

150 Jahre Rheinische Städteordnung 1856 – 150 Jahre kommunale Selbstverwaltung

Tagung des Amtes für rheinische Landeskunde des Landschaftsverbandes Rheinland
Bonn, 30. Oktober 2006

2006 jährte sich zum 150. Male die Einführung der Rheinischen Städteordnung. Sie markiert im Rheinland den Beginn der modernen kommunalen Selbstverwaltung, die bis heute ein wichtiger Bestandteil der deutschen Verfassung ist. Anlässlich des Jubiläums war die Rheinische Städteordnung am 30. Oktober 2006 Leitthema einer Tagung des Amtes für rheinische Landeskunde des Landschaftsverbandes Rheinland. Nach der Begrüßung und einem klaren Bekenntnis zum Modell der kommunalen Selbstverwaltung durch *Jürgen Wilhelm*, den Vorsitzenden der Landschaftsversammlung Rheinland, übernahm *Margret Wensky* die Einführung in die Thematik.

Den Eröffnungsvortrag zur kommunalen Selbstverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht hielt *Christian Waldhoff* (Bonn). Er stellte deren Verankerung im Grundgesetz sowie in den Landesverfassungen dar, ging auf die historische Entwicklung der Selbstverwaltungsgarantien ein und gab einen Einblick in aktuelle Entwicklungen und Probleme. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung geht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hervor. Im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts ist allerdings zwischen der einzelnen Gemeinde und Kreisen zu unterscheiden, da letztere ihre Aufgaben durch gesetzliche Vorgaben finden (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG), während Kommunen alle sie betreffenden Angelegenheiten eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze regeln dürfen. 1997 erfuhr die Verwaltungsfreiheit der Kommunen durch die Ergänzung von Satz 3 in Art. 28 Abs. 2 GG eine Erweiterung. Diese gewährt den Kommunen eine finanzielle Eigenverantwortung und erlaubt ihnen im Besonderen die Erhebung der Gewerbesteuer. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung stützt sich neben dem Grundgesetz auch auf die Landesverfassungen, ausgenommen Bayern, dessen Verfassung Gemeinden als ursprüngliche Gebietskörperschaften bezeichnet (Art. 11 Abs. 2 BayLVerf). Aus dieser Formulierung erwächst jedoch keine differierende juristische Wirkung im Vergleich zu anderen Verfassungen.

Die verfassungsrechtliche Einordnung der Gemeinden in den Staat war lange umstritten. Ausgehend von der preußischen Reformzeit des 19. Jh. hielt sich bis Mitte des 20. Jh. die Ansicht, Kommunen seien nicht Teil des Staates, sondern vielmehr der gesellschaftlichen Sphäre. Noch in den 1950er Jahren betrachtete das Bundesverfassungsgericht die Gemeinden als unpolitische Träger von Verwaltungsaufgaben auf der Basis hauptsächlich bürgerlicher Mitwirkung. Erst in den letzten Jahrzehnten setzte sich die Meinung durch, wonach die Kommunen dem Staat zuzurechnen sind. Eine weitere Neuerung wurde im Bezug auf das Kommunalwahlrecht dargestellt. Bis Anfang der 1990er Jahre gab es kein Wahlrecht für Ausländer. Die zunehmende Überlagerung durch europäisches Recht führte 1992 zu einer entsprechenden Ergänzung der Verfassung, die seitdem für EU-Bürger das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene vorsieht (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG).

Ein konkreter Aufgabenbereich ist für die Kommunen nicht vorgegeben. Vielmehr steht ihnen ein Aufgabenerfindungsrecht im Rahmen der Gesetze zu, welches sich auf die jeweiligen örtlichen Gemeinschaftsangelegenheiten bezieht. Diese definieren sich historisch über die Tradition und die überkommenen gemeindlichen Aufgaben und finden ihren Schwerpunkt in der so genannten Daseinsfürsorge. Waldhoff wies darauf hin, dass eine wachsende europarechtliche Überformung auf diesem Gebiet künftig zu einem massi-

ven Umbruch führen werde. Aufgrund des Herangehens „von außen“ an gewachsene Binnenstrukturen seien durchaus nachhaltige Probleme zu erwarten, ohne dass das Modell der kommunalen Selbstverwaltung an sich ernstlich gefährdet sei.

