen wird, eine wichtige Rolle gespielt. So deutlich wie damals ist er im politischen Leben in den mehr als zwei Jahrzehnten zuvor indes kaum hervorgetreten.¹⁰ Bemerkenswert ist, daß er ein hohes Maß personeller Kontinuität aufweist. Wiederwahl seiner Mitglieder nach vierjähriger Amtszeit war die Regel gewesen, Abwahl eher die Ausnahme. So ist die Zahl der Arnsberger in diesem Gremium recht klein geblieben. 1834, im Jahr vor Einführung der neuen Kommunalverfassung, waren von den acht, 1811 erstmals Gewählten immer noch drei im Amt, ein weiterer Bürger war 1819 schon bestellt worden.¹¹ Die Mitglieder des Gemeinderates entstammten, soweit erkennbar, fast ausnahmslos der städtischen Oberschicht; die stärkste Gruppe stellten die Gewerbetreibenden und Handwerker; auffällig ist, daß die Kaufleute nahezu ganz fehlten; erstaunlich hoch war der Anteil der Juristen.¹² Ihre Aufgaben haben die Gewählten mitunter nur recht nachlässig wahrgenommen, und der Schultheiß hat dem Rat wohl nicht einmal immer das Mindestmaß rechtlich gebotener Beachtung geschenkt. Die Sitzungen waren nicht selten schlecht besucht oder fielen gar aus. Auch die Protokolle sind nicht immer ordnungsgemäß geführt worden.¹³ Das Ansehen des Gemeinderates bei den Bürgern kam nicht zuletzt in der Wahlbeteiligung zum Ausdruck. Ganz überwiegend

9 Vgl. hierzu: Hans-Joachim Bebr: Die preußische Verwaltung in der Provinz Westfalen im Spannungsfeld von Zentralismus und Regionalismus, in: Karl *Teppe* / Michael *Epkenhans* (Hg.): Westfalen und Preußen, Paderborn 1991, S. 28; Stephanie *Reekers*, Die Gebietsentwicklung der Kreise und Gemeinden Westfalens 1817-1967, Münster 1977, S. 5; Heinz *Pardun*, Aus der Geschichte der Bezirksregierung Arnsberg, hrsg. vom Arnsberger Heimatbund e. V., Arnsberg 1989, S. 423.

10 Es ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß die Überlieferung recht lückenhaft ist.

11 Es waren: Franz Feislachen, Franz Reusch und Franz Anton Lentze; 1819 war Franz Dröge gewählt worden; s. Stadtarchiv (fortan: SA) Arnsberg 18/30.

12 Bei Vergleichen ist zu berücksichtigen: im Unterschied zu den bergischen Gemeinderäten umfaßten die hessischen höchstens acht Mitglieder und waren von den Bürgern gewählt, nicht von den vorgesetzten Behörden ernannt.

13 SA Arnsberg 18/26.

scheint sie gering gewesen zu sein. Es lassen sich allerdings auffällige, vermutlich von aktuellen Ereignissen und Entwicklungen abhängige Schwankungen beobachten. So nahm 1827 an der Ergänzungswahl etwas mehr als die Hälfte der Bürger teil. Von den 392 Wahlberechtigten im Jahre 1834 (bei ca. 3700 Einwohnern) gaben bei der regulären Viertelenerneuerung des Gemeinderates nur 40 ihre Stimme ab, bei der kurze Zeit später durchgeführten Nachwahl für ein Mandat hingegen 143.¹⁴ Gleichwohl galt der Gemeinderat, ungeachtet seiner geringen rechtlichen Kompetenzen, auch bisher bereits als das zentrale politische Forum der Stadt, und die Erwartungen der Bürger richteten sich insbesondere dann auf ihn, wenn es darum ging, ihre Interessen gegenüber den Instanzen der Obrigkeit zur Geltung zu bringen. Politische Partizipation durch Wahl war den Arnsbergern also seit langem vertraut und mußte bei Einführung der neuen Stadtverfassung nicht erst wie in den nach französischem Kommunalrecht verwalteten Gebietsteilen Westfalens eingeübt werden.

Grundzüge der neuen Städteordnung

Nach langer Beratung entschloß sich die preußische Regierung, die Steinsche Städteordnung von 1808 in einer veränderten, den restaurativen Tendenzen der Zeit angepaßten und die städtische Freiheit stärker einschränkenden Form auch in den Gebieten außerhalb des Tilsiter Friedens in Kraft zu setzen. Als Revidierte Städteordnung wurde sie am 17. März 1831 zusammen mit einer Einführungsverordnung¹⁵ erlassen und in den folgenden Jahren außer in der Provinz Westfalen in der Niederlausitz, dem westlichen Teil der Provinz Sachsen, in Brandenburg und der Provinz Posen eingeführt.¹⁶

Die westfälischen Provinziallandtage hatten sich seit 1826 mehrfach mit Fragen der Reform des Gemeinderechts befaßt. Der im April 1831 nach Münster einberufene westfälische Städtetag, dem die preußische Regierung die Wahl zwischen den Ordnungen von 1808 und 1831 freigestellt hatte, entschied sich einstimmig für die Annahme der Steinschen Ordnung. Der vierte Provinziallandtag votierte hingegen im Landtagsabschied vom 30. 12. 1834 für die neue Ordnung. Mit deren Einführung war inzwischen bereits in Minden, Herford, Bielefeld, Höxter und Dortmund begonnen worden, nachdem die Leitungsorgane dieser Städte darum

14 SA Arnsberg 18/25.

15 Texte in: Gesetzessammlung für die Königlich Preußischen Staaten, Berlin 1831, S. 9ff.; der Text der Revidierten Städteordnung von 1831 ist am besten greifbar in: Ch. Engeli / W. Haus (Hg.), Quellen zum modernen Gemeinderecht in Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1975, S. 183-204.

16 L. von Rönne (Hg.), Die preußischen Städteordnungen vom 19. November 1808 und 13. März 1831, S. 24-27.

nachgesucht hatten und entsprechende Kabinettsordres ergangen waren.¹⁷ Mit seiner Kabinettsordre vom 13. 1. 1835 verlieh der König das Reformgesetz von 1831 den Städten Westfalens, und am 18. 3. 1835 beauftragte er den Minister des Inneren, den Oberpräsidenten der Provinz Westfalens mit den erforderlichen Anweisungen zu versehen.¹⁸

Im Unterschied zu den zentralistisch-autoritären Systemen der französischen Munizipal- und der hessischen Schultheißen-Verfassung anerkannte das neue Städtegesetz das freilich deutlich eingeschränkte Recht auf autonome Verwaltung der eigenen örtlichen Belange durch selbstgewählte Stadtverordnete und Magistrate. Wenn es festlegte, daß die Stadtgemeinde aus sämtlichen Einwohnern bestehe, zeigte es sich insofern bestimmt vom Prinzip des allgemeinen Staatsbürgertums und der modernen Einwohnergemeinde. Schwerwiegend war indes, daß nur einem Teil der Einwohner das Recht auf Mitbestimmung an der Entscheidung über kommunale Angelegenheiten gewährt wurde. Damit war ein juristisch bestimmtes städtisches Bürgerrecht begründet. Zwar waren alle früheren ständischen Unterschiede aufgehoben, aber es wurde geschieden zwischen Bürgern und Schutzverwandten. Alle Einwohner waren wirtschaftlich gleichberechtigt, konnten ein Gewerbe betreiben und Grundstücke kaufen, aber nur Bürger besaßen das Recht zur Teilnahme an den Gemeindewahlen. Das Bürgerrecht der Revidierten Städteordnung war nicht mehr traditionelles Privileg einer Ständegesellschaft, sondern war ausschließlich an Vermögens- und Einkommens-Kriterien gebunden und stand unter den Bedingungen der Gewerbefreiheit vom älteren Bürgerrecht bislang ausgeschlossenen Schichten offen. Wahlrecht und noch mehr Wählbarkeit setzten Grundbesitz oder Einkommen voraus, dessen Mindesthöhe im Rahmen gesetzlicher Vorgaben unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse festzulegen war.

Die Städteordnung unterschied zwei Kategorien von Bürgern: diejenigen, die zur Annahme des Bürgerrechts berechtigt und verpflichtet waren (§ 15), und diejenigen, die dazu nur berechtigt waren (§ 16). Zur ersten Gruppe gehörten Grundbesitzer und Gewerbetreibende, für die Kapitalwert- bzw. Einkommens-Mindestgrenzen galten. Zur Gruppe derer, die die Möglichkeit besaßen, das Bürgerrecht freiwillig zu erwerben, zählten diejenigen, die ein Mindesteinkommen aus anderen als den zuvor genannten Quellen bezogen.

Der korporationsähnliche, durch den Zensus klein gehaltene, in nur Stimm-

17 Näheres hierzu bei Horst *Conrad*, Kommunaler Konstitutionalismus und preußischer Parlamentarismus. Die Revidierte Städteordnung in der Provinz Westfalen 1831-1850, in: Karl *Tepe* / Michael *Epkenhans* (Hg.): a. a. O., S. 52f.; zu den Beratungen des westfälischen Städtetages von 1831 und des 4. Provinziallandtages von 1834 vgl. die Münsteraner Magisterarbeit von Dagmar *Gielisch*: Die Diskussion um die Einführung der Revidierten Städteordnung von 1831 in Westfalen, 1983, S. 127-150.

18 Gesetzessammlung für die Königlich Preussischen Staaten, Berlin 1835, S. 40.

berechtigte und in auch Wählbare gegliederte Bürgerverband stellte allein die politische Gemeinde dar und trug deren Verwaltung.

Von den Bürgern wurde nach geheimem und gleichem Wahlrecht die Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre bestellt, wobei jährlich eine Drittelerneuerung stattfand. Die Stadtverordneten bestimmten, ebenfalls geheim, das Magistratskollegium, aus dem Bürgermeister und den Ratsherren bzw. Beigeordneten oder Schöffen bestehend. Dessen Mitglieder bedurften der Bestätigung durch die Bezirksregierung, die damit die Zusammensetzung des Stadtvorstandes kontrollierte. Der Magistrat mußte zwei Dienstverhältnissen zugleich gerecht werden: als Organ der Gemeinde hatte er deren Angelegenheiten zu verwalten; als Organ der Staatsgewalt ihre Aufträge auszuführen. Der Stadtverordnetenversammlung, die zumindest zur Hälfte aus Grundbesitzern bestehen mußte, stand neben der Kontrolle der gesamten kommunalen Verwaltung das Recht zu, über städtische Angelegenheiten zu beschließen. Sie war dabei allerdings in erheblichem Maße an die Zustimmung des Magistrats oder der Bezirksregierung gebunden.

Als Aufsichtsbehörde besaß die Bezirksregierung, insbesondere im Falle von Konflikten zwischen den lokalen Instanzen, weitreichende Möglichkeiten, in die kommunale Verwaltung einzugreifen. Es lag deshalb nicht zum geringen Teil bei den Städten selbst, durch interne Konfliktregelung das Maß politischer Freiheit und Unabhängigkeit von staatlicher Bürokratie zu bestimmen.

