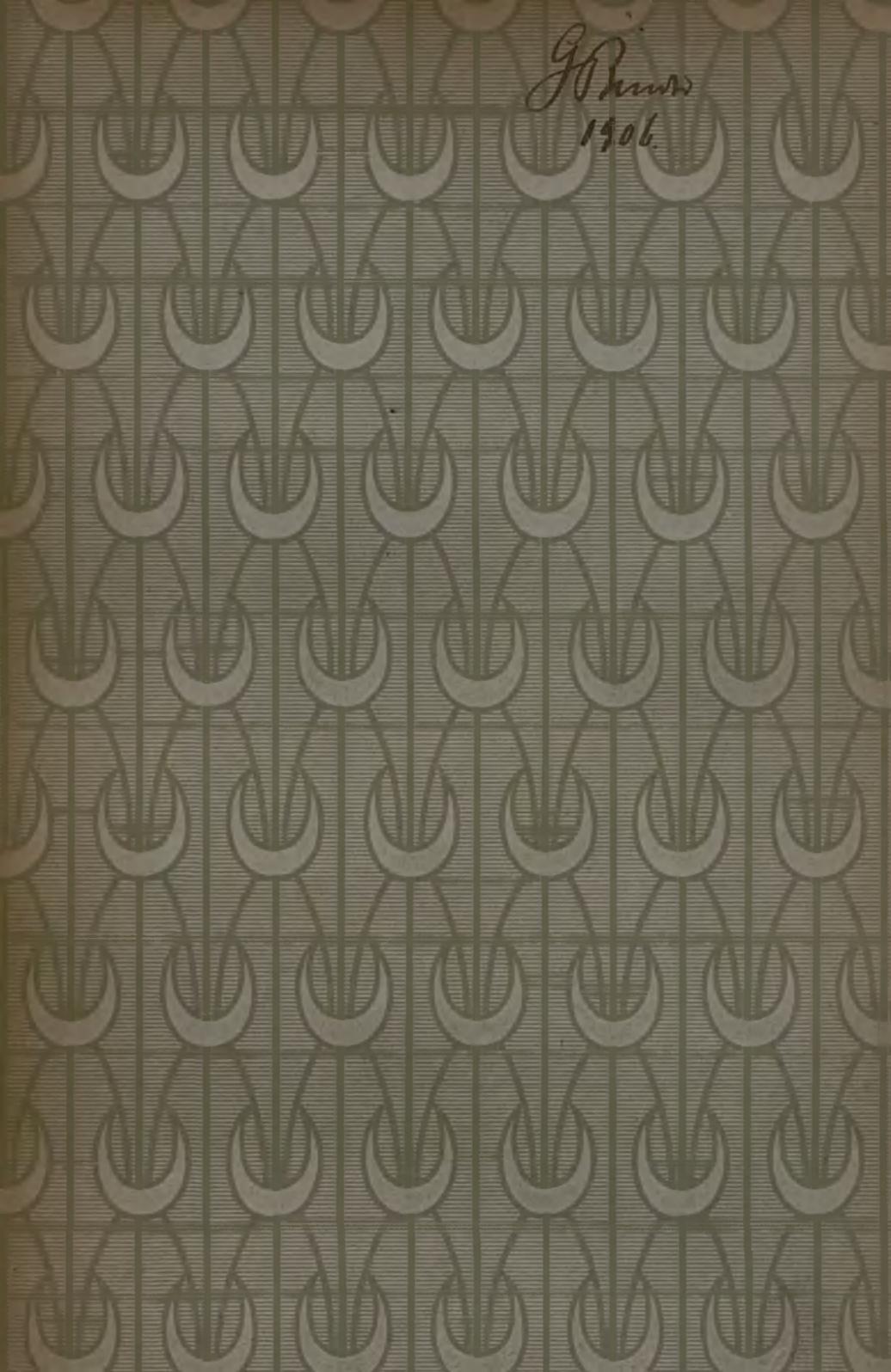
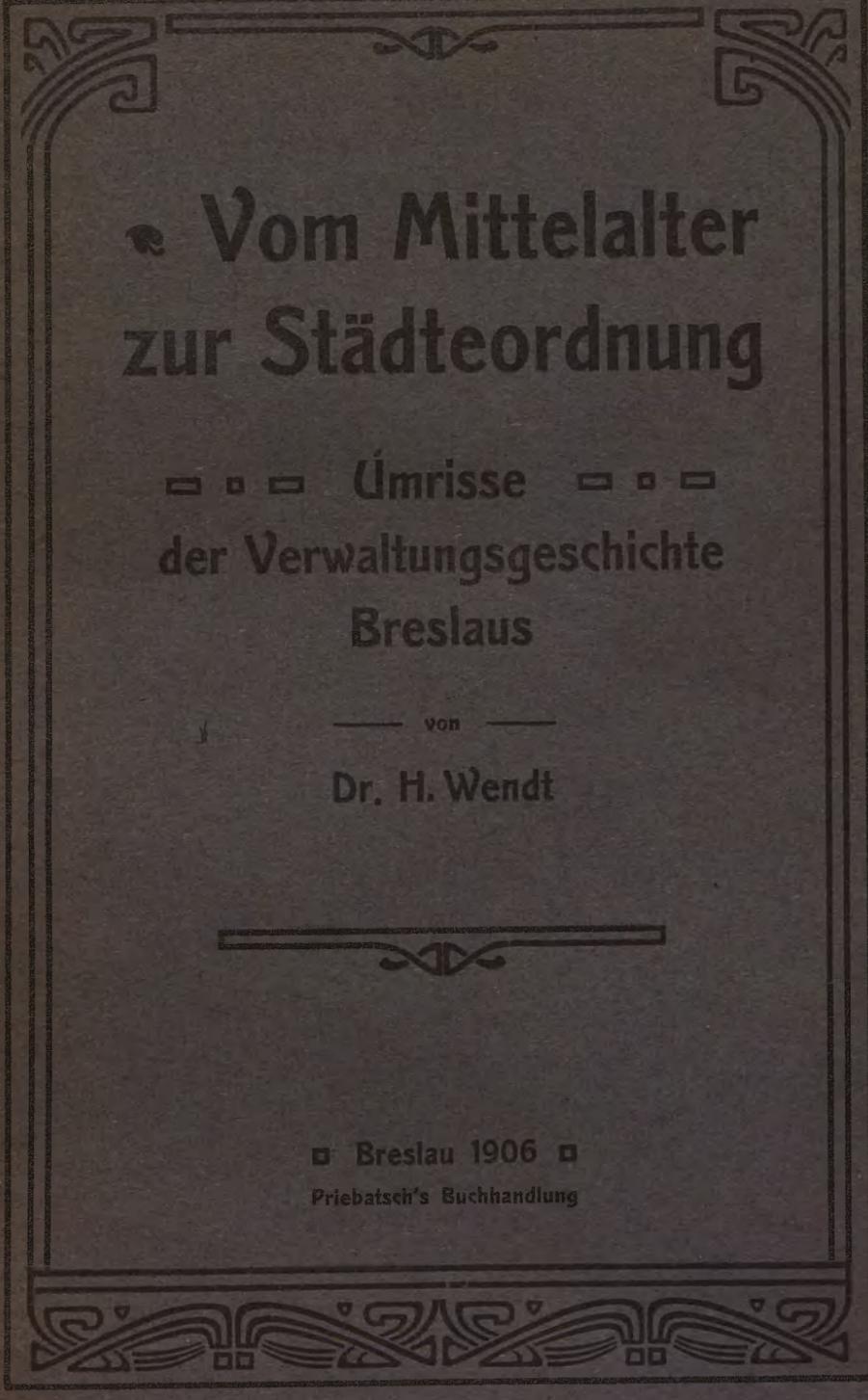


G. P. ...
1906.



K. GFRAUER
BUCHBINDEREI
BRESLAU



Vom Mittelalter zur Städteordnung

□ □ □ Umriss □ □ □
der Verwaltungsgeschichte
Breslaus

— von —

Dr. H. Wendt

□ Breslau 1906 □

Priebatsch's Buchhandlung

Vom Mittelalter zur Städteordnung

Umriss der Verwaltungsgeschichte
Breslaus

von

Dr. H. Wendt

(Erweiterter Abdruck eines im Vereine für Geschichte
Schlesiens gehaltenen „Jahrhundertvortrags“)



Breslau 1906
Priebatsch's Buchhandlung

856
II

X-951
856 II



10,000,-



Die übliche Einteilung unsrer deutschen Geschichte in drei Abschnitte: das Mittelalter (bis zur Reformation), die neuere Zeit (bis zum Ende des 18. Jahrhunderts) und die neueste Zeit (bis zur Gegenwart), wird gegenwärtig öfters bemängelt; aber für eine Übersicht über die Entwicklung der deutschen Stadtverfassung erscheint sie in der That zweckmäßig. Betrachten wir die städtische Verfassung und Verwaltung nach ihren maßgebenden Gesichtspunkten: dem Verhältnisse der Stadt zum Staate, dem Anteile der ganzen Bürgerschaft am Stadtrechte und dem Umfange der städtischen Verwaltungsaufgaben, so heben sich auf allen diesen Gebieten die genannten Zeitabschnitte deutlich voneinander ab. Das Mittelalter zeigt eine aufsteigende, die neuere Zeit eine absteigende, die neueste Zeit, die für die altpreussischen Städte mit der Städteordnung von 1808 einsetzt, wieder eine aufsteigende. Entwicklung.