Ralf Pröve (Potsdam) thematisierte in seinem Vortrag „Stadtrepublikanismus und ‚Spießbürgertum‘ um 1800. Städtische Selbstverwaltung und starker Staat“ die Auswirkungen der Preußischen Städteordnungen von 1808 und 1831 und ihre Rezeption in der Forschung. Im Frühliberalismus galt die mittelalterliche Stadt als Vorbzw. Wunschbild, als politisches Ideal, welches republikanische Freiheit, politische Unabhängigkeit und einen starken Gemeinschaftssinn der Bürger in sich vereinte. Dagegen wurde die frühneuzeitliche Stadt als die von absolutistischen Landesherrn unterdrückte und ihrer bürgerlichen Werte beraubten Gemeinde gesehen. Diese „romantisierende Gegenüberstellung“ (Pröve) wirkte in der stadtgeschichtlichen Forschung bis in die erste Hälfte des 20. Jh. nach und führte zu einer weitgehenden Ignoranz gegenüber städtischen Kontinuitäten zwischen 1500 und 1800. Neuere Forschungen heben hingegen hervor, dass sich die Städte und ihre Bürger trotz landesherrlicher Eingriffe im Zuge der frühmodernen Staatsbildung Freiräume in erheblichem Umfang bis ins 19. Jh. bewahren konnten.

In zeitgenössischen Darstellungen wurde die Preußische Städteordnung von 1808 als Epochengrenze aufgefasst. Im Kontext der negativen Darstellung frühneuzeitlicher Zustände wurde sie aufgrund der gewährten Selbstverwaltungskompetenzen sowie der Förderung öffentlicher Beteiligung der Bürger gemeinhin positiv bewertet. Dieses von führenden, bürgerlich-liberal geprägten Historikern Mitte des 19. Jh. verfestigte Bild wurde von der modernen Forschung überwiegend unkritisch und unreflektiert übernommen. Tatsächlich sei die Städteordnung trotz ihrer unbestreitbar wegweisenden Elemente der kommunalen Selbstverwaltung jedoch als unmodern, defensiv und konservativ zu werten. Dieses Urteil stützen folgende Argumente: Erstens wurde die altständische Gesellschaftsordnung beibehalten. Zweitens war das aktive Wahlrecht an Grundbesitz gebunden, wodurch die Gemeindepolitik einigen Wenigen vorbehalten blieb. Drittens wurde keine Landgemeindeordnung eingeführt, so dass die Trennung von Stadt und Land langfristig zementiert wurde. Viertens – dies hob Pröve besonders hervor – traten die Städte die Aufsicht über die Polizeigewalt an den Staat ab. Außerdem könne die Städteordnung im Rahmen der preußischen Reformen als „defensive Modernisierung“ zur Revolutionsverhütung gesehen werden. Im Ergebnis wertete Pröve die Städteordnung als Vollendung des absoluten Staates, welcher nun umso tiefer in städtische Belange eingriff.

In den Städten griffen die Bürger ihre neuen Möglichkeiten dennoch schnell auf. Bestrebungen nach politischen und wirtschaftlichen Reformen sowie ein auffälliger Ungehorsam gegenüber den Behörden können als Ausdruck eines schnell wachsenden bürgerlichen Selbstbewusstseins gedeutet werden. Diesen Prozess stellte Pröve in den Kontext der stadtrepublikanischen Kontinuität und bezeichnete die Steinsche Städteordnung als „Wiederbelebungspritze“ stadtbürgerlicher Freiheiten. Gerade in der nach 1815 einsetzenden Restauration haben die 1808 eingerichteten Stadtverordnetenversammlungen das Fundament politischer Partizipation der Bürger gebildet. Die revidierte Städteordnung von 1831 war der Versuch des Staates, die politische Emanzipation der Bürger zurückzudrängen und gewährte Selbstverwaltungsrechte zu beschneiden. Durch die von Seiten des Staates freigestellte Annahme stieß sie jedoch auf überwiegende Ablehnung, da die Städte in ihr eine Rückkehr zu alter Bevormundung sahen. Letztlich gelang es somit nicht, den von der Ordnung 1808 ausgehenden Impuls einzudämmen.