War das Amt des Oberpräsidenten im übrigen eher karg mit Befugnissen ausgestattet,¹⁹ hatte er indes vor allem für die Einführung der neuen Städteordnung weitreichende Vollmachten erhalten.²⁰ Die Leitung des gesamten Verfahrens war bis zur Verabschiedung des jeweiligen Statuts der Stadt in seine Hand gelegt. Er konnte sich dabei der Hilfe der Bezirksregierungen, denen hier eine im wesentlichen nur konsultative Rolle zugewiesen war, und besonderer, von ihm zu ernennender Kommissare bedienen, die vor Ort zu beraten und die Verhandlungen zu führen hatten, aber selbst kein Stimmrecht besaßen. Dem Bürgermeister bzw. Schultheißen und Gemeinderat stand lediglich das Recht zu, Vorschläge zu machen und Gutachten einzureichen. Die letzte Entscheidung über alle Fragen des Verfahrens hatte allein der Oberpräsident. Er konnte damit in erheblichem Umfang die Bedingungen festlegen, unter denen die Städte ihre Selbstverwaltungsrechte gewannen.

19 Vgl. hierzu: Fritz *Hartung*, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, in: ders., Staatsbildende Kräfte der Neuzeit, Berlin 1961, S. 303f.; Hans-Joachim *Behr*, Die preußische Verwaltung ... , a. a. O., S. 30-33.

20 S. hierzu die Ministerialinstruktion an die Oberpräsidenten vom 21. April 1831, in: Staatsarchiv Münster (fortan: StAM), Regierung Arnsberg 17660. Das Ministerium des Inneren hat die Veröffentlichung des Textes mit der Begründung untersagt, daß sie „bei den weniger aufmerksamen und gebildeten Lesern, besonders aus der Mitte des Bürgerstandes, Mißverständnisse und auf solche zu begründende Ansprüche erregen könnte“ (L. von *Rönne* / H. *Simon* (Hg.), Die Verfassung und Verwaltung des Preußischen Staates, Teil 4,1.1, Breslau 1843, S. 695, Anm. 1). Außerdem die Ministerialinstruktion vom 28. März 1835, in: L. von *Rönne* / H. *Simon* (Hg.), ebenda, S. 707-709.

Oberpräsident Vincke veranlaßte im April 1835 die Bezirksregierungen, die erforderlichen Schritte für die Einführung zu unternehmen.²¹ Zu seinem Kommissar für die Stadt Arnsberg, die im Unterschied zu Dortmund²² oder Bielefeld²³ nicht selbst einen Antrag auf Verleihung des neuen Städterechts gestellt hatte, ernannte er den dort tätigen Regierungsrat Siehr²⁴. Der Einführungsverordnung vom 17. März 1831 gemäß wurden Bürgermeister und Gemeinderat aufgefordert, sich gutachtlich zu einigen Fragen zu äußern. Dabei ging es um die Höhe der Zensussätze für das aktive und passive Wahlrecht, um das Wahlverfahren und die Zahl der Stadtverordneten. Außerdem war später die Größe des Magistratskollegiums und dessen Besoldung zu bestimmen.

In fast all diesen Fragen sind von den am Verfahren beteiligten Instanzen, vom Gemeinderat und dem Bürgermeister auf der einen Seite, der Bezirksregierung und häufig auch dem Oberpräsidenten auf der anderen Seite, voneinander abweichende Auffassungen vertreten und teilweise auch unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt worden. Dem Verlauf dieser Auseinandersetzungen und ihren Ergebnissen soll im folgenden vor allem die Aufmerksamkeit gelten.

Wahlrecht und Zensus

Große Bedeutung kam der Festlegung der Zensussätze zu. Ihre Höhe entschied über den Zugang zum Bürgerrecht und damit zum Wahlrecht. Die Städteordnung schrieb vor, daß die zum Erwerb des Bürgerrechtes Verpflichteten in kleinen Städten Grundeigentum mit einem Mindestkapitalwert von 300 Reichstalern (Rt.) besitzen (§ 15 a) oder aus einem Gewerbebetrieb ein Mindesteinkommen von 200 Rt. beziehen (§ 15 b) mußten. In größeren Städten galten als Maximalwerte 2000 Rt. (§ 15 a) bzw. 600 Rt. (§ 15b). Für die zum Bürgerechterwerb lediglich Berechtigten (§ 16) lag die Spannweite der Einkommenssätze zwischen 400 und 1200 Rt. Nach der bisher in Arnsberg geltenden hessischen Gemeindeverfassung waren ohne Kapitalwertnachweis alle männlichen Haus- und Grundbesitzer wahlberechtigt gewesen. Daran orientierte sich offenbar der Gemeinderat, wenn er zum einen vorschlug, die Aufnahme in die neue Bürgerrolle lediglich vom Besitz eines Wohnhauses abhängig zu machen, ohne einen Mindestkapitalwert-

21 Vgl. hierzu für die Einleitung in Münster Gerd *Filbry*, Die Einführung der Revidierten Städteordnung von 1831 in der Stadt Münster, in: Westfälische Zeitschrift 107, 1957, S. 186/187; zu den Gründen für die frühere Einführung der Städteordnung in Dortmund s. Franz-Josef *Schulte-Althoff*, Preussische Bürokratie und städtische Selbstverwaltung. Die Einführung der Revidierten Städteordnung von 1831 in Dortmund, in: Die alte Stadt 17, 1990, S. 280f.

22 *Schulte-Althoff*, ebenda.

23 Bernd *Spies*, Die Einführung der Städteordnung von 1831 in Bielefeld, in: Jahresbericht des Historischen Vereins für die Grafschaft Ravensberg 71, 1978, S. 61f.

24 StAM, Kreis Arnsberg, Landratsamt, Nr. 3, 19. Mai 1835.

satz zu bestimmen. Zum anderen nannte er als weitere Kriterien für die Bürgerrechtsgewährung ein Grundeigentum im Wert von mindestens 500 Rt. oder ein Gewerbeeinkommen von wenigstens 300 Rt.²⁵ Das waren für das kleine Arnsherg ziemlich hohe Sätze, die sich im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen, auf jede Untergrenze verzichtenden Wohnhaus-Regelung nur um so rigider ausnahmen. Sie entfernten sich deutlich von den gesetzlich vorgegebenen Mindestsätzen, kamen den entsprechenden Vorschlägen des fünfmal größeren Münster (600 bzw. 400 Rt.) recht nahe²⁶ und deckten sich mit den Angaben des doppelt so einwohnerstarken Dortmund.²⁷ Den dringenden Rat des Kommissars, sich mit der Untergrenze von 400 Rt. zufrieden zu geben, waren die Arnshberger Gemeinderäte nicht gefolgt.²⁸ Für die bloß Berechtigten (§ 16) schlugen sie den Mindestsatz von 400 Rt. vor und entsprachen damit u. a. dem Dortmunder Beispiel.²⁹

Der Gemeinderat hat sich offenbar mit großem Bedacht auf diese Sätze verständig. Es ging ihm vor allem darum, daß Bürger blieb, wer Bürger gewesen war.³⁰ Zugleich lag ihm wohl daran zu verhindern, daß andere soziale Schichten Einfluß gewannen und in die Leitungsgremien der Stadt aufstiegen. Die alte Ordnung sollte in dieser Hinsicht möglichst die Grundlage der neuen sein. Nicht zuletzt waren unter solchen Voraussetzungen auch die Chancen auf Wiederwahl für die bisherigen Mandatsinhaber am größten.

Das passive Wahlrecht machte die Städteordnung von wesentlich höheren Zensussätzen abhängig. In kleineren Gemeinden war Grundeigentum im Wert von mindestens 1 000 Rt. (in größeren Städten bis zu höchstens 12 000 Rt.) oder ein jährliches Einkommen von mindestens 200 Rt. (in größeren Städten bis maximal 1 200 Rt.) gefordert. Nach den Vorschlägen des Gemeinderats in Arnsherg sollte dort nur gewählt werden können, wer über ein Grundeigentum im Wert von wenigstens 1 200 Rt. verfügte oder ein jährliches Einkommen von mehr als 600 Rt. hatte. Die Untergrenze beim Grundstückswert stimmte u. a. mit der Angabe des Dortmunder Gemeinderates überein.³¹ Außerordentlich hoch war der Einkommenssatz veranschlagt, für den man in Dortmund nur 400 Rt. und in Soest 300 Rt. ins Auge gefaßt hatte.³² Erneut wird die Absicht erkennbar, die Qualifizierung durch Einkommen an einen besonders hohen Zensus zu binden und dadurch

25 SA Arnsherg 18/30.

26 *Filbry*, S. 199.

27 *Schulte-Althoff*, S. 281.

28 StAM, Oberpräsidium (OP) 4186, Regierung Arnsherg an OP, 11. Juli 1835.

29 *Schulte-Althoff*, S. 283.

30 Die gleiche Absicht ist z. B. auch in Dortmund nachweisbar; s. *Schulte-Althoff*, S. 281f.

31 *Schulte-Althoff*, S. 282.

32 Wolfgang *Maron*, Soest und die Einführung der Revidierten Städteordnung in den Jahren 1835 bis 1837, in: *Soester Zeitschrift* 102, 1990, S. 84.

den Haus- und Grundbesitz in Arnsberg gegenüber dem nicht entsprechend fundierten Gewerbe zu privilegieren.

Auf der Grundlage der Gemeinderats-Vorschläge für den Erwerb des Bürgerrechts erstellte der Bürgermeister ein erstes Wählerverzeichnis.³³ Von den insgesamt 501 Stimmfähigen waren danach 418 Einwohner berechtigt und verpflichtet, das Bürgerrecht zu erwerben; 83 war dies freigestellt. Von den Verpflichteten hatten bereits 370 dieses Recht durch Zahlung des Bürgergeldes früher erworben, standen also auf der alten Bürgerrolle. Von den 48 neu zum Bürgerrechtserwerb Verpflichteten zählten 32, von den bloß Berechtigten 78 zum Kreis der Eximierten. Damit war die Gruppe der Staatsbeamten, Juristen, Geistlichen, Schullehrer und „Medizinalpersonen“ gemeint, denen im Sinne des Allgemeinen Landrechts ein Sonderstatus (§ 130 der Städteordnung) eingeräumt war, der sie von den Stadtbürgerpflichten ausnahm und deren Übernahme in ihr Belieben stellte, wenn sie nicht Grundbesitzer in der Stadt geworden waren.³⁴ Die Zahl der Wählbaren belief sich auf 178, wovon allein 105 den Eximierten zuzurechnen waren. Aus deren Reihen, das macht die Übersicht deutlich, würden ganz überwiegend die Neubürger Arnsbergs kommen. Freilich war in diesen Fällen die Frage noch zu klären, ob nicht auch sie noch das Bürgergeld zu zahlen hatten.