Im Mittelalter errangen wenigstens die größeren Städte eine so gut wie vollständige Unabhängigkeit vom Staate. Die Stadtverfassung beruhte, wenn auch mit großen zeitlichen und örtlichen Verschiedenheiten, doch im ganzen auf dem korporativen, genossenschaftlichen Grundgedanken, daß die Stadtverwaltung Sache der ganzen Bürgerschaft sei. Der Pflichtenkreis der Stadtbehörden umfaßte die meisten Gebiete des öffentlichen Lebens. Dagegen in der Zeit vom 16.—18. Jahrhundert gerieten die Städte in drückende Abhängigkeit von dem, damals zum Vollbesitze der Macht aufsteigenden absoluten Staate. Ihre Behörden wurden untergeordnete Staatsbehörden. Die Bürgerschaft sah sich von der Mitwirkung an der Verwaltung so gut wie völlig

ausgeschlossen. Der Kreis der städtischen Verwaltungsaufgaben schrumpfte unter dem Drucke des allesregierenden Staates immer mehr zusammen. Die „Periode der polizei-staatlichen Entrechtung“ der Städte bezeichnet zugleich „einen Tiefstand ihrer Kulturtätigkeit“. Dem gegenüber war die Städteordnung von 1808 gewiß nicht „eine einfache Wiederherstellung mittelalterlicher Städteverfassung“, vielmehr „eine geniale Neuschöpfung, die allerdings an einst lebenskräftige Organisationsformen älterer Zeiten anknüpfte, sie jedoch zugleich im Geiste und nach den Bedürfnissen des modernen Lebens umbildete“. ¹⁾ Sie gab den Städten statt der mittelalterlichen Unabhängigkeit vom Staate eine im Rahmen des allgemeinen Staatszweckes wirkende Selbstverwaltung, gewährte den Bürgerschaften in modernen repräsentativen Formen eine weitgehende Teilnahme an der Verwaltung ihrer Angelegenheiten und gab durch beide Gewährungen den Stadtverwaltungen die Kraft, den unendlich gesteigerten Ansprüchen einer neuen Zeit gerecht zu werden.

Die Verfassung und Verwaltung unsrer Stadt Breslau hat den eben angedeuteten Entwicklungsgang gleichfalls durchgemacht, aber mit einer wichtigen zeitlichen Besonderheit. Die mittelalterliche Unabhängigkeit erscheint für Breslau gegenüber der allgemeinen Entwicklung verlängert, die Zeit der Abhängigkeit vom absoluten Staate entsprechend verkürzt. Bei der großen wirtschaftlichen Bedeutung, die Breslau selbst noch vom 16.—18. Jahrhundert besaß, und bei der verhältnismäßig geringen Kraft und Geschlossenheit der habsburgischen Monarchie, der Breslau bis zur preußischen Besitzergreifung unterstand, endete für unsre Stadt das Mittelalter im verwaltungsgeschichtlichen Sinne erst im Jahre 1741, mit der Unterwerfung unter den Militär- und Beamtenstaat Friedrichs des Großen. Die Periode des staatlichen Absolutismus umfaßt also für Breslau nur die friderizianische Zeit, von 1741 — 1808. Weil nun der Übergang zum

¹⁾ Preuß, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. I 175, 230.

Absolutismus später, aber plötzlicher eingetreten war und deshalb die Erinnerungen an die alte Selbständigkeit noch länger und kräftiger fortlebten, sind in Breslau die Schwächen und Härten des friderizianischen Systems und damit die auf den Umschwung von 1808 hindeutenden Vorzeichen stärker hervorgetreten. Wahrscheinlich ist aber auch der Breslauer Bürgerschaft durch die kürzere Dauer des Absolutismus im Stadtreimente das Einleben in die moderne Selbstverwaltung erleichtert worden.

Diese Besonderheit der Geschichte Breslaus mag es rechtfertigen, wenn wir im folgenden unsre Stadtverwaltung, insbesondere ihr Verhältnis zum Staate, den Anteil der Bürgerschaft und den Kreis der Verwaltungsaufgaben, in ihrer Entwicklung vom Mittelalter bis zur Städteordnung verfolgen. Für die dem Gegenstande Fernstehenden erscheint es zweckmäßig, wenn die Betrachtung der einzelnen Gebiete, die Zeitfolge durchbrechend, mit dem durch die Städteordnung geschaffenen Zustande beginnt, diesem zunächst das Mittelalter (bis 1741) und darauf die friderizianische Zeit (1741—1808) gegenüberstellt.

Stadt und Staat.

Nach dem Grundsätze der Selbstverwaltung, auf dem die Städteordnung von 1808 beruht, ist die Stadtgemeinde gegenüber dem Staate in Verwaltung ihrer Angelegenheiten soweit selbständig, als nicht die Gesetze eine Einwirkung des Staates ausdrücklich vorsehen. Die Stadtgemeinde kann alle Gegenstände des öffentlichen Lebens in den Bereich ihrer Verwaltungstätigkeit ziehen, die nicht durch Gesetz dem Staate vorbehalten sind. Wesentliche Grundlagen der städtischen Selbstverwaltung sind die Wahl des Magistrats durch die Stadtverordneten, dieser durch die Bürgerschaft, der städtischen Beamten durch den Magistrat unter Anhörung der Stadtverordneten, ferner die Befugnis beider städtischen Körperschaften, den Stadthaushalt festzusetzen und durch Ortsstatuten die allgemeinen Landesgesetze im Hinblick auf die besonderen örtlichen Verhältnisse zu ergänzen.

Allerdings wird die Selbständigkeit der Städte bei Verwaltung ihrer Angelegenheiten beschränkt durch das Aufsichtsrecht des Staates, das gegenwärtig durch den Regierungspräsidenten (in einzelnen Fällen auch durch den Bezirksausschuß) ausgeübt wird. Die Aufsichtsbehörde ist befugt, vom Stande der städtischen Verwaltungsangelegenheiten jederzeit Kenntnis zu nehmen und über sie Auskunft zu fordern; sie hat (Etats und) Ortsstatuten, Beschlüsse betr. Anleihen und wegen Veräußerung städtischen Eigentums zu genehmigen und die Wahlen der Magistratsmitglieder zu bestätigen. Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse der städtischen Behörden, die deren Zuständigkeit überschreiten oder sonst gesetzwidrig sind, beanstanden. Sie ist befugt, Ausgaben, zu denen ihrer Meinung nach die Stadt verpflichtet ist, gegen den Willen der städtischen Behörden in den Etat einzustellen. In diesem gegenwärtigen Umfange geht das staatliche Aufsichtsrecht allerdings über die ursprünglichen Festsetzungen der Städteordnung und die Absicht ihres Urhebers hinaus. Nach Steins Meinung sollte die Staatsaufsicht nur dahin wirken, „daß nichts gegen den Zweck des Staates vorgenommen werde und die bestehenden Gesetze befolgt werden“. Aber obwohl die spätere Gesetzgebung das staatliche Aufsichtsrecht erweitert hat, können die Eingriffe der Staatsbehörden auch jetzt nicht willkürlich erfolgen, sondern nur auf Grund klarer Rechtstitel, nur soweit das Gesetz die Selbständigkeit der Städte ausdrücklich beschränkt. Und für den Fall der Meinungsverschiedenheit über die Gesetzmäßigkeit einer staatlichen Einwirkung auf die Stadtverwaltung haben ja die Stadtbehörden die Möglichkeit, auf dem Wege des Verwaltungsstreitverfahrens richterliche Entscheidung anzurufen.

Jedenfalls ist heutzutage die Abgrenzung der städtischen und staatlichen Befugnisse, wenn auch im einzelnen manchmal strittig, doch im ganzen viel klarer und bestimmter als ehemals. Im modernen Rechtsstaate ist das Verhältnis zwischen Stadt und Staat eine Rechtsfrage; im mittelalterlichen Staate war es im wesentlichen eine Machtfrage.

Die Städte, als ausschließliche Träger des Handels und Gewerbes rasch emporblühend, waren dem Staate, der erst sehr allmählich auf den Trümmern des Lehnswesens eine Steuerverfassung und ein Beamtentum modernen Stils errichten lernte, lange Zeit durch ihre entwickelte Geldwirtschaft und durch die Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung weit überlegen. Und sie benutzten ihre Überlegenheit rücksichtslos, um auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens jede Einwirkung des Staates möglichst rasch und vollständig loszuwerden. Durch Privilegien, die das kapitalkräftige Breslau des 13.—15. Jahrhunderts seinen ewig geldbedürftigen Landesherren abkaufte, erwarb unsre Stadt allmählich volle Freiheit für Regelung des gewerblichen Lebens, des Markt- und Innungswesens, ferner unbeschränkte Polizei- und Gerichtsgewalt; sie wurde frei von landesherrlichen Zöllen und Steuern; indem sie sich mit Festungsmauern umgab und diese mit Bürgeraufgeboten oder mit geworbenen Söldnern bemannte, erhielt sie Militärhoheit, das wichtige Recht der Selbstverteidigung. Auf dem Gebiete des Kirchen- und Schulwesens wurde die Selbständigkeit der Bürgerschaft nicht durch den Staat, sondern nur durch die geistlichen Gewalten beschränkt. Außer der Selbstregierung im Inneren erlangte die Stadt aber auch landesherrliche Befugnisse außerhalb ihrer Mauern. Sie wurde als Inhaberin der königlichen „Hauptmannschaft“ im Fürstentum Breslau Trägerin der Regierungsgewalt über den benachbarten Landadel. Im Hof- und Landgerichte des Fürstentums saßen neben Edelleuten auch Breslauer Bürger. Selbstverständlich erwarb Breslau diese unabhängige, machtvolle Stellung gegenüber der Staatsgewalt nicht ohne Kämpfe und Rückschläge. Aber alle Eingriffe der Landesherren in die Stadtfreiheit, die namentlich dann erfolgten, wenn innerer Zwist die Bürgerschaft spaltete, wurden schließlich siegreich zurückgeschlagen. Um die Mitte des 15. Jahrhunderts verweigerte Breslau dem tschechisch-hussitischen Böhmenkönige Georg von Podiebrad den Gehorsam, fast allein von allen schlesischen Ständen, nur im Bunde mit dem fernen päpst-