Jürgen Herres (Berlin) sprach im dritten Vortrag des Tages über die Auseinandersetzungen zwischen Preußen und den Rheinlanden im Hinblick auf die Rheinische Städteordnung von 1856. Er stellte dabei auf eine beziehungs geschichtliche Betrachtung rheinisch-preußischer Geschichte ab, mit dem Ziel, die bis heute in der Forschung vorherrschende Sicht, die Rheinische Städteordnung von 1856 sei widerspruchlos hingenommen worden sei, zu widerlegen. Die Rheinlande nahmen innerhalb der preußischen Monarchie von Beginn an eine Sonderstellung ein. Geprägt durch moderne Rechts-, Wirtschafts- und Verfassungsstrukturen, welche als Errungenschaft der französischen Herrschaft geblieben waren, standen sie den agrarisch und ständisch

geprägten östlichen Provinzen gegenüber. Insbesondere die rheinischen Städte entwickelten ein hohes Maß politischer Dynamik und wurden zusehends zu Vertretern auch regionaler Interessen und liberaler Reformen. Im Vordergrund stand der Wunsch, die seit 1800 geltende Gleichstellung von Stadt und Land beizubehalten. Der preußische Staat wollte hingegen von Anfang an Stadt und Land verfassungsrechtlich trennen. 1831 stellte Preußen die Städte vor die Wahl, entweder die Steinsche Städteordnung oder die revidierte Ordnung von 1831 anzunehmen. Mehrheitlich lehnten die Städte beide Ordnungen mit dem Hinweis ab, ihre seit 30 Jahren bewährte Verfassung sei fortschrittlicher. In der 1845 erlassenen Rheinischen Gemeindeordnung wurden Städte und Landgemeinden gleichgestellt, allerdings zu Lasten der Selbstverwaltungsrechte.

Einen entscheidenden Einschnitt bildete die Gemeindeordnung von 1850. Diese als Ergebnis der Revolution von 1848 zu wertende Kommunalverfassung galt in der gesamten preußischen Monarchie und schränkte die ländliche Vorherrschaft der Großgrundbesitzer im Osten empfindlich ein. Konservative Eliten in Altpreußen bekämpften daher diese liberale Ordnung, für deren Zustandekommen sie die Rheinlande verantwortlich machten, vehement. Bis 1853 gelang es ihnen, die bis dahin nur in Westfalen und im Rheinland eingeführte Gemeindeordnung aufzuheben. Darüber hinaus trieben sie die Schaffung von Städte- und Landgemeindeordnungen voran. Versuche der liberalen preußischen Opposition, das Gesetz von 1850 zu retten, scheiterten. Die Städte des Rheinlands dagegen protestierten in zahlreichen Petitionen und Eingaben gegen das Vorhaben der Berliner Regierung. Einen prominenten Fürsprecher fanden sie im Thronfolger Prinz Wilhelm von Preußen, welcher die Verhältnisse am Rhein als Militärgouverneur in Koblenz kennen gelernt hatte. Er befürchtete, die Rheinprovinz würde durch die Kommunalgesetzgebung schlechter gestellt als andere Provinzen. Die zahlreichen und nachdrücklichen Proteste konnten den Gesetzerlass zwar nicht verhindern, erwirkten aber ein wichtiges Zugeständnis König Friedrich Wilhelms IV.: Auf Antrag konnten nun alle 124 Städte des Rheinischen Provinziallandtages die Städteordnung verliehen bekommen, und nicht – wie ursprünglich vorgesehen – nur die mit mehr als 10.000 Einwohnern. Der verfassungsrechtliche Vollzug vom 15. Mai 1856 bedeutete jedoch keineswegs das Ende des städtischen Widerstandes. In den folgenden Jahren kam es erneut zu Petitionsbewegungen; im August 1860 forderten die Bürgermeister der größeren rheinischen Städte nachdrücklich die kommunale Selbständigkeit in der Gemeindeverwaltung.