Das Gemeinderats-Gutachten zu den Zensusgrenzen fand nicht in allen Punkten die Zustimmung der Aufsichtsbehörden. In ihrer Stellungnahme für den Oberpräsidenten lehnte die Bezirksregierung erwartungsgemäß den mit der Städteordnung nicht vereinbaren Vorschlag der Stadt ab, für die Verpflichteten u. a. lediglich den Besitz eines Hauses – ohne Angabe einer Wertuntergrenze – zu fordern.³⁵ Statt dessen regte sie an, den Grundbesitz-Zensus von 500 auf 400 Rt. zu reduzieren. Als „viel zu hoch gegriffen“ bewertete sie vor allem den mit 600 Rt. Minimum veranschlagten Einkommenszensus für die Wählbarkeit und bezeichnete 400 Rt. als angemessen.

Der Oberpräsident, der jetzt zu entscheiden hatte, machte sich die Vorschläge der Regierung in Anbetracht der geringen Größe der Stadt zu eigen, korrigierte aber selbst noch einmal die Gemeinderats-Sätze für die Verpflichteten aus dem

33 Zugrunde gelegt sind die Angaben in dem Schreiben des Kommissars Siehr an Bürgermeister und Gemeinderäte vom 9. August 1835 (SA Arnsberg 18/30); dort enthalten ist auch das vom Stadtvorstand am 17. Juni 1835 vorgelegte Verzeichnis der Stimmberechtigten. (Die Übersicht des Bürgermeisters vom 13. Juni 1835 [ebenda] zeigt einige Abweichungen.) Hier findet sich auch die nachfolgende, vom Stadtvorstand erarbeitete Auflistung über die Stimmberechtigten und Wählbaren. Für Arnsberg werden folgende Zahlen genannt: 3711 Einwohner; 379 Wohnhäuser; 229 Eximierte, d. h. Beamte, Pensionäre, Geistliche, Schullehrer, Ärzte, Justizkommissare, und 12 Gewerbetreibende mit kaufmännischen Rechten.

34 Zu diesem Kreis der sogenannten Eximierten s. Reinhart *Koselleck*, Preußen zwischen Reform und Revolution, Stuttgart ²1975, S. 571-575.

35 Auch für das Folgende: STAM, OP 4187, Regierung Arnsberg an OP, 11. Juli 1835.

Kreis der Gewerbetreibenden (§ 15b) und senkte sie auf den untersten Grenzwert von 200 Rt.³⁶

Auf der Basis dieser Zensussätze ergaben sich gegenüber der ersten Auflistung des Stadtvorstandes bei den Stimmfähigen nur geringe Veränderungen.³⁷ Von den zum Bürgerrechtserwerb Verpflichteten waren bereits 368 in der bisherigen Bürgerrolle aufgeführt; 61 waren neu verpflichtet, 81 bloß berechtigt. Von den 510 Stimmfähigen gehörten 155 dem Kreis der Eximierten und Gewerbetreibenden mit kaufmännischen Rechten an. Die Reduzierung des Zensus für das passive Wahlrecht machte sich indessen deutlich bemerkbar: die Zahl der zu Stadtverordneten und Magistratsmitgliedern Wählbaren stieg von 178 auf 223.

Vergleicht man diese Aufstellung mit den entsprechenden Zahlen anderer Städte, wird u. a. Folgendes sichtbar: Während der Anteil der Wahlberechtigten an der Einwohnerzahl z. B. in Münster 6,6 %, in Dortmund 8,9 %, in Soest 5,8 % und in Bielefeld nur 3,5 % ausmachte, betrug er in Arnsberg 13,7 %. Obwohl die Stadt nur 3711 Einwohner hatte, war sogar die absolute Zahl der stimmfähigen (510) und wählbaren (223) Bürger größer als in Dortmund (6317 Einwohner, 494 Stimmfähige, 212 Wählbare), Soest (7500 Einwohner, 435 Stimmfähige, 228 Wählbare) oder Bielefeld (8060 Einwohner, 280 Stimmfähige, 187 Wählbare). Soweit bislang erkennbar, hat sich in keiner anderen Stadt Westfalens im Zusammenhang mit der Einführung der Städteordnung eine so günstige Relation zwischen Einwohner- und Wählerzahl wie in Arnsberg ergeben.³⁸

Bürgerrecht und Bürgergeld

Mit der Festlegung der Zensussätze für den Erwerb des Bürgerrechts hatte der Oberpräsident seine Entscheidungsvollmacht in dieser Sache ausgeschöpft. Gleichwohl ist es zwischen Arnsberger Gemeinderat und Staatsbehörden noch zu einer folgenreichen Auseinandersetzung in diesem Zusammenhang gekommen. Es ging um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für das Einleitungsverfahren, nämlich um das Bürgerrecht der bloß Berechtigten und vor allem um das Bürgergeld.

Wie in anderen Städten der Umgebung³⁹ hatte bislang auch in Arnsberg gegolten, daß, wer das Bürgerrecht erwerben wollte, einen Eid zu leisten und das

36 StAM, OP 4187, OP an Regierung Arnsberg, 25. Juli 1835.

37 Nach der Aufstellung des Kommissars vom 25. August 1835 in: SA Arnsberg, 18/30; in StAM, OP 4187, befindet sich eine nicht datierte gedruckte Liste der wählbaren Bürger, die 196 Namen nennt.

38 Der Anteil der Wahlberechtigten an der Einwohnerzahl ist errechnet für Münster nach den Angaben bei *Filbry* (S. 214), für Soest bei *Maron* (S. 84-86), für Bielefeld bei *Spies* (S. 73); für Dortmund s. *Schulte-Althoff* (S. 282)

39 Vgl. hierzu Dieter *Stievermann*, Städtewesen in Südwestfalen. Die Städte des Märkischen Sauerlandes im späten Mittelalter und in der frühen Neuzeit, Stuttgart 1978, S. 127-130, 177.

Bürgergeld, und zwar in der beträchtlichen Höhe von 23 Rt., zu zahlen hatte. Von Söhnen Arnsberger Bürgern war in diesem Fall zumindest die Hälfte des Betrages aufzubringen gewesen.⁴⁰ Konkrete Bedeutung besaß das Bürgerrecht insbesondere, weil wichtige Nutzungsrechte am städtischen Eigentum damit verbunden waren.

Die Mehrheit des Arnsberger Gemeinderats sah sich durch Äußerungen des Kommissars Siehr über den Bürgerrechtserwerb gemäß der Städteordnung zu entschiedenem Widerspruch veranlaßt. Siehr hatte mitgeteilt, daß bei der ersten Stadtverordnetenwahl auch die bloß Berechtigten wählen dürften, ohne zuvor das Bürgerrecht erworben zu haben; auch erwachse aus der Teilnahme an der Wahl für diesen Personenkreis durchaus nicht die Verpflichtung, das Bürgergeld zu zahlen.⁴¹ Ohne den Bürgermeister einzubeziehen, wandten sich die Gemeinderäte daraufhin in einem Promemoria energisch dagegen, daß ihr teuer erkaufte, mit wertvollen Nutzungsrechten ausgestattetes Bürgerrecht einem Personenkreis, der dem städtischen Leben bislang ferngestanden hatte, ganz unentgeltlich zufiele. Deshalb forderten sie, daß bei dieser Wahl nur diejenigen sollten mitbestimmen dürfen, die zuvor das Bürgerrecht in der bisher gültigen Form durch Erlegung des Bürgergeldes erworben hatten. Kommissar Siehr warfen sie vor,⁴² einen Standpunkt „rechtsverletzender Anomalie“ zu vertreten und mit seiner Interpretation gegen Grundsätze der alten „deutschen Bürgerverfassung“ zu verstoßen. Die Arnsberger versuchten ihren Widerstand gegen die nach ihrem Verständnis unhaltbare Rechtsauslegung von seiten des örtlichen Repräsentanten der staatlichen Administration nicht zuletzt auch durch Berufung auf Prinzipien aufgeklärter liberaler Staatstheorien zu rechtfertigen, wenn dem Kommissar vorgehalten wurde, er betrachte den „intermediären Zustand zwischen Auflösung der alten Bürgerverfassung und Gründung der neuen Ordnung als einen Naturzustand . . ., in welchem die constitutiven Rechte und Begriffe der deutschen Bürgerverfassung, wie sie auch die Städteordnung sanktioniert, und selbst die Grundsätze über das Mandats-Verhältnis untergehen“, und sei der Meinung, daß „sich, wie am 1. Schöpfungstage, alles neu gestalten und begründen müsse.“ Da nach Auffassung des Gemeinderates eine von „gänzlich unberechtigten Personen“ gewählte Stadtverordnetenversammlung ebensowenig wie der von ihr bestimmte Magistrat als „rechtmäßige Kommunalrepräsentation und Verwaltungsbehörde“ anerkannt

40 Ein Blick auf andere Städte macht sichtbar, daß es sich hier um einen vergleichsweise hohen Satz handelte: Lüdenscheid Ende des 18. Jahrhunderts: 1 Rt.; Altena: höchstens 10 Rt.; Plettenberg: 5 Rt.; Iserlohn: 10 Rt. Diese Sätze galten für neu Zugezogene. Z.T. wurden weitere Abgaben in Gestalt von Gegenständen für die städtische Feuer- und Wehrausrüstung verlangt. Vgl. hierzu *Stievermann*, S. 127-129.

41 StAM, OP 4187, Gemeinderat Arnsberg an OP, 26. Juli 1835.

42 Ebenda, Reg. Arnsberg an OP, 11. Juli 1835.

werden könne, zeigte er sich zu „feierlichem, durch alle Instanzen zu verfolgendem Widerstand“ entschlossen.⁴³

Das Promemoria des Arnberger Gemeinderates ist nicht Ausdruck grundsätzlicher Ablehnung des neuen Städterechts, wie sie manchenorts zu beobachten ist.⁴⁴ Den Stadtvertretern ging es vielmehr darum, das traditionelle Bürgerrecht in der neuen Ordnung zu verankern; es sollte wie bisher von der Stadt verliehen und nicht im Rahmen einer für alle Städte unterschiedslos gültigen staatlichen Norm zum Schaden der Mitglieder der alten Bürgerrolle erworben werden.