lichen Stuhle, und im Jahre 1490 wurde der Ratsälteste Heinz Dompnig, der die Stadt dem eisernen Herrscherwillen des Ungarnkönigs Matthias Corvinus zu unterjochen versucht hatte, am Fuße der Staupsäule enthauptet. Am höchsten stiegen die Hoffnungen der Stadt, von der landesherrlichen Gewalt der böhmischen Könige ganz unabhängig zu werden, in den zwanziger Jahren des 16. Jahrhunderts, zu Beginn der habsburgischen Herrschaft in Schlesien. Damals, als die Stadt eine Art Stadtstaat zu begründen, ein von Breslau bis Namslau reichendes zusammenhängendes Territorium zu erwerben suchte, damals erschien der Gedanke nicht zu kühn, die Abhängigkeit von der Krone Böhmen völlig zu lösen und Breslau zur freien Reichsstadt zu machen.

Freilich von da an ging's mit der Unabhängigkeit der Stadt vom Staate allmählich wieder abwärts. Die Versuche der Habsburger, in Schlesien die verfallene Königsgewalt auf neuer Grundlage wiederherzustellen, ein von den Ständen unabhängiges Gerichts- und Finanzwesen zu schaffen, blieben nicht ganz ohne Rückwirkung auf die Stadtfreiheit. Ferner seit der Reformation, seitdem die Stadt ihr evangelisches Kirchenwesen vor den katholischen Landesherren schützen mußte, hatte sie eine Stelle, wo sie gegenüber dem Staate sehr verwundbar war. Trotzdem war und blieb die Rücksichtnahme der Landesherren auf die Finanzkraft und im ganzen auf die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt groß genug, um Breslau im 16.—18. Jahrhundert trotz mancher Einbußen immer noch eine bevorzugte Sonderstellung zu sichern. Im 30jährigen Kriege, als Strafe ihres zeitweiligen Abfalls vom Kaiser zu den Sachsen und Schweden, verlor die Stadt allerdings die „Hauptmannschaft“; aber sie blieb wenigstens von der neugebildeten kaiserlichen Fürstentumsregierung eximiert. Breslau mußte im Kirchenwesen sich manche Eingriffe gefallen lassen; im wesentlichen gewährten aber seine Mauern dem evangelischen Bekenntnisse immer noch Freiheit und Schutz. Die Stadt wahrte sich, selbst in den Stürmen des 30jährigen Krieges, das Recht der Selbstverteidigung, die Freiheit von kaiserlichen Garnisonen.

Der Rat der Stadt führte nach wie vor in gewerblichen Dingen, im Polizei- und Gerichtswesen, im städtischen Finanz- und Steuerwesen, in der Verwaltung des Vermögens und der nutzbaren Rechte der Stadtgemeinde ein durch Staats- eingriffe wenig gestörtes, selbständiges Regiment.

Das alles wurde mit einem Schlage anders, als Breslau seit der Eroberung Schlesiens durch Friedrich den Großen 1741 nicht mehr dem locker organisierten, schon damals aus sehr verschiedenartigen Bestandteilen gebildeten Kaiserstaate der Habsburger, sondern dem straffen Gefüge der preußischen Staatsordnung gegenüberstand. Ist die Stadtverwaltung heute ein mit gewissem Eigenleben ausgestattetes Organ des Staates, erschien sie im mittelalterlichen Staate immer als ein, nie ganz assimilierter Fremdkörper, so sollte die Stadt in dem Preußen Friedrichs des Großen nichts sein, als ein willenloses, lebloses Werkzeug des Staates. Überhaupt kannte die Staatstheorie des Absolutismus „nur einen Träger der Regierungsgewalt, den König, dem alsdann die Masse der Untertanen ungegliedert gegenüberstand; zwischen beide, zwischen Regenten und Regierte, sollte sich keine öffentlich-rechtliche Körperschaft, also auch kein Kommunalverband als selbständiger und selbsttätiger Organismus eindringen dürfen.“¹⁾ Und nirgends wurde „das System absoluter fürstlicher Obrigkeit, des Polizei- und Militärstaates, der völligen Entrechtung der Städte, der Vernichtung jeder korporativen Selbständigkeit derartig mit der zähesten Konsequenz und der vollendetsten Rücksichtslosigkeit bis zum Extrem durchgeführt“ wie in Brandenburg-Preußen. „Die klassische Periode dieses Systems hebt mit dem Großen Kurfürsten an, steigert sich noch unter der Regierung Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs II., um schließlich im Preußischen Landrecht Teil II, Tit. 8 ihre Anschauung von Städten und Stadtgemeinden zu kodifizieren.“ Die Stadt des Allgemeinen Landrechts ist „lediglich eine reine Staatsanstalt, welcher der Staat zur besseren Erreichung

¹⁾ Gebauer, Breslaus kommunale Wirtschaft. S. 46.

des Staatszwecks die Eigenschaft einer privilegierten Korporation beigelegt hat.“¹⁾

Hatten sich die Städte der alten preußischen Provinzen, weil bei ihnen die Unterwerfung unter die Staatsallmacht weit früher begonnen hatte, allmählich an den Verlust der alten Freiheit gewöhnen können, so kam in Breslau der Übergang mit betäubender Plötzlichkeit. Zunächst, noch während des ersten schlesischen Krieges, sank die alte Militärhoheit der Stadt in Trümmer. An Stelle der Stadtmiliz trat eine preußische Besatzung; die Festungswerke, die städtischen Zeughäuser mit allen Waffenvorräten, die Geschützgießerei der Stadt, der sog. „Kanonenhof“, alles kam in die Hände des Staates, und was sich der Militär-fiskus einmal angeeignet hatte, gab er trotz aller Klagen der Zivilbehörden nie wieder heraus. Die Viehweide vor dem Nikolaitore ging durch ihre Verwendung als Exerzierplatz größtenteils der Stadt verloren, und auf dem „Zehndelberge“ vor dem Odertore schnitten die Regimentsprofosse die Weidenruten für das Spießrutenlaufen der Deserteure.

Aber auch die ganze Zivilverwaltung der Stadt wurde dem Staate bald völlig unterworfen. Die königliche Kriegs- und Domänenkammer zu Breslau erhielt nicht etwa nur ein Aufsichtsrecht modernen Stils über die Stadtbehörden, sondern die vollständige, unausgesetzte, bis ins Kleinste gehende Leitung der ganzen Stadtverwaltung. Bisher hatte sich der die Stadt regierende Rat im wesentlichen durch Zuwahl aus dem engen Kreise des städtischen Patriziats selbst ergänzt. Jetzt behielt sich der König für die drei ersten, einflußreichsten Magistratsstellen die Ernennung selbst vor, und auch für die übrigen Stellen hatte der Magistrat nur das Recht, der Kammer „drei tüchtige Subjekte“ zur Auswahl vorzuschlagen. Die Folge war natürlich, daß der Magistrat bald größtenteils aus früheren Staatsbeamten oder dienstuntauglichen Offizieren bestand. Auch für die übrigen städtischen Beamtenstellen — von ganz untergeordneten ab-

¹⁾ Preuß, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. I 157, 190.

gesehen — hatte der Magistrat nur ein Vorschlagsrecht, und selbst dieses wurde nicht immer respektiert; nicht selten erfolgten ganz willkürliche Ernennungen durch die Kammer. Nicht nur in Personalien, auch sonst war der Magistrat in allem und jedem von der Kammer abhängig; keinen Verwaltungsakt von einiger Erheblichkeit durfte er ohne ihr Wissen und Willen vornehmen. Gehörte es ja doch zu den Verwaltungsgrundsätzen des absoluten Staates, infolge des ihm „eigenen Prinzips grenzenlosen Mißtrauens“ überall „Kontrollen über Kontrollen zu häufen.“¹⁾ Obwohl der Stadthaushaltsetat selbstverständlich von der Kammer genehmigt werden mußte, bedurften nicht nur alle Etatsüberschreitungen, sondern sogar viele etatsmäßigen Ausgaben noch besonderer Bewilligung und Anweisung durch die Kammer. Fortwährend trieben und drängten die königlichen Behörden den Magistrat auf allen Verwaltungsgebieten, besonders im Bauwesen und bei der Verwaltung der Kämmerergüter und -forsten, zu Sparsamkeit und guter Wirtschaft. Bald werden die kostspieligen Bauten, bald die zu geringen Gutserträge gerügt. Die allwissenden preußischen Behörden sahen ihren Untergebenen buchstäblich in die Kochtöpfe hinein. 1774 wird der Magistrat getadelt, weil auf dem Hospitalgute Schwoitsch das Gesinde überflüssigerweise zu oft Milch und Quark, Rindfleisch und Heringe bekäme.