Gegenstand des Vortrages von *Hans-Joachim Hecker* (München) war die Bayerische Gemeindeordnung von 1869. Sie war Teil der Sozialgesetzgebung König Max II. In der historischen Forschung findet sie selten Erwähnung, da sie im Schatten z.B. des Gemeindeedikts von 1818 steht. Inhaltlich lässt sie sich zweiteilen. Einerseits definierte sie das Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat neu, während sie andererseits im Bezug auf das Bürgerrecht und das Wahlrecht traditionell ausgerichtet blieb. Da die Vergabe des Bürgerrechts die Städte verpflichtete, die jeweiligen Personen im Bedarfsfall zu unterstützen, wurde der Zugang erschwert, so dass fortan der Erwerb des Bürgerrechts nur durch ausdrückliche Verleihung seitens der Städte möglich war, welche aufgrund der Erhebung der so genannten Bürgerrechtsgebühr finanziell davon profitierten. Neuerungen im Wahlrecht beschränkten sich auf die Ausweitung des passiven Wahlrechts auf alle Bürger und die Einführung der direkten Wahl des Kollegiums der Gemeindebevollmächtigten durch die Bürger. Das hierbei zugrunde liegende Zweikammersystem mit dem Kollegium der Gemeindebevollmächtigten und dem Magistratskollegium galt nicht für die Landgemeinden. Innerhalb der Magistratsstruktur führte die neue Gemeindeordnung zu einer wesentlichen Modernisierung. Zur Bekämpfung von Missständen insbesondere im Gesundheitswesen erfuhr der Magistrat eine personelle und fachliche Erweiterung. So wurden erstmals nicht rechtskundige Räte, z.B. Sachverständige der Medizinalpolizei und der Gesundheitspflege, integriert und mit einem auf ihr Fachgebiet begrenzten Stimmrecht ausgestattet. Mit dieser Neuregelung wurde der Grundstein für eine Professionalisierung der Kommunalverwaltung und für die Entwicklung zur modernen Leistungsverwaltung in Bayern gelegt. Die wichtigste Änderung in der Beziehung Staat-Kommune lag im Wegfall der Staatskuratel, d.h. der „Obervormundschaft des Staates“ (Hecker) über die Kommunen. Durch die Differenzierung zwischen der Fach- und der Rechtsaufsicht wurde das staatliche Aufsichtsrecht neu

geregelt und die Unterteilung zwischen gemeindeeigenem und vom Staat übertragenem Wirkungskreis deutlich herausgestellt. Die damit einhergehende Einbindung der Kommunen in die allgemeine Staatsverwaltung führte dazu, dass die mitgliedschaftlichen Strukturen der alten Korporationen in den Hintergrund traten und die politische Teilhabe der Bürgerrechtsinhaber zunahm.