Die Art und Weise, in der die staatliche Bürokratie auf die Beschwerden der Arnberger reagierte, entsprach weitgehend dem bisherigen autoritär-zentralistischen Verwaltungsstil gegenüber den Kommunen. Oberpräsident Vincke teilte der Bezirksregierung zu dem Promemoria mit, daß es „eigentlich nicht erforderlich ist, sich dieserhalb mit dem jetzigen Gemeinderate ... in weitere Erörterung einzulassen“.⁴⁵ Schließlich beschied er die Gemeinderäte am 31. Juli 1835 doch in aller Kürze: Zur ersten Stadtverordnetenwahl waren die bloß Berechtigten ohne vorherige Erwerbung der Bürgerrechts zuzulassen, da sie allein durch die Einführung der Städteordnung dieses Recht erwarben. Wer an der Wahl teilnehme oder sonst erkläre, in die Bürgerrolle eingetragen zu werden, sei „von da an als Bürger zu betrachten und nach dem Gesetz zu behandeln.“⁴⁶

Präziser in dieser Sache war die Verfügung Vinckes an die Arnberger Regierung vom 25. Juli 1835 gewesen.⁴⁷ Dort wurde ausdrücklich festgestellt, daß die bloß Berechtigten, die allein durch die Einführung der neuen Ordnung das durch sie geschaffene und eo ipso ihnen verliehene Bürgerrecht erwarben, keinerlei Abgaben, und zwar auch später nicht, zu zahlen brauchten. Indes sollten sie von der Ausübung dieses Bürgerrechtes und damit vom Wahlrecht ausgeschlossen bleiben, solange sie nicht eine Eintragung in die Bürgerrolle beantragt hatten. In diesem Sinne instruierte Kommissar Siehr Bürgermeister und Gemeinderat am 9. August 1835.⁴⁸ Dementsprechend wurde der Bürgermeister angewiesen, die bloß Berechtigten innerhalb einer Frist erklären zu lassen, ob sie an der Stadtverordnetenwahl teilnehmen und in die neue Bürgerrolle aufgenommen werden wollten. Nur wenn sie zugestimmt hatten, sollten sie bei der ersten Stadtverordnetenwahl zugelassen sein. Zudem wurde dem Stadtvorstand eingeschärft, daß

43 Ebenda, Gemeinderat Arnberg an OP, 26. Juli 1835.

44 Vgl. z. B. *Maron* für Soest, a. a. O., S. 78, *Schulte-Althoff* für Haltern, Aspekte der Kommunalpolitik 1802-1945, in: Ders. (Hg.), Haltern, Beiträge zur Stadtgeschichte, Dülmen 1988, S. 366f. Kostengesichtspunkte, die in anderen Städten z. T. gegen die Einführung der neuen Kommunalordnung geltend gemacht wurden (vgl. *Conrad*, S. 56), haben in Arnberg keine Rolle gespielt, weil der Bürgermeister hier bisher schon besoldet wurde.

45 StAM, OP 4187, OP an Reg. Arnberg, 25. Juli 1835.

46 SA Arnberg, 18/30, OP an Gemeinderäte, 31. Juli 1835.

47 StAM, OP 4187, OP an Reg. Arnberg, 25. Juli 1835.

48 SA Arnberg, 18/30, Regierungsrat Siehr an Bürgermeister und Gemeinderäte, 9. August 1835.

niemandem, der mit Einführung der Städteordnung das Bürgerrecht gewinne, Bürgerrechtsgeld abgefordert werden dürfe.⁴⁹

Angesichts des offenbar großen Interesses der Altbürger an einer zufriedenstellenden Regelung dieser Frage entschloß sich der Gemeinderat, die Entscheidung des Oberpräsidenten vom 31. Juli 1835 im Arnberger Wochenblatt vom 20. August 1835 zu veröffentlichen.⁵⁰ Sie erschien allerdings in einer gekürzten Fassung, die Klarheit darüber vermissen ließ, daß für den Erwerb des Bürgerrechts eine ausdrückliche Willenserklärung erforderlich war, und gewiß darauf berechnet war, die Bürger gegen die Haltung der staatlichen Behörden in dieser Angelegenheit zu mobilisieren und zu veranlassen, sich mit dem Gemeinderat zu solidarisieren.

Seinem Entschluß zu „feierlichem, durch alle Instanzen zu verfolgendem Widerspruch“ gemäß wandte er sich in dieser Situation am 27. August 1835 mit einer Beschwerde an den Minister des Inneren.⁵¹ Dessen Stellungnahme⁵² läßt erkennen, daß ihm offenbar nicht alle Verfügungen Vinckes in der Arnberger Angelegenheit vorgelegen haben. So erübrigte sich die Aufforderung an den Oberpräsidenten, eine schriftliche Erklärung von den bloß Berechtigten darüber einholen zu lassen, ob sie das Bürgerrecht erwerben wollten oder nicht. Das war, wie wir wissen, bereits geschehen. Zur Überraschung Vinckes⁵³ aber hatte das Ministerium in der Frage des Bürgergeldes inzwischen eine neue Position bezogen. Hatte bisher gegolten, daß niemand im Zuge der Einführung der Städteordnung für die Aufnahme in die Bürgerrolle ein Bürgergeld zu entrichten hatte, von allen später aufzunehmenden Neubürgern indes der im Ortstatut festgelegte Betrag zu zahlen war, forderte das Ministerium jetzt, daß das bisherige Bürgergeld von all jenen, die das Bürgerrecht freiwillig (nach § 16 der Städteordnung) erwerben wollten, entweder bereits im Einführungsverfahren oder später zu entrichten war. Zumindest eine entsprechende Zusicherung, daß man zur Zahlung bereit sei, sollte von diesem Personenkreis vor der ersten Wahl eingeholt werden. Vincke sprach sich nachdrücklich gegen diese geplante Neuregelung aus, weil er sie für einseitig und unangemessen hielt: Mit der Städteordnung werde ein weitaus wertvolleres Bürgerrecht verliehen, als es jemals in Westfalen ein Stadtbewohner besessen habe. Wenn daher für den Erwerb dieses „größeren“ Bürgerrechts von den neu hinzutretenden Bürgern eine Abgabe verlangt werden sollte, sei es nur billig, diese zumindest teilweise auch von den bisherigen Bürgern zu

49 Ebenda, Wiedergabe der Verfügung der Regierung vom 29. Juli 1835 im Schreiben der Regierung an Bürgermeister von Devivere, 9. September 1835.

50 StAM, OP 4187, enthält ein Exemplar.

51 Der Text ist nicht auffindbar; die Datierung erfolgt nach den Angaben in StAM, OP 4187, OP an Innenminister, 24. September 1835.

52 StAM, OP 4187, Innenminister an OP, 15. September 1835.

53 StAM, OP 4189, OP an Innenminister, 24. September 1835.

fordern, weil sie ihre Beträge für ein viel unbedeutenderes, jetzt auslaufendes Bürgerrecht entrichtet hätten.

Angesichts der Haltung indes, die das Ministerium jetzt in der Frage des Bürgergeldes vertrat, regte Vincke an, eine Teilung des Bürgerrechts vorzunehmen. So sollten Personen, die es bei Einführung des Gesetzes gewannen, nur das Wahlrecht erwerben. Wer jedoch aus diesem Kreis am Gemeindevermögen teilhaben wolle, sollte sich diese Berechtigung durch Zahlung des herkömmlichen Einkaufsgeldes erwerben. Diesem Vorschlag zufolge blieben einerseits die Rechte der Korporation der Altbürger gewahrt, andererseits wurde vermieden, daß die Städteordnung den Neubürgern eine finanzielle Last aufbürdete.

Vincke unterließ es im übrigen nicht, gegenüber dem Ministerium die Ernsthaftigkeit der Arnberger Beschwerde in Zweifel zu ziehen, und bestritt, daß es den Gemeinderäten vorrangig um die Klärung der aufgeworfenen Sachfragen ging. Er qualifizierte die Aktionen der Stadtvertreter vielmehr als „tadelnswerte Umtriebe“, die lediglich darauf abzielten, das Augenmerk der Mitbürger bei den bevorstehenden Wahlen auf sich zu lenken und eine Bestätigung des Bürgermeisters im Amt zu verhindern.

Vinckes Anregung zur Differenzierung des Bürgerrechts wurde von der Staatsregierung zustimmend aufgenommen. Am 14. November 1835 erging eine Kabinettsorder,⁵⁴ die folgendes feststellte: alle Verpflichteten und bloß Berechtigten (nach § 15 und 16 der Städteordnung) erwarben das Bürgerrecht im Sinne des Wahlrechts (entsprechend § 11) unentgeltlich, ohne dadurch Nutzungsrechte am Gemeindevermögen zu erhalten. Diese verblieben den bisher Berechtigten. Näheres über das Bürgergeld sollte das Ortstatut festlegen.

Für den Arnberger Gemeinderat war dies ein großer Erfolg. Seiner Initiative war damit offenbar ganz maßgeblich die Klärung einer für die Einführung der Revidierten Städteordnung in Westfalen wichtigen Frage zu verdanken. Die Regelung bedeutet, daß das bisherige Bürgerrecht in Arnberg – wie in anderen Städten – mit seinen besonderen Berechtigungen neben dem neuen, von der Städteordnung begründeten Bürgerrecht bestehen blieb; es verlor aber seine politischen Funktionen. Nur diejenigen, die den Definitionen des neuen Bürgerrechts entsprachen, erhielten das Wahlrecht.

Bezirks- und Klassenwahl

Der Einführungsverordnung entsprechend war für die erste Stadtverordnetenwahl nicht nur über die Höhe der Zensussätze, sondern auch über Fragen des Wahlmodus zu entscheiden. Es gehörte zu den modernen Zügen der Städteordnung, wenn sie alle korporativen Bindungen aufhob und die Wahlberechtigten in

54 SA Arnberg, 18/30.

Stimmbezirke einzuteilen veranlaßte. Zugleich aber sah sie die Möglichkeit vor, unter den Wählern „Klassen“ zu bilden und damit Gruppen bei der Stimmabgabe zu privilegieren.

Der Ministerialinstruktion für die Oberpräsidenten vom 21. April 1831⁵⁵ zufolge, die die recht vage gehaltene Bestimmung der Städteordnung (§ 52) erläuterte, sollte bei der Begründung solcher Klassen nicht auf Innungen und Zünfte zurückgegangen werden. Die Klassen sollten vielmehr „nicht ausschließlich nach den bürgerlichen Hauptgewerben, sondern hauptsächlich nach der Beschäftigung und Lebensweise der Bürger überhaupt zu bilden sein“, und deshalb konnten „bestehende Corporationen von Kaufleuten, Personen, die in ansehnlichen Standesverhältnissen leben“, zu diesem Zweck vereinigt werden. Sie sollten „da, wo eine solche Verschiedenheit der Verhältnisse bei einer ansehnlichen Zahl von Einwohnern hervortritt“, ihre besondere Repräsentation in der Stadtverordnetenversammlung finden. Gemeint waren damit neben den Gewerbetreibenden mit kaufmännischen Rechten und den Rentnern insbesondere die Eximierten, also die Staatsbeamten, Juristen, Schullehrer, Geistlichen und Ärzte.

Dem das Einführungsverfahren beherrschenden Oberpräsidenten bot sich somit die Möglichkeit, aus dem allein durch Vermögens- und Einkommenskriterien bestimmten Kreis der Bürger Gruppen herauszuheben, die durch vorwiegend berufsständische Merkmale charakterisiert waren, und ihnen einen besonderen Wahl- und Repräsentationsstatus einzuräumen. Vincke hat davon, wie bereits zuvor in Minden⁵⁶ und zur gleichen Zeit in Münster,⁵⁷ auch in Arnberg Gebrauch gemacht.