Wenn bei solcher peinlicher und kleinlicher Überwachung die damalige Aktensprache nicht mit Unrecht das Verhältnis der Kammer zum Magistrat als „Kuratel“, als Vormundschaft über Unmündige bezeichnet, so stimmten auch die Formen des gegenseitigen dienstlichen Verkehrs völlig damit überein. Die vor 1741 fast unumschränkt regierenden Ratsherren müssen sich jetzt, wenn etwas nicht nach Wunsch geht, von der Kammer wegen „Unaufmerksamkeit“, „Saumseligkeit“, „schläfriger Dienstführung“, „Widerspenstigkeit“ wie die Schuljungen abkapiteln lassen, oder es wird ihnen, so oft angeblich durch ihre Schuld der Kämmerei ein Schaden

¹⁾ Preuß, a. a. O. S. 164.

entstanden ist, mit Gehaltsabzügen gedroht. Äußert der Magistrat gegen einen Befehl von oben schüchterne Bedenken, so schreibt die Kammer: Magistrat könne sich seine „läppischen Einwendungen“ sparen, oder es heißt: „Wie der Magistrat sich das vorstelle, mache man es wohl bei den Kaffern, aber nicht in der Königlichen Haupt- und Residenzstadt Breslau.“¹⁾

Ernst Moritz Arndt hat einmal gesagt: „Die preußische Staatsverwaltung ist wie ein wollnes Hemd; sie kratzt, aber sie ist gesund.“ Selbstverständlich hat das Verwaltungssystem Friedrichs des Großen auch in Breslau nicht bloß seine rauhen, sondern auch seine heilsamen Seiten gezeigt. Unordnung und Lässigkeit, Vetternwirtschaft und Bestechlichkeit, wie sie in dem verknöcherten Stadtre Regiment, in der „Cliquen- und Sippenwirtschaft“ vor 1741 wohl zu finden waren, wurden mit eisernem Besen ausgekehrt. Und die Bürgerschaft hätte die unleugbare technische Überlegenheit der preußischen Verwaltung auf die Dauer gewiß dankbar anerkannt, wenn nur auch die Früchte der neuen Sparsamkeit und guten Wirtschaft der Stadt selbst und nicht dem Fiskus zugute gekommen wären. Aber nach preußischer Staatsräson war das Vermögen der Städte nicht Eigentum der Bürgerschaft, sondern des Staates; auf die Überschüsse der Kammereien hatte der König genau denselben Anspruch wie auf die Erträge der Domänen. So wurden auch in Breslau schon in den ersten Jahren die Überschüsse des Etats einfach „zur Disposition des Königs“ gestellt. Ja, dieses „Dispositions-“ oder „Überschußquantum“ mußte, neben andern außerordentlichen Abgaben an den Staat, auch dann noch gezahlt werden, als die städtischen Einnahmen durch das Zusammenwirken verschiedener Umstände so zurückgegangen waren, daß sich der einstige Überschuß schon längst in ein chronisches Defizit verwandelt hatte.

Demnach war das materielle Ergebnis der mit Recht vielbewunderten friederizianischen Verwaltungskunst doch

¹⁾ Gebauer, a. a. O. S. 45 ff.

für Breslau wenig erfreulich: eine schwere, zeitweilig völligen Zusammenbruch drohende Finanznot der Stadt, um deren Beseitigung sich die beteiligten Behörden zwei Jahrzehnte lang vergeblich abmühten. Und das Ende dieses langwierigen Ringens um die „Sanierung“ der Breslauer Kämmerei war in doppelter Hinsicht eine Niederlage des Staates. Lange und hartnäckig hatte dieser die Ermäßigung seiner finanziellen Anforderungen an die Stadt verweigert; schließlich mußte er sie, zur Verhütung des offenbaren Ruins, dennoch zugestehen. Die Mitwirkung von Bürgerschaftsvertretern neben dem Magistrat beim Stadtregiment war in Breslau, wie wir noch sehen werden, bald nach der preußischen Besitzergreifung abgeschafft worden; durch die Finanznöte gezwungen, mußte man sie jetzt wiederherstellen. Aber auch sonst fehlte es in Breslau gegen Ende des 18. Jahrhunderts nicht an Vorzeichen dafür, daß der absolute Staat bald werde von dem hohen Throne seiner Allgewalt und Unfehlbarkeit herabsteigen müssen. Es kann hier nur erinnert werden an den Schneidertumult von 1793, der durch Mißgriffe der Behörden von kleinen Anfängen zu einer großen, blutig unterdrückten Revolte sich auswuchs, an die Verfehlungen einzelner Beamten, wie des Oberbürgermeisters Jäger und des Stadtdirektors Werner, die durch anmaßendes Wesen und sträflichen Eigennutz Erbitterung erzeugten, an die argwöhnische Scheu der Staatsregierung vor „französischen Emissären“, welche die Ideen der Revolution von 1789 verbreiten sollten — alle diese und andere Erscheinungen wiesen hin auf die innere Schwäche, auf die Unzulänglichkeit des Systems der Bevormundung, der alle Selbständigkeit erstickenden Staatsallmacht.

Vollends die Katastrophe von 1806/7 war schon in den Augen der Zeitgenossen nicht nur ein von außen her über Preußen hereinbrechendes Unglück, sondern auch eine notwendige Folge eigener Irrtümer und Fehler. Sie bewies offenbar, daß der Staat sich und seinen Organen Unmögliches zumutete, daß sein Anspruch, das ganze öffentliche Leben bis ins kleinste durch seine Beamten zu leiten, nimmermehr

zu verwirklichen war. Schon in den Stürmen der Kriegsjahre, angesichts der dringenden Anforderungen der siegreichen Eroberer hatten die Stadtbehörden mitunter selbständig handeln müssen. Wenn der Feind im Lande war, konnte man nicht immer auf Kammerreskripte und obrigkeitliche Genehmigungen warten. Aber was anfänglich nur die Not erzwang, erhielt bald durch die befreiende Tat der Städteordnung weitere Ausdehnung und gesicherte, gesetzliche Grundlage. „Ich halte es für wichtig“, schrieb im Oktober 1807 Stein an Hardenberg, „die Fesseln zu zerbrechen, durch welche die Bureaukratie den Aufschwung der menschlichen Tätigkeit hemmt, jenen Geist der Habsucht, des schmutzigen Vorteils, jener Anhänglichkeit ans Mechanische zu zerstören, die diese Regierungsform beherrschen. Man muß die Nation daran gewöhnen, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten und aus jenem Zustande der Kindheit hinauszutreten, in dem eine immer unruhige, immer dienstfertige Regierung die Menschen halten will.“ Die Städteordnung machte der Kuratel, der Vormundschaft des Staates über die Städte ein Ende; die Stadtgemeinden, geleitet von Männern eigener Wahl, verwaltet unter Mitwirkung breiter Schichten der Bürgerschaft, konnten nun zeigen, daß sie in der strengen Schule des friderizianischen Staates mündig geworden waren.

Der Anteil der Bürgerschaft.

Die von der staatlichen Vormundschaft befreiten Städte werden von Männern eigener Wahl geleitet. Zum Wesen der modernen Selbstverwaltung gehört nicht nur die verhältnismäßige Selbständigkeit der Städte gegenüber dem Staate, sondern auch die fortgesetzte, unmittelbare Einwirkung der Bürgerschaft auf die Organe der Stadtverwaltung, ja die tätige Teilnahme breiter Bevölkerungsschichten an der Verwaltung. Die leitende Verwaltungsbehörde der Stadt, der Magistrat, geht hervor aus Wahlen der Bürgerschaftsvertreter, der Stadtverordneten. Die Magistratsmitglieder sind teils besoldete Berufsbeamte, größtenteils aber auch

unbesoldete Ehrenbeamte, meist frühere Stadtverordnete. Neben dem Magistrat als ausführendem Organ der Verwaltung steht die Stadtverordnetenversammlung in der Rolle eines Stadtparlaments. Sie wählt die Stadträte und die städtischen Ehrenbeamten; infolge ihres Rechtes zur Geldbewilligung und Rechnungsprüfung untersteht der ganze Gang der Verwaltung ihrem maßgebenden Einflusse, ihrer fortgesetzten Kontrolle. Gemeinsam mit dem Magistrat übt sie bei Abfassung von Ortsstatuten gesetzgeberische Funktionen. Je harmonischer das Verhältnis beider städtischer Körperschaften in der Praxis sich gestaltet, um so weniger werden die Befugnisse beider gegeneinander ängstlich abgegrenzt und abgewogen werden, um so mehr wird der Magistrat geneigt sein, auch wo er gesetzlich zur Befragung der Stadtverordnetenversammlung nicht verpflichtet ist, sich doch ihrer Zustimmung zu wichtigeren Maßnahmen zu versichern.