Abschließend erläuterte *Dieter Hein* (Frankfurt) die Entwicklung in Südwestdeutschland. Durch das Organisationsreskript von 1809 sahen sich die Kommunen des Großherzogtums Baden mit einer Verwaltungsreform konfrontiert, welche sie nach französischem Vorbild auf die unterste Stufe eines bürokratisch-zentralistischen Systems stellte und ihnen nur formal die Struktur einer selbst verwalteten Bürgergemeinde ließ. Weitreichende staatliche Eingriffe in traditionelle Gebiete kommunaler Politik, wie etwa der Transfer der Entscheidungskompetenz über die Aufnahme neuer Bürger an das staatliche Stadtamt, wurden von der Bürgerschaft als Bevormundung aufgefasst. Gleichzeitig gewährte Möglichkeiten für eine umfangreichere politische Partizipation der Bürger vermochten nicht zu verhindern, dass die Verhältnisse zwischen Stadt und Staat, Bürgern und Exekutive dauerhaft durch Spannungen geprägt waren. Deutlich traten diese Konfrontationen in der Auseinandersetzung um die badische Verfassung von 1818 hervor, welche die Reformbemühungen um eine stärkere städtische Selbstverwaltung außer Acht ließ. Erst nach dem Thronwechsel in Baden gelang es 1831, eine neue Gemeindeordnung und ein reformiertes Bürgerrecht zu schaffen. Der Staat zog sich auf vielen Gebieten auf ein Aufsichtsrecht zurück und gestand den Kommunen deutlich mehr Selbstverwaltungsrecht zu. Eine wesentliche Neuerung bestand in der in regelmäßigen Abständen abzuhaltenden direkten Wahl aller Gemeindeorgane, die somit eine Öffnung und Demokratisierung erfuhren. Durch die häufigen Wahlen kam es in den Städten zu einer politischen Mobilisierung, und die Zahl politisch aktiver Bürger nahm deutlich zu. Diese Symbiose der liberalen bürgerlichen Bewegung und der kommunalen Politik – im Vortrag als Gemeindeliberalismus bezeichnet – bildete in Verbindung mit der deutschen Nationalbewegung das Fundament für die Revolution von 1848. Deren Scheitern bedeutete für die liberalen Gemeindereformen einen herben Rückschlag. Im Rahmen restaurativer Gesetzgebung erfolgte die Revision der Gemeindeordnung von 1831. Unter dem Eindruck massiver sozialer und wirtschaftlicher Umwälzungen durch Urbanisierung und Industrialisierung wuchs jedoch der Reformdruck und konservative Ziele wurden obsolet. Die Einführung von Gewerbefreiheit und völliger Freizügigkeit waren Ausdruck dieser nicht mehr kontrollierbaren Prozesse. Mit der 1874 in Kraft getretenen Städteordnung wurde erstmals in Baden die Einheit von Stadt- und Landgemeinde aufgehoben, womit der weitaus größeren Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen in den Städten Rechnung getragen wurde. Im Zentrum der Veränderungen stand der Übergang von der Bürger- zur Einwohnergemeinde und freien Erwerbsgesellschaft, welche allerdings durchaus gemeindebürgerliche Strukturen und Ideale bewahrte.

Die Tagung stellte der Frage nach der Rheinischen Städteordnung weitere Beispiele aus anderen Regionen Deutschlands zur Seite und leistete damit einen Beitrag für das Verständnis kommunaler Verfassungsgeschichte. Im Hinblick auf die gegenwärtigen Diskussionen über Verwaltungsstrukturreformen beleuchtete sie zudem ein hochaktuelles Themenfeld.

Christoph Kaltscheuer

Kontakt:

Christoph Kaltscheuer

Landschaftsverband Rheinland

Amt für rheinische Landeskunde, Bonn

- Abt. Stadtgeschichte -

Endenicher Straße 133

53115 Bonn

Tel.: 0228/9834-243

E-mail: Christoph.Kaltscheuer@lvr.de

Copyright

Arbeitsgemeinschaft historischer Forschungseinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland e.V., 2007.

Kein Teil dieser Publikation darf ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung der AHF in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

AHF, Schellingstraße 9, 80799 München

Telefon: 089 – 13 47 29, Fax: 089 – 13 47 39

E-Mail: info@ahf-muenchen.de, Website: <http://www.ahf-muenchen.de>

Empfohlene Zitierweise / recommended citation style:

AHF-Information. 2007, Nr.030

URL: <http://www.ahf-muenchen.de/Tagungsberichte/Berichte/pdf/2007/030-07.pdf>