Das vom Oberpräsidenten eingeforderte Gutachten des Gemeinderates bat aus mehreren Gründen, von der Bildung von Klassen abzusehen.⁵⁸ Der dafür in Betracht kommende Personenkreis war nach seiner Einschätzung zu klein und ließ allenfalls die Bildung einer Klasse zu. Mit der Wahl nach Klassen gehe, wie man irrtümlich meinte, zudem die Möglichkeit verloren, deren Mitglieder in den Stimmbezirken zu wählen. Bedenklich erschien dem Gemeinderat Klassenbildung nicht zuletzt auch deshalb, weil durch sie der soziale Friede in der Stadt gestört werden und das Zusammenwirken aller Bürger Schaden nehmen könne. Uns begegnen hier im wesentlichen die gleichen Argumente, die zur Ablehnung der Klassenwahl auch von seiten der Gemeinderäte in Dortmund und Soest⁵⁹ vorgebracht worden sind. Es verdient jedoch angemerkt zu werden, daß weder in Arnberg noch in Dortmund oder Soest eine Rolle gespielt hat, was für den Münsteraner Gemeinderat im Mittelpunkt seiner Begründung gestanden hat,

55 StAM, Regierung Arnberg 17660; vgl. hierzu Anmerkung 20.

56 StAM, OP 4174, OP an Reg. Minden, 19. März 1833.

57 *Filbry*, S. 200-209.

58 SA Arnberg, 18/30; Protokoll des Kommissars Siehr vom 27. Mai 1835.

59 Für Soest vgl. *Maron*, S. 84, für Dortmund *Schulte-Althoff*, S. 284.

die Klassenwahl abzulehnen: daß sie dem Prinzip der Rechtsgleichheit widerspreche.⁶⁰

Die Stellungnahme der Bezirksregierung, die Vincke ihr Votum zum Wahlverfahren in Arnsberg mitzuteilen hatte, ist nicht zuletzt geeignet, einen Einblick in das Selbstverständnis der Mitglieder dieses Kollegiums zu vermitteln. In Übereinstimmung mit dem Stadtvorstand sprach sie sich gegen die Einführung der Klassenwahl in Arnsberg aus.⁶¹ Ihre Argumentation zeigt indes in manchem deutliche Unterschiede gegenüber der des Gemeinderates und läßt zugleich standespolitische Zielsetzungen erkennen. Sie riet von diesem Wahlverfahren ab, weil ihr dessen Vorteil, nämlich eine „möglichst vielseitige Vertretung“ der Einwohnerschaft zu gewährleisten, in einer Stadt mit nur 3711 Einwohnern nicht zu erzielen war, wenn es letztlich fast nur auf eine Trennung von Beamten und Nichtbeamten hinauslaufe. Als Folge einer solchen Regelung befürchtete die Bezirksregierung eine zunehmende Verschlechterung der Beziehungen zwischen Beamten und übriger Einwohnerschaft, die dazu neige, in ihnen schon jetzt „besonders bevorrechtigte Untertanen“ zu sehen. An der Erhaltung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen beiden Gruppen war ihr schon deshalb gelegen, weil sie den Beamten eine maßgebliche Rolle in der neuen Stadtleitung sichern wollte. Dieses Ziel war für die Bezirksregierung mit Hilfe des reinen Bezirkswahlsystems zuverlässiger erreichbar. Denn, so gab sie zu verstehen, durch Bildung einer Wahlklasse aus Beamten und den wenigen Kaufleuten würden der übrigen Bürgerschaft, die in den Stimmbezirken zu wählen hätte und angesichts ihrer Armut und Rückständigkeit zur angemessenen Wahrnehmung der kommunalen Interessen kaum in der Lage sein werde, „fast alle Elemente zu freiem und selbständigem Urteil“ entzogen. Da der Wahlklasse zudem nur ein Drittel der Mandate zustehen würde, sei im Sinne einer „möglichst vielseitigen und fähigen“ Stadtverordneten-Versammlung wenig gewonnen. Geeigneter erschien ihr statt dessen das uneingeschränkte Bezirkswahlssystem, weil sie von der Erwartung ausging, daß Beamte auch von den übrigen Bürgern gewählt, sie also in größerer Zahl im Stadtrat vertreten sein würden, und daran lag ihr: dem „intelligenteren Teil“ der Stadtbevölkerung Einfluß auf die Stadtleitung in einem Maße zu verschaffen, „wie es für den gedeihlichen Betrieb der Ortsangelegenheiten“ zu wünschen sei.

Der Oberpräsident, der jetzt auch in dieser Frage zu entscheiden hatte, war im Jahr zuvor im Falle Dortmund nicht dem Votum der Bezirksregierung gefolgt. Sie hatte dort den Beamten, die nach ihrer Einschätzung bei ausschließlicher Bezirkswahl angesichts der mißtrauischen Haltung der Alteingesessenen ihnen gegenüber keine angemessene Vertretung in der Stadtverordneten-Versammlung finden würden, eine Wahlklasse einrichten wollen. Vincke hatte sich jedoch anders

60 Vgl. *Filbry*, S. 206f.

61 StAM, OP 4187, Reg. an OP, 11. Juli 1835.

entschieden, weil er insbesondere die Zahl der dafür in Betracht kommenden Personen im Verhältnis zur übrigen Wählerschaft für zu gering hielt.⁶²

Um so erstaunlicher scheint zunächst, wenn der Oberpräsident sich im Falle des wesentlich kleineren Arnsberg sowohl über das Gutachten des Gemeinderates wie auch das Votum der Regierung und nicht zuletzt auch über den Rat des Ministeriums, Anträge der Stadtbehörden möglichst zu akzeptieren,⁶³ hinwegsetzt und in Ausschöpfung seiner Vollmacht hier die Klassenwahl angeordnet hat. Seine Entscheidung in dieser Sache⁶⁴ fällt zeitlich zusammen mit der Festsetzung dieses Wahlmodus auch für Münster⁶⁵ und wird in beiden Fällen im wesentlichen von den gleichen Motiven bestimmt.

In der Auseinandersetzung mit den von Gemeinderat und Bezirksregierung vorgebrachten Einwänden gegen dieses Wahlverfahren, die er als „unerheblich“ bewertete, war für Vincke ausschlaggebend, daß hier nach seiner Einschätzung die in der Ministerialinstruktion vom 21. April 1831 genannten Voraussetzungen für die Einrichtung von Klassen gegeben waren und sich ein großer Teil der Einwohner durch Bildung, Beschäftigung und Lebensweise von den übrigen unterschied. Es war offenkundig, daß Vincke dabei vornehmlich an die unverhältnismäßig große Gruppe der Beamten dachte, der eine besondere Vertretung im Stadtrat gesichert werden sollte. Die Sorge der Bezirksregierung, die Ausgliederung eben dieser Gruppe aus der übrigen Wählerschaft werde das ohnehin gespannte Verhältnis zu den Altbürgern schwerwiegend belasten, hielt er für nicht unbegründet, setzte aber darauf, daß dieses Mißtrauen „sicher bald nachlassen“ werde, wenn die Beamten durch ihre institutionalisierte Mitwirkung in der Gemeindevertretung „mit der gewerbetreibenden Klasse der Bürger in nähere und bleibende Berührung“ gebracht würden. Auch erwartete er, bei den Bürgern werde die Einsicht beruhigend wirken, daß sie auch bei Einrichtung von Wahlklassen immer noch zwei Drittel der Stadtverordneten zu bestimmen hätten. Dieses Verfahren war nach Vinckes Meinung der beste Weg, der verbreiteten Abneigung gegen die Beamtenschaft⁶⁶ dauerhaft entgegenzuwirken.

Es bestätigt sich damit auch in Arnsberg, was in Münster als wichtigstes Ziel Vinckes bei der Bestimmung des Wahlverfahrens sichtbar wird.⁶⁷ Es ging ihm darum, wo immer die örtlichen Verhältnisse dies zuließen, den Eximierten, dem akademisch gebildeten Bürgertum, vornehmlich aber den Beamten – die anderen dieser Klasse angehörenden Berufsgruppen läßt er unerwähnt – bestimmenden Einfluß in der Stadtvertretung zu verschaffen, der bei ausschließlicher Bezirks-

62 Vgl. *Schulte-Althoff*, S. 285.

63 Vgl. *Filbry*, S. 201, der auf mehrere entsprechende Ministerialverfügungen verweist.

64 StAM, OP 4187, OP an Reg. Arnsberg, 25. Juli 1835.

65 Nach *Filbry*, S. 202, am 7. September 1835.

66 Vgl. hierzu auch *Conrad*, S. 59, und *Behr*, S. 42-46.

67 Für Münster vgl. *Filbry*, S. 204-207.

wahl angesichts des Mißtrauens der übrigen Bevölkerung ihnen gegenüber kaum zu gewinnen war. Zugleich sollte mit Hilfe der Klassenwahl die Integration der Eximierten in die städtische Gesellschaft vorangebracht und die Zusammenarbeit zwischen gewerblichem Bürgertum und Staatsbeamten herbeigeführt werden.⁶⁸ Ob Vincke zugleich auch konfessionspolitische Absichten, den überwiegend protestantischen Beamten Einfluß auf die lokalen Verhältnisse in Arnberg zu sichern, hegte, ist nicht belegbar. Oberpräsidium und Bezirksregierung waren sich in der Zielsetzung im wesentlichen einig; sie unterschieden sich in der Methode: das Regierungskollegium in Arnberg hoffte, das Ziel auf dem Weg der Bezirkswahl, Vincke auf dem der Klassenwahl zu erreichen. Er konnte sich hierbei insbesondere auch der ausdrücklichen Unterstützung des Ministeriums des Inneren gewiß sein, wenn es darum ging, der „wohlhabenderen und gebildeteren Klasse“ das „moralische Übergewicht“ in der Stadtverordneten-Versammlung zu sichern.⁶⁹

Zweifelhaft mußte freilich bleiben, ob dies Ziel auf dem eingeschlagenen Weg sich würde erreichen lassen. Zu bedenken war vor allem, ob die Reputation der neuen Stadtverfassung, die auf dem Prinzip der rechtlichen Gleichheit der Bürger beruhte und ältere ständisch-korporative Traditionen aufhob, nicht durch die wahrrechtliche Privilegierung einer Gruppe schweren Schaden nehmen würde. Zum anderen blieb abzuwarten, ob bei der so herbeigeführten Kooperation in der Stadtverordneten-Versammlung nicht bald offenkundig wurde, daß das Interesse der – zumeist protestantischen – Beamten an kommunalen Angelegenheiten in manchem anders geartet war als das des Grundbesitzenden und gewerbetreibenden Bürgertums und sich infolgedessen der Gegensatz zwischen diesen Gruppen der städtischen Gesellschaft nicht vertiefen würde.