Aber zu den im Magistrat und in der Stadtverordnetenversammlung wirkenden Mitgliedern und Vertretern der Bürgerschaft kommt nun noch das große Heer der städtischen Ehrenbeamten. Die meisten von ihnen wirken, zum Teil mit erheblichen Zeitopfern, in der Schul- und der Armenverwaltung, als Bezirksvorsteher, Armendirektoren, Armenpfleger, Schulvorsteher; aber auch in andern Deputationen, Kuratorien und Kommissionen wird eine stattliche Summe ehrenamtlicher Arbeit geleistet. Breslau zählt fast 3000 dieser freiwilligen Helfer, die doch alle in ihren Kreisen auf den Gang der Verwaltung mehr oder weniger Einfluß üben. Und wer ohne Stadtrat, Stadtverordneter oder Ehrenbeamter zu sein, sein kommunales Licht leuchten und den Stadtvätern guten Rat zufießen lassen will, findet in der Presse oder in den kommunalen Vereinen reichlich Gelegenheit dazu. Gewiß treibt die öffentliche Kritik der Stadtverwaltung, namentlich in Zeiten kommunaler Parteikämpfe, nicht immer erfreuliche Blüten. Aber ebenso gewiß bildet die volle Öffentlichkeit, in der jetzt unser Gemeindeleben sich abspielt, und die so vielseitige Möglichkeit für breitere Schichten der Bürgerschaft, auf den Gang der

Stadtverwaltung einzuwirken, neben der Staatsaufsicht ein kaum je versagendes Sicherheitsventil gegen mögliche Mißbräuche und Mißstände.

Das Verhältnis von Stadt und Staat ist heute eine Rechtsfrage, einst war es eine Machtfrage. Auch in den Beziehungen der städtischen Verwaltungsbehörden zur übrigen Bevölkerung, die heute gesetzlich geregelt sind und überwiegend friedlich sich abspielen, haben einst oft genug Macht und Gewalt das entscheidende Wort gesprochen. In unsern modernen Kommunalkämpfen wird nur Tinte vergossen und schlimmstenfalls einmal Gift und Galle verspritzt; aber die mittelalterliche Verfassungsgeschichte muß, wie in vielen deutschen Städten, so auch in Breslau von blutigen Kämpfen zwischen Rat und Bürgerschaft, Patriziern und Zünften berichten. Die Staupsäule könnte erzählen von verhaßten Patriziern, die der Volkswut, von Volksführern, die der Rache des wieder erstarkten Stadtadels zum Opfer gefallen sind. In welcher Weise sich in Breslau aus der Genossenschaft gleichberechtigter Stadtbürger heraus eine bevorrechtigte Berufs- oder Geschlechtergemeinschaft, ein Patriziat, gebildet hat — ob allein durch das Übergewicht der Großkaufleute, wie in den Hansestädten, oder unter Teilnahme der ersten Grundeigentümer der neugegründeten Stadt, wie in Süd- und Westdeutschland — läßt sich nicht mit voller Gewißheit angeben.¹⁾ Sicher ist nur, daß wir in der ersten Hälfte des 14. Jahrhunderts ein geschlossenes Patriziat vorfinden, das die ausschließliche, oder doch ganz überwiegende Besetzung der obersten städtischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörde, des Rats und des Schöffenkolegiums beanspruchte. Jahrzehntelang leistete der in Zünften gegliederte, zahlreiche und zum Teil recht geldkräftige Handwerkerstand den Ansprüchen der Patrizier erbitterten Widerstand. Lange schwankte die Wagschale des Sieges, nicht zum mindesten durch das Eingreifen der Landesherren, die, wie König Wenzel, sich

¹⁾ Markgraf in Cod. dipl. Siles. XI S. XV, XVII f.

die Begünstigung bald der einen, bald der andern Partei abkaufen ließen. Fortwährend wechselte die Zahl, die Zusammensetzung, die Art der Erwählung des Rates und des Schöffenkollegiums. Erst um die Mitte des 15. Jahrhunderts war der Sieg des Patriziats in der Hauptsache entschieden. Unter den 8 Ratsherren und 11 Schöffen erlangten die Zünftler nur je 2 Sitze. Die jährliche Neuwahl des Rates wurde allmählich zur bloßen Formsache; tatsächlich ergänzte sich der Rat in späterer Zeit durch Zuwahl, und seine Mitglieder behielten meist ihr Amt lebenslänglich.

Doch selbst nach dem Siege des Patriziats erhielt sich, außer der Vertretung der Zünfte im Rate, noch eine Art Vertretung der Bürgerschaft neben dem Rate. Natürlich wurde diese Bürgerschaftsvertretung nicht in moderner Art nach der Kopffzahl gewählt, sondern war, mittelalterlichem Brauche gemäß, nach Berufsständen gegliedert. Als Vertreter der Bürgerschaft verhandelten in städtischen Angelegenheiten mit dem Rate die Ältesten der Kaufmannsgilde, auch nur „Kaufmannschaft“ genannt, und die Vorsteher, die „Geschworenen“ der Innungen. Seit dem 17. Jahrhundert erscheinen auch noch Vertreter des „Gelehrtenstandes“, der Advokaten, Ärzte, Geistlichen und Lehrer. Besonders stark tritt die Mitwirkung der Bürgerschaft hervor in bewegten Zeiten, wenn die Gefährdung der Stadt durch äußere Feinde oder die Notwendigkeit durchgreifender innerer Reformen dem Rate eine Rücken- deckung durch die ausdrückliche Zustimmung der ganzen Gemeinde wünschenswert erscheinen lassen. Als die Stadt Georg von Podiebrad den Gehorsam verweigerte, beschränkte sich die Mitwirkung der Bürgerschaft nicht auf das Geschrei der Bierbankpolitiker im „Schweidnitzer Keller“, von dem Eschenloers Chronik berichtet. Am 25. Juni 1458 vereinigten sich „Ratsherrn, Schöffen und Ältesten, die Kaufmannschaft und alle Geschworenen der ganzen Gemeinde“ zu der feierlichen, im Stadtbuche beurkundeten Erklärung und Verpflichtung, den Ketzler „nimmermehr, in keinerlei

Weise“ als König anzuerkennen. Bei der Einführung der Reformation, bei Berufung der ersten evangelischen Geistlichen Heß und Moiban und auch später bei der Verteidigung des evangelischen Bekenntnisses gegen die katholischen Landesherren legte der Rat, schon zur Verstärkung seiner eigenen Stellung, auf die Zustimmung der ganzen Gemeinde großen Wert. Als es sich darum handelte, 1669 die geforderte Wiederabtretung des Bernhardinklosters an den Franziskanerorden und 1695 die Gründung der Jesuitenuniversität zu verhindern, schickte die Bürgerschaft neben den Ratsgesandten noch besondere Vertreter an den Kaiserhof nach Wien. Aus einer sehr wertvollen Quelle für die Geschichte des Anteils der Bürgerschaft am Stadtrregimente, aus den Protokollbüchern der hiesigen Kretschmerinnung sehen wir, wie eifrig gerade die Bürgerschaft im Dreißigjährigen Kriege sich gegen die Aufnahme einer kaiserlichen Garnison wehrte, aus Besorgnis, man werde durch das kaiserliche Kriegsvolk, ebenso wie andere schlesische Städte durch die Liechtensteiner Dragoner, gewaltsam katholisch gemacht werden. Außer bei solchen „Haupt- und Staatsaktionen“ hatte die Bürgerschaft vor allem in Fragen des Stadtvermögens und der Stadtfinanzen mitzureden. Bei Veräußerungen städtischen Besizes, bei neuen Anleihen und Steuern wurde sie befragt, und jedes Jahr am Sonnabend vor Oculi wurden den Bürgerschaftsvertretern in der oberen Halle des Rathauses die Rechnungsabschlüsse des vergangenen Jahres vorgelesen, wobei die Bürgerschaft allerlei Wünsche und Beschwerden in städtischen Angelegenheiten vortragen durfte. Außerdem wurde 1710, als die städtische Kämmerei durch schlechte Wirtschaft in finanzielle Schwierigkeiten gekommen war, „ein Ausschuß von 26 Personen aus der löblichen Bürgerschaft, Zünften und Zechen“ eingesetzt, der die Kämmererechnungen gründlich prüfen und dem Rate Vorschläge zur Verbesserung der Stadtwirtschaft machen sollte.

Diese mehr gewohnheitsrechtliche als gesetzmäßige Mitwirkung der Bürgerschaft am Stadtrregimente war von

den Staatsbehörden in habsburgischer Zeit nie gern gesehen, gelegentlich sogar direkt verboten worden. Aber bei dem geringen Nachdrucke, der den Maßregeln der österreichischen Behörden so häufig eigen war, wirkten diese Todesurteile nicht tödlich. Die Bürgerschaftsvertretung blieb, länger als in den meisten andern Städten, in Kraft, um erst nach 1741 mit der ganzen alten Stadtfreiheit jäh zu verschwinden. Denn mit der Allmacht des friderizianischen Staates, mit dem preußischen System der Bevormundung und Leitung der städtischen durch die Staatsbehörden, mit der Behandlung des städtischen Vermögens als Staatseigentum, mit der weitgehenden Belastung der Stadtkämmerei durch die Anforderungen des Staates — damit war irgend eine Teilnahme der ganzen Bürgerschaft an der Verwaltung ihrer Angelegenheiten unvereinbar. Noch einmal, ganz im Anfange der preußischen Zeit, hatte die Kaufmannschaft als Vertreterin der ganzen Bürgerschaft gegen die Einziehung der Kämmereiüberschüsse für den Staat anzukämpfen versucht, aber erfolglos. Das die Breslauer Stadtverwaltung ordnende „Rathäusliche Reglement“ von 1748 verfügte, daß die Berufung der Bürgerschaft nur durch den Magistrat und lediglich zum Zwecke der Bekanntmachung neuer königlicher Edikte und Verordnungen erfolgen solle. Der Kaufmannschaft wurde mit aller Schärfe jede Berufung der Bürgerschaft oder die Einreichung von Vorstellungen an die Behörden im Namen der ganzen Bürgerschaft bei Strafe verboten. Damit waren die weiteren Kreise der Bevölkerung vom Stadtreimente so gut wie ausgeschlossen, denn die wenigen Innungsvertreter, die noch von alter Zeit her im Magistrat saßen, hatten bei der völligen Abhängigkeit des Magistrats von der königlichen Kammer wenig zu bedeuten.

Erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts zwang die schon früher erwähnte Finanznot der Stadt, der Bürgerschaft wieder einige Einwirkung zu gestatten. Zwar als 1775 auf das Bekanntwerden des Plans, der Kämmerei durch den Verkauf einiger Stadtlandgüter aufzuhelfen, die Bürgerschaft unter Führung der Kaufmannschaft zusammentrat,

um gegen den Verkaufsplan zu protestieren und Einsicht in die Kämmererechnungen zu fordern, wurde dieses Verlangen der Rechnungsprüfung rundweg abgeschlagen und der Kaufmannschaft wegen gesetzwidriger Berufung der Bürgerschaft ein Verweis erteilt. Als aber 1787 die Absicht, das immer größer werdende Defizit durch Erhöhung der städtischen Zölle zu beseitigen, von neuem einen Protest der Kaufmannschaft hervorrief, wurden diesmal die Kaufleute als Vertreter der ganzen Bürgerschaft von den Behörden zugelassen und vermochten, wenigstens einen Teil ihrer Forderungen durchzusetzen. Vollends das Jahr der französischen Revolution 1789 wurde entscheidend für die Geschichte des Anteils der Breslauer Bürgerschaft an der Stadtverwaltung vor der Städteordnung. Angesichts der Vorschläge des Provinzialministers Grafen Hoym, die städtische Finanznot durch den Verkauf aller Stadtlandgüter oder durch eine außerordentliche Besteuerung der Bürgerschaft zu beheben, vereinigten sich damals die Vertreter oder, wie man sagte: die „Repräsentanten“ aller Stände zu energischer Gegenwehr. Auf Grund einer genauen, aktenmäßigen Prüfung der gesamten städtischen Finanzgebarung seit 1742 verfaßten sie eine ausführliche Denkschrift „Historisch-Juristische Bemerkungen der Breslauischen Bürgerschaft über den vorigen und jetzigen Zustand der hiesigen Stadt-Cämmerey“. In ehrerbietiger Form, aber doch mit Entschiedenheit und Freimut verfiel die Denkschrift gegenüber dem einseitig fiskalischen Standpunkte der Staatsbehörden den Grundsatz, daß „die Kämmererei das Eigentum der gesamten Bürgerschaft, der lebenden und zukünftigen“ sei. Sie fordert daher einerseits, daß der Gemeinde eine ständige Einwirkung auf die städtische Vermögensverwaltung eingeräumt werde; andererseits macht sie geltend: der Staat habe der Stadt ihre Kämmereiüberschüsse und andres Eigentum zu Unrecht entzogen, sei also bei Hebung der hieraus entstandenen Finanznot zur Beihilfe verpflichtet.

Und in der Tat brachen sich diese Forderungen der Bürgerschaft, wenn auch nicht ohne Widerstand und Rück-

schläge, in den nächsten Jahren Bahn. Zwar die 1790 schon bewilligte Zulassung der Repräsentanten zur Prüfung der Stadtrechnungen wurde 1791 noch einmal widerrufen und der Gemeinde die Abhaltung aller „eigenmächtigen Conventicula“ als „den Pflichten eines guten Bürgers“ zuwiderlaufend verboten. Aber nicht nur die Finanzfrage wurde im wesentlichen im Sinne der Bürgerschaft unter Beihilfe des Staates gelöst, sondern das Jahr 1793 brachte auch die endgiltige Zulassung von Bürgerschaftsrepräsentanten, die dann durch das „Neue Rathäusliche Reglement“ von 1794 förmlich verbrieft wurde. Allerdings will uns diese Bürgerschaftsvertretung nach Zahl und Befugnissen recht eng begrenzt erscheinen. Die nach Ständen durch Wahlmänner gewählten 12 Repräsentanten (2 Gelehrte, 3 Kaufleute, 7 Zünftler) wurden zwar zur Rechnungsprüfung, aber nicht zur Aufstellung der Etats zugezogen; der Magistrat war zwar bei Veräußerungen städtischen Eigentums und bei Anleihen, aber nicht bei sonstigen Einnahmen und Ausgaben an ihre Einwilligung gebunden. Besonders bezeichnend für die Scheu des alten Staates vor selbständigen Volkserregungen ist die Bestimmung, daß die Repräsentanten sich mit ihren Auftraggebern aus der Bürgerschaft nicht ohne Genehmigung der Behörden zu gemeinsamer Beratung vereinigen dürfen. Und als die Bürgerschaftsvertreter naturgemäß ihre Befugnisse auszudehnen strebten, als sie gar im Jahre 1796 bei einem Tumulte nach Meinung der Behörden sich geradezu als „Volkstribunen“ aufspielten, wurde diese Anmaßung durch königliche Kabinettsordre scharf getadelt, einer der Vertreter, der Advokat Rabsal, wurde ohne weiteres seines Amtes entsetzt und statt des französisch anklingenden Namens „Repräsentanten“ wurde die in alt-preußischen Städten übliche Bezeichnung „Stadtverordnete“ eingeführt.

Zehn Jahre später, als die französische Okkupation Stadt und Land drückte und die unerhörten Forderungen des Eroberers nur mit Anspannung aller wirtschaftlichen Kraft der Bevölkerung befriedigt werden konnten, haben

die Stadtverordneten auch ihre Befugnisse vielfach überschritten. Aber jetzt nahmen die Behörden keinen Anstoß mehr daran; der Magistrat war vielmehr, wie einst in bedrängten Zeiten, wohl zufrieden mit der moralischen und materiellen Unterstützung, die ihm durch die ganze Gemeinde und ihre Vertreter in reichem Maße zuteil wurde. Gäbe es eine Ehrentafel patriotischer Breslauer aus der Franzosenzeit, so fände man hier, neben tüchtigen Mitgliedern der Staats- und Stadtbehörden, Männer aus allen Bevölkerungsschichten, wie Propst Rahn, Bankier Moriz-Eichborn, Buchdrucker Barth, Horndrechsler Seeling, Bäckermeister Stienauer, Männer, die sich auch als Stadtverordnete teils schon vor 1808, teils in den ersten Jahren nach der Städteordnung vortrefflich bewährt haben. Und man wird sich dem Urteil Gebauers¹⁾ wohl anschließen dürfen, daß für Breslau die Städteordnung nicht sowohl nötig war, um erst Gemeinsinn zu erzeugen, als um die „lästigen Fesseln zu sprengen, welche die volle Betätigung jenes Gemeinsinns bis dahin behindert hatten“.

Der Kreis der Verwaltungsaufgaben.

Welche Früchte hat der von den hemmenden Schranken befreite Gemeinsinn getragen? Wie hat Breslaus Stadtverwaltung dank der größeren Selbständigkeit gegenüber dem Staate und der Teilnahme der ganzen Bürgerschaft an der Verwaltung die ihr obliegenden, im Laufe der Zeit immer größer und verwickelter werdenden Aufgaben zu erfüllen vermocht? Eine völlige Antwort auf diese Fragen könnte nur eine ausführliche Darstellung der Breslauer Verwaltungsgeschichte im 19. Jahrhundert bieten. Wir können und müssen uns hier darauf beschränken, den Umfang der Aufgaben, den Pflichtenkreis der Breslauer Stadtverwaltung für die Gegenwart, für das Mittelalter und für die friderizianische Zeit von 1741—1808 in raschem Überblick miteinander zu vergleichen.

¹⁾ A. a. O. S. 54.