Auf der Grundlage der städtischen Listen und seiner überschlägigen Berechnungen entschied der Oberpräsident über die Bildung der Stimmbezirke und Wahlklassen und die Zahl der Stadtverordneten.⁷⁰ Aus dem Kreis der 501 Stimmberechtigten gliederte er die 143 Beamten, Pensionäre, Geistlichen, Lehrer, Ärzte, Rentner und die zehn Gewerbetreibenden mit kaufmännischen Rechten aus und faßte sie zu einer Wahlklasse zusammen. Die übrigen Wähler verteilten sich mit 243 auf den östlichen und 258 auf den westlichen Stimmbezirk. Da von den insgesamt 178 Wählbaren allein 105 aus der Wahlklasse stammten, hielt Vincke es für gerechtfertigt, ihr die Wahl von mindestens einem Drittel der Stadtverordneten zuzugestehen. Zugleich erhöhte er die vom Gemeinderat vorgeschlagene Zahl der Stadtverordneten von 12 auf 18. Dies erwies sich aus wahrarith-

68 Koselleck, S. 575.

69 A. v. Kamptz (Hg.), Annalen der preußischen inneren Staats-Verwaltung, Berlin 1835, S. 1027f.; Reskript des Innenministers vom 11. Dez. 1835 an OP Vincke.

70 StAM, OP 4187, OP an Reg. Arnberg, 25. Juli 1835.

metischen Gründen als notwendig.⁷¹ Damit hatte Arnberg drei Stadtverordnete mehr zu wählen als das fast doppelt so große Dortmund.

Auseinandersetzungen zwischen Gemeinderat und Aufsichtsbehörden

Die Arnberger Regierung hatte 1829 den seit 18 Jahren amtierenden Bürgermeister Joseph Hüser,⁷² der gebürtiger Arnberger war, wegen mangelnder Eignung entlassen und durch den ortsfremden von Devivere ersetzt. Zwischen ihm und dem Gemeinderat hatte sich bald ein zunehmend gespanntes Verhältnis entwickelt. Bereits in der Amtszeit Hüser's war Unordnung in der Finanzverwaltung aufgetreten, ohne daß indes der Gemeinderat höheren Orts darüber Beschwerde geführt hätte. Als von Devivere hingegen in seiner offenbar ausgeprägten Neigung zu eigenmächtigem Handeln weder das Beratungsrecht des Gemeinderates in Finanzfragen hinreichend respektierte noch immer die erforderlichen Genehmigungen der Regierung einholte und keine Etabrechnungen mehr vorlegte, wuchs der Widerstand gegen den ortsfremden Bürgermeister. Nachdem Bemühungen, ihn zur Behebung der Mißstände zu veranlassen, ohne Erfolg geblieben waren, wandten sich sechs Gemeinderäte unter Berufung auf die ihnen auferlegte Kontrollpflicht⁷³ am 30. Mai 1834 in einer Beschwerdeschrift⁷⁴ – also mehr als ein Jahr vor Beginn des Einführungsverfahrens für die neue Städteordnung – an den Landrat als zunächst zuständige Behörde. Sie verwiesen auf ein hohes Maß an „Unzufriedenheit“ in der Bürgerschaft über den „verfassungswidrigen Gang“ der städtischen Verwaltung, warfen dem Bürgermeister weitere schwerwiegende Verstöße gegen das Haushaltsrecht vor und forderten dazu auf, im Interesse der Erhaltung und wirtschaftlichen Verwaltung des Kommunalvermögens einzugreifen. Die Beschwerde wurde von dem erkrankten Landrat Franz Anton Thüsing, der kurze Zeit später starb, nicht mehr bearbeitet und blieb 15 Monate unbeantwortet liegen. Die Gemeinderäte unterließen es in dieser Zeit allerdings, sie an die Bezirksregierung als nächsthöhere Instanz weiterzuleiten. Als Mitte 1835 die Etabrechnung selbst für das Jahr 1832 vom Bürgermeister noch nicht präsentiert

71 Und zwar deshalb, weil dort, wo nach Bezirken und Klassen gleichzeitig gewählt wurde und jährlich ein Drittel von jeder Wahlform ausscheiden und neu gewählt werden sollte, die Zahl der Vertreter jedes Stimmbezirks und der Wahlklassen durch 3 teilbar sein mußte.

72 StAM, Ghzgt. Hessen II B, Nr. 84. Hüser bekam mit 24 Florin den Besoldungshöchstsatz. Die Regierung Arnberg hatte Hüser als seit längerem „fast unbrauchbar“ bezeichnet; vgl. StAM, OP 4187, OP an Innenminister, 17. Okt. 1835.

73 Sie beriefen sich auf die Instruktion vom 29. Febr. 1812, vgl. dazu Anm. 7.

74 Die Schrift ist im Wortlaut nicht überliefert; auf den Inhalt wird mehrfach Bezug genommen in StAM, OP 4187, insbesondere in: Gemeinderäte an OP, 1. Sept. 1835. Die Beschwerde vom 1. 9. 1835 haben unterzeichnet Assessor Feislachen, die Justizkommissare Dröge und Arndts, Regierungssekretär Rieve, Uhrmacher Pöpperling. Unterzeichner der Schrift vom 31. 10. 1835 (StAM, OP 4187) sind außerdem Oberlandesgerichtsrat Ulrich und Apotheker Müller; Rieve fehlt hier.

worden war, entschlossen sich die Gemeinderäte zu einem demonstrativen Schritt: sie beantragten am 5. August 1835 bei der Regierung, sie aus dem Amt zu entlassen.⁷⁵ Ihr Vorgehen begründeten sie mit der ihnen aufgebürdeten „moralischen Verantwortlichkeit“ und gaben an, vor Einführung der Städteordnung Entlassung erhalten zu wollen.

Im Regierungskollegium, dessen Mitglieder mit den lokalen Verhältnissen aus unmittelbarer Anschauung gut vertraut waren, neigte man dazu, in dem Entlassungsgesuch ein politisches Manöver zu sehen, durch das die Gemeinderäte die Aufmerksamkeit der Mitbürger vor der Stadtverordnetenwahl auf sich lenken wollten, und lehnten den Antrag ab. Das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Regierung verschlechterte sich dadurch weiter, gerade auch zu Lasten des Einführungsverfahrens für die Städteordnung. Hierzu trug insbesondere die Einstellung der Bezirksregierung bei. Ihr Verhalten war bestimmt von den eingefahrenen Regeln autoritärer Verwaltungsroutine, die auf Reglementierung und Befehl setzte. Widerspruch örtlicher Instanzen, auf die die Mitglieder des Kollegiums im Bewußtsein ihrer Vorbildung und amtlichen Stellung ohnehin oft hochmütig herabsahen,⁷⁶ galt da leicht als Widersetzlichkeit gegenüber der Obrigkeit und wurde als „ungesetzliche“, gar bedrohliche „Anregung zur Unzufriedenheit“⁷⁷ bewertet. Hinter den Aktionen des Arnsberger Gemeinderates sah sie gerade in der Übergangsphase zur neuen Kommunalordnung „für die Ruhe des Ortes gefährliche Intrigen“, die „im Keim zu ersticken“ waren. Die seit langem verfolgte Absicht der dortigen Stadtvertreter sei es in Wahrheit, „unter dem Schein der gemeinnützigen Bestrebungen“ aufzutreten und die Regierung und ihre Organe „in Schatten stellen zu wollen“. Deshalb erschien dem Arnsberger Regierungskollegium die Beschwerde über von Devivere primär von dem wahltaktischen Ziel bestimmt, die Öffentlichkeit gegen den Bürgermeister einzunehmen, seine mögliche Wahl zu verhindern und sich selbst für kommunale Ämter zu empfehlen. Zumal in der Veröffentlichung der Entscheidung Vinckes vom 31. Juli 1835 im Arnsberger Wochenblatt erblickte sie nicht weniger als eine „verfassungswidrige öffentliche Handlung“, die Teil der gegen Devivere gerichteten Kampagne sei und das Ziel verfolge, die Einführung der neuen Städteordnung in Arnsberg zu verhindern.⁷⁸ Als überdies bekannt wurde, daß eine Abschrift der Beschwerde und des Entlassungsgesuchs in der Bürgerschaft zirkulierte, noch bevor die Regierung sie beantwortet hatte, sah sie darin die „gesetzliche Ordnung“ überhaupt gefährdet und hielt „kräftiges Einschreiten“ für geboten.⁷⁹ Sie erteilte den

75 Der Text ist nicht erhalten; Rückschlüsse lassen zu: StAM, OP 4187, Gemeinderäte an OP, 1. Sept. 1835, und Gemeinderäte an Innenminister, 31. Okt. 1835.

76 Vgl. hierzu *Hartung*, S. 307.

77 StAM, OP 4187, Reg. Arnsberg an OP, 27. Sept. 1835.

78 Ebenda, Innenminister an OP, 3. Sept. 1835; Reg. Arnsberg an OP, 27. Sept. 1835.

79 Ebenda, Reg. Arnsberg an OP, 27. Sept. 1835.

Gemeinderäten, ohne sie zuvor zu hören, einen förmlichen Verweis. Darüber hinaus ließ sie polizeilich die kursierende Abschrift der beiden Texte beschlagnahmen, verlangte unter Androhung von Zwangsmaßnahmen die Auslieferung des Konzepts für die Veröffentlichung im Arnberger Wochenblatt und beantragte beim Oberlandesgericht die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens wegen Verbreitung dieser Schriften.

Nicht nur wegen dieser unverhältnismäßig heftigen Reaktion der Bezirksregierung konnten die Arnberger in diesem Zusammenhang kaum jemals den Eindruck gewinnen, daß das Regierungskollegium sich in seinen Entscheidungen immerzu strikt am Grundsatz seiner Geschäftsordnung orientierte, dem einzelnen „die möglichst freie Entwicklung und Anwendung seiner Anlagen ... zu gestatten und alle dagegen noch obwaltende Hindernisse baldmöglichst auf legale Weise hinwegzuräumen“. ⁸⁰ Die Stadtvertreter waren sich vielmehr der prekären Lage, in der sie sich gegenüber der staatlichen Bürokratie befanden, bewußt und haben sie in bemerkenswert offener Weise dem Oberpräsidenten dargelegt. Sie hielten dabei an ihrem Recht fest, die Gemeindeführung zu kontrollieren und Beschwerden über Unregelmäßigkeiten und Fehler mitzuteilen. „Wenn sie eine solche Opposition glauben formieren zu müssen, stehen sie allen Organen der Verwaltung gegenüber, und diese sind es, welche die Stellung der Gemeindevertreter, die freie Bewegung des Gemeindelebens, oft nicht genügend würdigen. Entweder fühlen sie sich durch die pflichtmäßigen und freimütigen Äußerungen der Gemeindepäsidenten persönlich verletzt, oder sie sehen darin gefährliche Anzeichen innerer Unruhen, und nicht selten treten Phantasmagorien an die Stelle einer klaren besonnenen Ansicht der Dinge.“ Zugleich machten die Gemeinderäte den Oberpräsidenten auf die Gefahren aufmerksam, die sich angesichts dieser Haltung der staatlichen Stellen für die neue, Selbstverwaltungsrechte begründende Kommunalordnung ergaben. Ihr Erfolg hänge wesentlich davon ab, „daß die königlichen Behörden diese Freiheit in ihren gesetzmäßigen Schranken ertragen lernen.“ Andernfalls werde der „bessere Teil der Bürger“ für kommunale Aufgaben nicht mehr zu gewinnen sein, das Feld bleibe „servilen Ignoranten und Ränkeschmieden“ überlassen, oder es werde zu „unangenehmen Reibungen“ zwischen den Behörden und den Stadtvertretern kommen. ⁸¹

Für die Haltung der Bezirksregierung in dieser Angelegenheit ist aufschlußreich, daß sie die Kritik der Gemeinderäte an Bürgermeister von Devivere als Angriff auf sich und die staatliche Bürokratie insgesamt auslegte. Dabei befand sie sich hier in durchaus ungünstiger Lage. So sehr sie bestrebt war, die Verdienste von Deviveres gegenüber dem Oberpräsidenten hervorzuheben, sah sie sich gleichwohl veranlaßt, Verstöße des Ortsbeamten, dem sie „eine gewisse Vorliebe

⁸⁰ §§ 34 und 50 der Geschäftsinstruktion für die preußischen Regierungen, zitiert nach Hartung, S. 306.