Daß die Verwaltung unsrer Stadt heute unendlich viel mehr zu leisten hat als vor 100 Jahren, erscheint uns schon durch das Wachstum der Bevölkerung hinreichend begründet. Breslaus Volkszahl ist seit der Städteordnung von 65000 auf fast 480000, also auf mehr als das siebenfache gestiegen. Aber selbstverständlich verhält sich nun nicht etwa der heutige Umfang der Verwaltungstätigkeit zu dem von 1806 einfach wie 7 zu 1. Die Arbeit unsrer Gemeindeorgane im ersten Jahrhundert der Selbstverwaltung ist nicht nur extensiver, ausgedehnter, sie ist auch intensiver, vielseitiger, mannigfaltiger geworden. Nach dem Etat von 1800 betragen die Ausgaben der Stadt auf den Kopf der Bevölkerung 8 Mk., heute 57 Mk. Selbst wenn wir berücksichtigen, daß seit 1800 die Kaufkraft des Geldes auf $\frac{1}{3}$ gesunken ist, sodaß die zu vergleichenden Verhältniszahlen etwa 24 und 57 betragen würden, so bieten schon diese Zahlen einen bedeutungsvollen Hinweis darauf, wie viel intensiver unsre Stadtverwaltung heute für den einzelnen wie für die Gesamtheit arbeitet. Welch eine lange Liste ergibt schon eine flüchtige Aufzählung auch nur der wichtigsten Gebiete der städtischen Verwaltungsaufgaben von heute. Da ist die Finanzverwaltung einschließlich des Stadtschuldenwesens, die Verwaltung des kommunalen Grundeigentums in Stadt und Land, dann die weiten, unsre Stadtfinanzen mit am meisten belastenden Gebiete der Armen- und Krankenpflege, des Schul- und Bildungswesens, ferner die Gesundheitspflege, das Sicherungswesen: Feuerwehr, Straßenreinigung und -beleuchtung, die öffentlichen Anlagen: Promenaden, Parks und Spielplätze, sodann die vielen Zweige des Bauwesens: Hoch- und Tiefbauten, Kanalisation, Straßenanlagen, Fluchtlinienfestsetzung und Stadterweiterung, ferner die technischen Riesenbetriebe der Stadt: die Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke. Im gewerblichen Leben und Verkehrswesen erfüllt die Stadt ihre Aufgaben teils in Ergänzung staatlicher Verwaltungstätigkeit, teils in direktem Wettbewerb mit dem privaten Unternehmertum. Wir nennen hier nur Bank, Sparkasse, Leihamt, Arbeitsnachweis, Feuer-

sozietät, Packhof, Straßenbahn, Hafen, Schlacht- und Viehhof. Die Sicherheitspolizei wird, allerdings auf Kosten der Stadt, vom Staate verwaltet, aber die Baupolizei ist in neuerer Zeit der Stadt überwiesen worden. Ferner erfüllt die Stadt Aufgaben, die sonst Wirkungskreisen des Staates zugehören, durch ihre Standesämter, in gewissem Sinne auch durch ihr statistisches Amt, ferner als Aufsichtsbehörde über die Innungen und als Verwalterin des Gewerbe- und Kaufmannsgerichts.

Vergleichen wir nun einmal, was den Umfang der Verwaltungstätigkeit betrifft, mit unserm Breslau von heute einerseits die mittelalterliche Stadt (vor 1741), andererseits die Stadt der friderizianischen Zeit, so wird bei diesen Vergleichen die mittelalterliche Stadt bei weitem besser bestehen können, als die friderizianische. Die Stadtverwaltung des Mittelalters hat selbstverständlich viele Aufgaben weniger, aber auch viele mehr als die moderne. Die friderizianische Stadt hat jedoch durch den Umschwung von 1741 gegenüber dem Mittelalter weite Verwaltungsgebiete verloren, ohne dafür durch Übernahme neuer Zweige hinreichenden Ersatz zu finden. Sie muß also beim Vergleiche mit der Gegenwart unverhältnismäßig ungünstiger abschneiden.

Der moderne Mensch vermißt in der mittelalterlichen Stadtverwaltung ganz oder doch fast ganz alle die Gebiete, die durch die Riesendimensionen unsrer Städte eine für mittelalterliche Begriffe ganz unfaßbare Ausdehnung und Bedeutung erlangt haben, auf denen aber auch unsre hochentwickelte Technik ungeahnte Erfolge erzielt, z. B. die Reinigung, Entwässerung und Beleuchtung der Straßen, die öffentliche Gesundheitspflege aller Art, die Fürsorge für öffentliche Anlagen. Aber auch Schul- und Bildungswesen, Armen- und Krankenpflege wurden im Mittelalter nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern nur durch private Wohltätigkeit, durch Vermächnisse und andre freiwillige Gaben versorgt. Die Aufsicht darüber, daß die freiwilligen Gaben für diese Zwecke stiftungsgemäß verwendet wurden, übte erst die

Kirche, dann seit der Reformation die Stadt,¹⁾ aber ohne daß darum in der Beschaffung der Geldmittel eine Änderung eingetreten wäre. Nur für die höheren Schulen, die Lateinschulen, leistete die Stadtkasse einige Zuschüsse, während die Volksschulen, die „deutschen Schulen“, vollständig der Privattätigkeit überlassen blieben. Dagegen waren unter den Aufgaben der mittelalterlichen Stadtverwaltung gegenüber der Gegenwart ungleich stärker vertreten: das Gerichtswesen, die Polizei, die Regelung des Handels, Gewerbes und Verkehrswesens. Auf allen diesen Gebieten, auf denen die Stadt heute nur noch einzelne Funktionen ausübt, war sie im Mittelalter fast ganz selbständig und ausschließlich tätig. Breslau hatte in vorpreußischer Zeit eigene Gerichtsbehörden, eigene Rechtssatzungen, eigene Sicherheits-, Bau- und Gewerbepolizei, im wesentlichen auch eine eigene Gewerbegesetzgebung. Endlich standen unter den Aufgaben der alten Stadtverwaltung drei in erster Reihe, die ihr heute ganz verloren gegangen sind: die auswärtige Politik, der militärische Schutz der Stadt und, seit der Reformation, das evangelische Kirchenwesen.

Daß der friderizianische Staat, als er unsre Stadtverwaltung seit 1741 unter seine Vormundschaft stellte, auch den Kreis ihrer Aufgaben erheblich beschränkte, war unausbleiblich. Denn zum Wesen des absoluten Staates überhaupt gehörte ja der Anspruch, möglichst auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens unumschränkt und unvermittelt für das Wohl seiner Untertanen zu wirken. Selbstverständlich mußte die Stadt in den wichtigsten Zweigen der Staatstätigkeit: der auswärtigen Politik und dem Militärwesen sofort jede Befugnis einbüßen. Aber auch die Leitung des Handels und Gewerbes, die Polizei und Gerichtsgewalt wurden der Stadt durch die preußische Landesgesetzgebung

¹⁾ Über die schwierige Frage, wieweit die Stadt im Schulwesen bereits während des Mittelalters Aufsichtsrechte übte und Zuschüsse leistete, werden hoffentlich die zu erwartenden Veröffentlichungen zur Breslauer Schulgeschichte von G. Bauch die wünschenswerte Klarheit bringen.

bald erheblich beschränkt. Die alle Gebiete des öffentlichen Lebens regelnden königlichen Edikte und Patente setzten hier ein altes Statut, dort ein ehrwürdiges Gewohnheitsrecht außer Kraft, und der große Preußenkönig verstand es besser als einst die Habsburger, seinen Gesetzen und Verordnungen auch Wirksamkeit und Nachdruck zu verleihen. Namentlich die Gewerbepolitik des Staates, die nach den Grundsätzen des Merkantilismus dem strengen Schutzzollsystem huldigte und, unter Durchbrechung des Zunftzwanges, die ersten Anfänge der modernen Großindustrie begünstigte, mußte mit den Bemühungen der Stadt um möglichste Freiheit ihres Handels und Aufrechterhaltung ihres Zunftwesens fortwährend zusammenstoßen. Die Gerichtsbehörden blieben zunächst noch der Form nach Glieder der städtischen Verwaltung. Aber als Friedrich der Große seit 1770 daran ging, in allen schlesischen Städten Justiz und Verwaltung zu trennen, verlor auch in Breslau das „Stadtgericht“ ganz den Zusammenhang mit dem Magistrat und fühlte sich völlig als königliche Behörde.

Gegenüber so vielfachen Beschränkungen der städtischen Verwaltungsaufgaben seit 1741 finden wir geringe Anläufe und Versuche dazu, zum Ersatze für das Verlorene auf andern Gebieten den Wirkungskreis der Stadt zu erweitern. Im Unterrichtswesen begegnet uns die erste Ausgabe für städtische Volksschulzwecke im Jahre 1802. Auf wiederholte Bitten der Volksschullehrer, der „deutschen Schulhalter“, die ihren Unterhalt ganz aus ihren Einnahmen an Schulgeld bestreiten mußten, bewilligte man damals den 5 ältesten und bedürftigsten unter ihnen je 12 Taler jährliche Unterstützung. Dieser Ausgabe von 60 Talern stelle man den jetzigen Besoldungssatz des städtischen Volksschulwesens mit fast 3 Millionen Mark gegenüber. Die städtische Kunstpflege, die in den letzten Jahrzehnten einen so rühmlichen Aufschwung genommen hat, war im Etat von 1800 vertreten durch 280 Taler städtischen Zuschuß zu der 1792 begründeten Kunstschule und allenfalls noch durch 400 Taler Kosten für die städtische Musikkapelle,

für die Stadtmusici oder „Kunstpfeifer“.¹⁾ Unsre öffentlichen Anlagen, für deren Pflege die Stadt heute erfreulicherweise so große Opfer bringt, haben in friderizianischer Zeit schon eine kleine Vorgeschichte: in den Jahren 1754 und 1755 verwendete man einige hundert Taler zur Anlegung von Spazierwegen auf dem Schweidnitzer Anger (in der Gegend des heutigen Tauczienplatzes), die aber bald, in den Stürmen des Siebenjährigen Krieges wieder zugrunde gingen. Zur Verbesserung der für unsre Begriffe unglaublich primitiven Straßenbeleuchtung und -reinigung wurden einige Versuche gemacht, aber in der Hauptsache blieb alles beim alten. In der Armen- und Krankenpflege wurde trotz verschiedener Reformversuche doch das alte Prinzip beibehalten, die Ausgaben nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern im wesentlichen durch Sammlung freiwilliger Beiträge zu bestreiten. Noch das 1788 vollendete städtische Armenhaus verdankt seine Entstehung der Privatwohlthätigkeit. Noch um 1800 verzeichnen die Kämmereirechnungen an städtischen Zuschüssen für das Armenwesen nur etwa 150 Taler, gewiß ein bescheidener Vorläufer der jetzigen großartigen Aufwendungen der Stadt für die Armenpflege, die nach dem Etat von 1906/07 fast 2 $\frac{1}{2}$ Millionen Mark betragen.

Diese geringe Fähigkeit der Stadtverwaltung von 1741 bis 1808, den Kreis ihrer Pflichten dem Zeitbedürfnisse entsprechend zu erweitern, beruhte wohl nicht so sehr auf einer Verkennung der Notwendigkeit mancher Reformen und Neuerungen. Aber die Stadtverwaltung verfügte infolge ihrer Bevormundung durch den Staat und des Ausschlusses der Bürgerschaft vom Stadtre Regiment damals gar nicht über die Geldmittel zur Inangriffnahme neuer, größerer Ausgaben. Sie hatte keine Möglichkeit, zur Bestreitung neuer nötig werdender Ausgaben die Bewilligung neuer Einnahmen zu erlangen, weder beim Staate, der die Stadt in fiskalischem Interesse zu größter Sparsamkeit zwang, noch bei der Bürgerschaft, die ja in die Stadtverwaltung überhaupt nicht

¹⁾ Gebauer a. a. O. S. 171 ff.

hineinreden durfte. Breslaus Finanzwirtschaft vor 100 Jahren war, wie M. Gebauers Untersuchungen¹⁾ einleuchtend nachgewiesen haben, privatwirtschaftlicher Natur. Die Einnahmen der Stadt trugen, wie gleich erläutert werden wird, überwiegend privatrechtlichen Charakter. Bei Aufstellung der Etats verfuhr die Stadt wie jeder regelrecht wirtschaftende Privatmann: man stellte zunächst die Einnahmen fest und bemaß danach die Ausgaben. Zum Wesen der öffentlichen Finanzwirtschaft gehört aber, daß zunächst die notwendigen Ausgaben festgestellt werden und daß sich nach ihnen die Einnahmen richten müssen. Durch das Besteuerungsrecht, das heutzutage nicht bloß der Staat, sondern auch die Stadtgemeinde ausübt, sind ja Staat und Stadt in der Lage, ihre Einnahmen, selbstverständlich innerhalb der Grenzen der Leistungsfähigkeit ihrer Steuerzahler, nach dem Bedarfe zu erhöhen.

Unsre Breslauer Finanzwirtschaft von heute beschafft die Geldmittel zur Deckung der städtischen Ausgaben einmal durch die eigenen Einnahmen der einzelnen städtischen Anstalten (z. B. Zinsen von Stiftungskapitalien, Gebühren für Benutzung städtischer Einrichtungen wie Gas- und Wasserwerke), außerdem aber größtenteils durch Steuern. Der Breslauer Etat von 1904/05 deckte von einem Geldbedarf von rund 23 Millionen Mk. etwa $14\frac{1}{2}$ Millionen, also beinahe $\frac{2}{3}$ durch Steuern. Von diesen $14\frac{1}{2}$ Millionen Steuern waren 11,2 direkte (Einkommen-, Grund- und Gewerbesteuer), während 3,3 auf die Schlachtsteuer und andre indirekte Steuern fielen. Demgegenüber ist nun festzustellen, daß in den städtischen Etats und Rechnungen vor 100 Jahren das Wort „Steuer“ überhaupt nicht vorkommt. Das kräftig entwickelte Steuerwesen des Mittelalters, das der Stadt ihre große Machtenfaltung nach außen und ihre, dem Zeitbedürfnisse entsprechend, intensive Verwaltungstätigkeit nach innen ermöglicht hatte, war damals längst verkümmert. Die noch vorhandenen kläglichen Reste der mittelalterlichen

¹⁾ Gebauer a. a. O. S. 145 ff.

Grund- und Vermögenssteuern lieferten nur noch einen verschwindenden Bruchteil der Stadteinnahme. Ganz überwiegend flossen die damaligen Einkünfte der Stadt nicht aus öffentlich-rechtlichen Quellen, wie es Steuern sind, sondern aus privatrechtlichen Besitztiteln: aus den Einkünften ihrer Güter, Forsten und Mühlen, sowie aus allerlei nutzbaren Rechten, welche die Stadt in alter Zeit aus der Hand ihrer Landesherren privatrechtlich erworben hatte. So besaß die Stadt auf Grund privater Besitztitel das Wagerecht, das Zollrecht, ferner allerlei Handels- und Gewerbemonopole, wie das Recht zum ausschließlichen Verkaufe von Holz, Kalk, Pech, Ziegeln, Hafer, Wein, Hopfen. Die Stadtverwaltung bestritt also ihren Bedarf nicht von Steuern, sondern von der Ausnutzung ihrer „Gerechtigkeiten“. Die Erträge dieser Gerechtigkeiten ließen sich aber bei Bedarf gar nicht oder nur in beschränktem Maße steigern. Das Besteuerungsrecht, das allein ermöglicht, für größeren Bedarf größere Mittel flüssig zu machen, behielt sich der allmächtige Staat vor. Die Städte, die ja nichts waren als „Privatkorporationen“, mußten sich wie jeder Privatmann nach der Decke ihrer Einnahmen strecken. Wollten sie nicht in Schulden und Finanznöte geraten, nun so mußten sie eben ihre Ausgaben entsprechend beschränken.

Gerade auf dem Gebiete der städtischen Finanzwirtschaft hat die Städteordnung von 1808 ganz besonders als befreiende Tat gewirkt. Das damals den Städten verliehene Besteuerungsrecht wird nunmehr von Magistrat und Stadtverordneten gemeinsam ausgeübt. Seine Handhabung wird nicht mehr vom Staate in fiskalischem Interesse beschränkt, sondern nur zur Verhütung möglichen Mißbrauchs überwacht. Erst seitdem besitzen unsere Stadtverwaltungen die freie Verfügung über die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Gemeinden und damit die Möglichkeit, immer weitere Gebiete des öffentlichen Lebens dem kommunalen Wirken zu erschließen.

Die fortgesetzte Erweiterung der kommunalen Tätigkeit ist für die modernen Großstädte nicht nur eine erfreuliche,

den Schaffensdrang anlockende Möglichkeit; sie ist ebenso sehr eine ernste, oft selbst bittere Notwendigkeit. Aber je mehr der kommunale Fortschritt durch das unaufhaltsame Wachstum der Menschenanhäufung auf engem Raume, ja durch unsre ganze wirtschaftliche und soziale Entwicklung gebieterisch gefordert wird, um so verhängnisvoller wäre jede Schmälerung der unerläßlichen Vorbedingung des kommunalen Fortschritts: der kommunalen Selbständigkeit. Eine Rückbildung des staatlichen Aufsichtsrechts zur bevormundenden Leitung der Städte durch den Staat, die schon vor 100 Jahren unter bei weitem einfacheren Verhältnissen sich als unhaltbar erwiesen hat, wäre gegenüber unsern Großstädten von heute vollends eine innere Unmöglichkeit.

Literaturverzeichnis.

- Die öffentliche Armen- und Wohltätigkeitspflege der Stadt Breslau (Breslauer Statistik XII, 2).
- Gebauer, M., Breslaus kommunale Wirtschaft um die Wende des 19. Jahrhunderts. Jena 1906.
- Glücksmann, A., Breslau. (In: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte; Schriften des Vereins für Sozialpolitik.)
- Grünhagen, C., Schlesien unter Friedrich dem Großen. 2 Bde. Breslau 1890, 92.
- C. F. Werner 1743—98, ein Breslauer Stadthaupt. (Zeitschrift des Vereins für Geschichte u. Altertum Schlesiens Bd. 32, S. 285 ff.)
- Die ersten Stadtverordneten in Breslau. (Schles. Zeitung 1904 Nov. 16 und 19.)
- Harnecker, H., Beiträge zur Geschichte der Verfassung und Verwaltung der Stadt Breslau von der preußischen Besitznahme bis zur Einführung der neuen Städteordnung (Liegnitzer Gymnasialprogramm 1864).
- Lehmann, M., Freiherr vom Stein. 3 Bde. Leipzig 1902 ff.
- Maier, K., Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände. Leipzig 1905.
- Markgraf, H., Einleitung zu: Breslauer Stadtbuch (Codex diplomat. Silesiae XI).
- Finanz- und Verfassungsgeschichte Breslaus unter Friedrich Wilhelm II. (Zeitschrift des Vereins für Geschichte und Altertum Schlesiens Bd. 28 S. 1 ff.)
- Beiträge zur Geschichte des evangelischen Kirchenwesens in Breslau. Breslau 1877.

- Meier, E., Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881.
- Preuß, H., Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Bd. 1. Leipzig 1906.
- Statistische Daten über die Stadt Breslau. Breslau 1901—06.
- Wendt, H., Breslaus Streben nach Landbesitz im 16. Jahrhundert (Zeitschr. des Vereins für Geschichte und Altertum Schlesiens Bd. 32 S. 215 ff.).
- Die Verwaltung der Breslauer Kämmergeüter vor und nach der preußischen Besitzergreifung (Silesiaca, Festschrift für C. Grünhagen. S. 321 ff.).







Biblioteka Śląska w Katowicach

Id: 0030000695699



II

856

Pracownia Śląska