⁸¹ StAM, OP 4187, 5 Gemeinderäte an OP, 1. Sept. 1835.

für werktätiges persönliches Wirken“ zugute halten wollte, gegen die Kommunalverfassung einzugestehen und damit wesentliche Vorwürfe des Gemeinderates zu bestätigen.⁸²

Nach Ablehnung des Entlassungsgesuchs durch die Bezirksregierung wandten sich die Gemeinderäte mit dem gleichen Antrag an den Oberpräsidenten. Er wies die Bitte mit der Begründung ab, daß die Einführung der Städteordnung schon weit fortgeschritten sei, der Gemeinderat nach Einsetzung der Stadtverordneten-Versammlung ohnehin zurücktreten werde und sie die erbetene Entlastung dann erhalten würden.⁸³ Zugleich aber trug er der Regierung auf, die gegen den Bürgermeister vorgebrachten Beschwerden zu untersuchen.⁸⁴ Im übrigen schloß er sich im wesentlichen dem Urteil des Arnberger Regierungskollegiums über Motive und Ziele des dortigen Gemeinderates an, wenn er hinter dessen Aktionen die intrigante Opposition Alteingesessener gegenüber einem ortsfremden, ihm von der Regierung vorgesetzten Bürgermeister vermutete, die sich ihren Mitbürgern für künftige kommunale Ämter empfehlen wollten, und hinter allem die Absicht entdeckte, „Unzufriedenheit und Parteienungen zu erregen“ und „Unruhe“ hervorzurufen. Auch dem Oberpräsidenten fehlte das Verständnis für die mobilisierenden und politisierenden Wirkungen, die von Wahlen ausgehen, zumal wenn es jetzt um mehr ging als bei früheren Gemeindevahlen.

Die Vorgehensweise der Regierung in dieser Angelegenheit stieß freilich in zwei Punkten auf deutliche Kritik Vinckes. Zum einen hielt er ihr in Übereinstimmung mit dem Gemeinderat vor, „eine solche Unordnung bei einer Gemeindeverwaltung, die so nahe unter Ihren Augen steht“, so lange geduldet zu haben, und forderte zu sofortigem Eingreifen auf. Zum anderen tadelte er als unangemessen und überzogen, daß das Arnberger Kollegium allein auf die Tatsache der Veröffentlichung seines Schreibens hin, deren Bedeutung für die Einwohner er ausdrücklich anerkannte, sogleich mit einem Verweis reagiert habe. Da in der bloßen Publikation Strafbares nach seinem Urteil nicht zu sehen war, riet er der Regierung, auch angesichts des nahen Endes der Amtszeit des Gemeinderates, die Sache auf sich beruhen zu lassen und nicht weiter auf Herausgabe des Konzepts zu bestehen. Für verfehlt, weil nicht hinreichend fundiert, hielt Vincke überdies den Antrag auf Einleitung eines Strafverfahrens gegen den Gemeinderat, wo doch hier eine Disziplinaruntersuchung zweckmäßiger gewesen wäre.

Die beschwerdeführenden Gemeinderäte, die inzwischen sämtlich zu Stadtverordneten gewählt worden waren, ließen sich durch die Ablehnung ihres Antrages auch durch den Oberpräsidenten nicht entmutigen. In ihrer Auffassung offenbar bestärkt durch den neuerlichen Vertrauensbeweis ihrer Mitbürger, wandten sie sich am 31. Oktober mit einer Petition an den Innenminister, in der sie um

82 Ebenda, Reg. Arnberg an OP, 27. Sept. 1835.

83 Ebenda, OP an Gemeinderäte, 10. Okt. 1835.

84 Ebenda, OP an Innenminister, 17. Okt. 1835.

Rehabilitierung und Zurücknahme der „ehrverletzenden Vorwürfe“ nachsuchten.⁸⁵

Die kompetent argumentierende, selbstsicher auftretende Schrift stellte einen scharfen Protest gegen die Behandlung durch die Bezirksregierung dar. Geradezu als rechtswidrig wird deren Vorgehen charakterisiert und als Folge dessen die Gefahr eines „psychologischen Terrorismus“ beschworen, der die Tätigkeit der Gemeinderäte und deren „freie Stimmführung“ bei Beschwerden zum Nachteil der Allgemeinheit zu beschränken drohe. Man scheute sich nicht, der Regierung vorzuhalten, die „gewählten ... Deputierten der Bürgerschaft“ der gleichen Form der „Dienstsubordination“ wie die Polizeidiener und Flurschützen unterwerfen zu wollen und sich damit in Widerspruch sowohl zur hessischen Gemeindeordnung als auch zur neuen Kommunalverfassung zu befinden. Nicht die Geltendmachung der bescheidenen kommunalen Rechte gegenüber den staatlichen Behörden gefährdete nach Ansicht der Gemeinderäte die Ordnung, sondern im Gegenteil die „in schroffen Formen“ durchbrechende Einstellung der Regierung, die die loyale Bürgerschaft verdächtige und alle begründeten Vorhaltungen des Gemeinderates mit dem Hinweis beantwortet habe, darüber stehe ihm kein Urteil zu. Folge einer solchen Haltung der Behörden könne schließlich sogar sein, befürchtete der Gemeinderat, daß die Bürger das Vertrauen in den Staat verlören.

Die Erwartungen, die die Arnsberger in das Innenministerium gesetzt hatten, wurden nicht enttäuscht. In fast allen Punkten gab es ihnen recht. Die Einleitung eines Kriminalverfahrens aus den von der Regierung aufgeführten Gründen erklärte es in seinem Schreiben an den Oberpräsidenten⁸⁶ für nicht gerechtfertigt. Die inkriminierte Veröffentlichung im Arnsberger Wochenblatt bezeichnete es als nicht tadelnswert, beanstandete lediglich, daß hierzu kein formeller Beschluß des Ratskollegiums ergangen sei, und hielt eine disziplinarische Rüge für dieses Versäumnis für hinreichend. Auch vermochte das Ministerium einen Gesetzesverstoß im Entlassungsgesuch der Gemeinderäte und in der Mitteilung dieses Textes und der Beschwerdeschrift an andere nicht zu sehen, zumal das Mißtrauen gegenüber der Finanzverwaltung des Bürgermeisters sich als begründet erwiesen habe. Deshalb wies es an,⁸⁷ den Antrag auf Kriminaluntersuchung zurückzunehmen. Entsprechend scharf fiel die Kritik an der Bezirksregierung aus, die sich durch die „Gehässigkeit“ ihrer Vorgehensweise kompromittiert und damit nur zur Belastung des Einführungsverfahrens für die Städteordnung beigetragen habe. Das Ministerium zeigte sich besorgt über den „üblen Eindruck“, der durch die Verfahrensweise der Regierung in der Stadt Arnsberg entstanden sei und den kein offizieller Tadel werde beheben können. Im Schreiben des Ministeriums an den

85 Ebenda, 6 Gemeinderäte an Innenminister, 31. Okt. 1835.

86 Ebenda, Innenminister an OP, 7. Nov. 1835.

87 Ebenda, OP an die Regierung, 26. Nov. 1835. Das Oberlandesgericht hat die Einleitung der beantragten Kriminaluntersuchung abgelehnt: OP 4187, Reg. Arnsberg an OP, 5. Dez. 1835.

Oberpräsidenten wurde den Arnsberger Gemeinderäten zugleich noch eine besondere Form der Anerkennung für ihr unbeirrtes Eintreten für ihre Rechte zuteil. Es machte sich eine Wendung ihres Schreibens an Vincke vom 1. September 1835 zu eigen, und der Oberpräsident sah sich mit eben jenen Worten, mit denen zuvor die Arnsberger ihr Anliegen ihm gegenüber begründet hatten, jetzt von seiten des Ministeriums dazu ermahnt, daß „die Verwaltungsbehörden die durch die Städteordnung verliehene Freiheit erst ertragen lernen müßten, wenn nicht die besseren Bürger sich von der städtischen Verwaltung zurückziehen sollten“.

Wir wissen nicht, welche Resonanz die Entscheidung des Ministeriums in Arnsberg gefunden hat. Offenkundig war freilich: die Gemeinderäte hatten erneut einen bedeutsamen Erfolg errungen: war ihnen zuvor bereits das Recht zur Forterhebung der Bürgerrechtsgelder zugestanden worden, war jetzt ihre Kritik an der Verwaltungspraxis von Bürgermeister und Bezirksregierung als begründet anerkannt, waren deren verfehlte Maßnahmen soweit wie möglich korrigiert und alle „ehrerletzenden Vorwürfe“ der Behörden zurückgenommen.

Das Ministerium nahm den Arnsberger Fall zum Anlaß, den Oberpräsidenten nachdrücklich auf die Beachtung bestimmter Grundsätze im Einführungsverfahren zu verpflichten.⁸⁸ Alle damit befaßten Instanzen sollten, soweit wie rechtlich möglich und nicht gerade unzumutbar, die Wünsche der Bürgerschaft berücksichtigen, „nicht durch unmotivierte Härte und unnötige Verletzung des Ehrgefühls ... Gehässigkeit“ erregen, vielmehr „durch ein mildes und versöhnliches Verfahren“ Meinungsverschiedenheiten zu beheben suchen.

Ungeachtet dieser ministeriellen Weisung ließ die Bezirksregierung auch fortan nicht immer hinreichende Bereitschaft erkennen, sich an diesen Grundsätzen zu orientieren. Als einer der zum Stadtverordneten gewählten Gemeinderäte, der als Regierungsekretär für die Übernahme des Mandats nach der Städteordnung die Zustimmung seiner Dienstbehörde benötigte, um diese Genehmigung nachsuchte, verweigerte sie ihr Plazet. Zur Begründung verwies sie auf seine von ihr als „unwürdig und beleidigend“ empfundene Teilnahme an den „bekannten Umtrieben“ und beharrte trotziger auf ihrer „pflichtgemäßen Überzeugung“, auch wenn nach dem Erlaß des Ministeriums „manches anders, wenn auch gegen eigene Überzeugung“ behandelt werden müsse.⁸⁹

88 StAM, OP 4187, Innenminister an OP, 7. Nov. 1835.

89 Ebenda, Reg. an OP, 25. Nov. 1835; dazu dort auch die Antwort des OP vom 27. Nov. 1835.

Die Wahl der Stadtverordneten und des Magistrats

Nach der Städteordnung galt für die Wahl der Stadtverordneten das freie Mandat; sie waren Vertreter der Stadtgemeinde „im Ganzen“ (§ 55), nicht bloß des Bezirks oder der Klasse. Deshalb konnten auch Bürger, die nicht zum jeweiligen Stimmbezirk oder zur Wahlklasse gehörten, gewählt werden.

Die Wahlen zum neuen Arnberger Stadtrat waren auf den 18. Oktober 1835 festgesetzt worden, einen Sonntag, wie vorgeschrieben. Leider fehlen uns Angaben über die Höhe der Wahlbeteiligung, den Verlauf der Wahlgänge und über Stimmzahlen.

Das Wahlergebnis ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert.⁹⁰ Auffällig ist zunächst ein hohes Maß an Kontinuität zwischen dem bisherigen Gemeinderat und der neuen Stadtvertretung; die sechs beschwerdeführenden Mitglieder des alten Gremiums waren sämtlich Stadtverordnete geworden. Sodann: die Wahlklasse entsandte nur Mitglieder der eigenen Gruppe in den Stadtrat, die Stimmbezirke hingegen wählten auch fünf Angehörige der Wahlklasse, darunter zwei Beschwerdeführer.⁹¹ Somit entstammten 11 der 18 Stadtverordneten den Reihen der 153 Angehörigen der Wahlklasse, sieben dem Kreis der 348 Bezirkswähler.⁹² Unter Einbezug der beiden Mitglieder des Oberlandesgerichts saßen vier Staatsbeamte im Stadtrat. Mit zwei Kaufleuten und je drei Handwerkern und Gewerbetreibenden war das Wirtschaftsbürgertum im westfälischen Vergleich⁹³ hier eher unterrepräsentiert, das Bildungsbürgertum mit neun Vertretern – davon allein sieben Juristen – unverhältnismäßig gut präsent. Mit einem solchen Ausgang konnte Vincke im Hinblick auf seine Wahlstrategie der Favorisierung des Bildungsbürgertums und insbesondere der Beamten recht zufrieden sein.

Die Konstituierung der Versammlung verzögert sich, weil eines ihrer Mitglieder kurz nach der Wahl verstorben war und einem weiteren, eben jenem Regierungssekretär, der als Mitunterzeichner der Beschwerde bereits den Unwillen der Bezirksregierung erregt hatte, die Bestätigung für die Übernahme des Mandats

90 Nach SA Arnberg, 18/30, sind zu Stadtverordneten gewählt worden: Östlicher Wahlbezirk: Gastwirt Mathias Linhoff; Oberlandesgerichts-Präsident Nettle; Kaufmann Joseph Tilmann; Justizkommissar Franz Dröge; Uhrmacher Konrad Pöpperling; Einspanner Eberhard Zumbroich. Westlicher Wahlbezirk: Regierungsekretär Werner Rieve; Kaufmann Cosack; Gastwirt Engelbert Schumacher; Schreinermeister Franz Reiter; Zimmermeister Arnold Schneider; Assessor Franz Feislachen. Klassenwahl: Oberlandesgerichtsrat Ulrich; Apotheker August Müller; Justizkommissar und Postmeister Friedrich Arndts; Landrentmeister von der Marck; Geheimer Regierungsrat Dach; Justizkommiss.-Rat Greve II.

91 Nämlich Justizkommissar Dröge und Assessor Feislachen.

92 In Münster war das Verhältnis für die Bezirkswähler noch wesentlich ungünstiger; vgl. *Filbry*, S. 218f.

93 Vgl. hierzu *Conrad*, S. 55.

versagt worden war.⁹⁴ In der Nachwahl vom 24. Januar 1836 wurde das Stadtverordnetenkollegium vervollständigt. Die Zahl der Gewerbetreibenden betrug jetzt vier, die der Staatsbeamten drei.⁹⁵

In Anbetracht der beruflichen Zusammensetzung der Kommunalvertretung kann das Ergebnis ihrer Wahlen weder für den Vorsitz noch für die Bestellung des Magistrats verwundern.

Auf ihrer ersten Sitzung am 26. Januar 1836 bestimmte die Stadtverordneten-Versammlung den Präsidenten des Oberlandesgerichts zu ihrem Vorsitzenden und einen Justizkommissar zu dessen Stellvertreter.⁹⁶

Die Vorschläge der Stadtverordneten-Versammlung vom 29. Januar 1836 zur Zahl und Besoldung der Magistratsmitglieder akzeptierte der Oberpräsident.⁹⁷ Danach sollten dem auf zwölf Jahre gewählten besoldeten Bürgermeister vier unbesoldete Magistratsmitglieder zur Seite gestellt werden. Die gesamten Dienst-einnahmen des Bürgermeisters wurden auf 700 Rt. festgesetzt.⁹⁸ Um die Berechnung eines späteren Ruhegehalts zu erleichtern, wurde bestimmt, daß in diesem Betrag eine Bürokostenpauschale von 200 Rt. enthalten sei.

Die Magistratswahl fand am 15. März 1836 statt.⁹⁹ Um das Bürgermeisteramt bewarben sich der Assessor am Oberlandesgericht, Seissenschmidt,¹⁰⁰ und der bisherige Amtsinhaber, von Devivere. Auf Seissenschmidt entfielen 16 der 18 Stimmen. Damit wurde in Arnsberg auch das kommunale Spitzenamt aus den Reihen des Bildungsbürgertums besetzt. Zugleich gehörte Arnsberg zu der großen Mehrheit der westfälischen Städte, in denen die erste freie Wahl des Bürgermeisters nach der neuen Ordnung zum Amtwechsel führte.¹⁰¹ Zu weiteren Magistratsmitgliedern wurden gewählt: Justizkommissar Franz-Josef Dröge (14 Stimmen); Assessor Franz Feislachen (13 Stimmen); Apotheker August Müller (13 Stimmen); Regierungssekretär Werner Rieve (14 Stimmen).

Wenn Devivere nur zwei Stimmen erhalten hatte, war dies Ausdruck eines

94 StAM, OP 4187, Regierung Arnsberg an OP, 25. Nov. 1835 und 6. Febr. 1836; SA Arnsberg, 18/30, Mitteilung Siehrs vom 11. Jan. 1836.

95 Anstelle von Uhrmacher Konrad Pöpperling und Regierungssekretär Rieve wurden Gastwirt und Bäcker Finke und Schneidermeister und Krämer Volmar Reusch gewählt (SA Arnsberg, 18/30).

96 SA Arnsberg, 18/77, Bd. 1, Protokoll der Stadtverordneten-Sitzung vom 26. Januar 1836: den Vorsitz der Stadtverordneten-Versammlung übernahm Oberlandesgerichtspräsident Nettler, sein Stellvertreter wurde Justizkommissar Dröge.

97 StAM, OP 4187, OP an Reg., 26. Febr. 1836; SA Arnsberg, 18/77, Bd. 1, Reg. Arnsberg an Stadtverordneten-Vorsteher, 7. März 1836.

98 Nach SA Arnsberg, 18/35, hatte Bürgermeister von Devivere 1834 einen Betrag von 600 Rt. aus der Stadtkasse und einen Zuschuß von 37 Rt. aus der Kreis-Kommunalkasse erhalten.

99 SA Arnsberg, 18/77, Bd. 1, Protokoll der Stadtverordneten-Sitzung vom 15. März 1836.

100 Wilhelm Seissenschmidt war 1802 in Belecke geboren, hatte 1813-1818 das Arnsberger Gymnasium besucht und war 1835 Assessor am dortigen Oberlandesgericht geworden; vgl. Karl Féaux de Lacroix: Geschichte Arnsbergs, Arnsberg 1895, S. 581.

101 Vgl. Conrad, S. 57.

massiven Mißtrauens gegen seine Amtsführung und eine Bestätigung der Kritik des alten Gemeinderats an dem von der Regierung ernannten und von ihr ausdrücklich gestützten Bürgermeister. Ein deutlicher Vertrauensbeweis war hingegen die Wahl von allein drei Beschwerdeführern zu Magistratsmitgliedern. In der Entscheidung über das vierte unbesoldete Magistratsmitglied wird man nicht zuletzt auch einen Protest gegen die obrigkeitliche Vorgehensweise der Bezirksregierung im Einführungsverfahren sehen können. Gewählt wurde jener Regierungssekretär, dem sie soeben die dienstliche Erlaubnis für die Annahme des Stadtverordnetenmandats versagt hatte. Mußte dabei doch als sicher gelten, daß die Regierung ihm die Übernahme dieses Amtes noch viel weniger gestatten werde. Eben dies trat ein,¹⁰² so daß die Stadtverordneten-Versammlung am 5. Mai 1836 an seiner Stelle den Kaufmann Tilmann in den Magistrat wählte.¹⁰³

Nach einem feierlichen Gottesdienst beider Konfessionen am 29. Mai 1836 nahm Regierungskommissar Siehr die förmliche Einführung der Magistratsmitglieder in ihr Amt in öffentlicher Sitzung der Stadtverordneten-Versammlung vor.¹⁰⁴ Damit war die Überleitung in das neue System der Stadtverfassung in Arnsberg abgeschlossen.

Im Rückblick erscheint vor allem die Haltung des Arnsbergers Gemeinderates im Einführungsverfahren bemerkenswert. In den Kontroversen mit den staatlichen Behörden hat er angesichts ihrer offenbar teilweise anfechtbaren Entscheidungen seinen Standpunkt beharrlich, allen Einschüchterungen zum Trotz unbeirrt und juristisch kompetent vertreten und sich nicht gescheut, zur Respektierung der „gesetzmäßigen Schranken“ aufzufordern und vor den schwerwiegenden Folgen eines „psychologischen Terrorismus“ für das kommunale Leben zu warnen. Klarer als die Mitglieder des ortsansässigen Regierungskollegiums sah er, daß das Interesse der Bürger für die kommunalen Belange zu wecken und die städtische Selbstverwaltung erfolgreich zu begründen nur gelingen konnte, wenn die staatliche Administration ihre gewohnten Ansprüche auf strenge vormundtschaftliche Kontrolle und Reglementierung der Gemeinden rigoros reduzierte und die neuen Grenzen ihrer Befugnisse zu beachten lernte.

102 SA Arnsberg, 18/77, Bd. 1, Kommissar Siehr an Stadtverordneten-Vorsteher, 28. April 1836.

103 Ebenda, Protokoll der Stadtverordneten-Versammlung vom 5. Mai 1836.

104 Ebenda, Protokoll vom 29. Mai 1836.