



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Die Gemeindeordnungen in Preußens.

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

Die Gemeindeordnungen in Preußen.

Unter den Vorlagen, welche die Regierung in den Kammern eingebracht hat, stehen die neuen Gemeindeordnungen in erster Linie. Wie wichtig Gesetze über die Bildung der Kammern und dergleichen auch sein mögen: auch bei einer auf sehr unbilligen Principien beruhenden Zusammensetzung der Volksvertretung, auch bei sehr eingeschränktem Wahlrecht kann sich ein constitutionelles Leben entwickeln. Wo aber nicht durch eine freie Gemeindeverfassung der Sinn für Selbstständigkeit, für die bewusste Pflege gemeinsamer Interessen genährt wird; wo das Individuum nicht durch Theilnahme an dem Communalleben gewöhnt wird, seinen Blick über den engbegrenzten Kreis der Familie, in dem das Pflichtgefühl schon in dem bloß animalischen Instinct einen hinlänglich fruchtbaren Boden findet, auf Verhältnisse hinauszurichten, die, weil sie zu gleicher Zeit den Einzelnen sehr nahe berühren und doch eine höhere Gesamtheit betreffen, ganz vorzüglich geeignet sind, die Selbstsucht des Individuums — ohne ihre völlige Verläugnung zu fordern — einem wirksamen Läuterungsproceß zu unterziehen und sie in das Gefühl der Bürgerpflicht aufgehen zu lassen; wo das Individuum nicht durch eine freie Gemeindeverfassung geübt ist, die leichter überschaubaren Angelegenheiten der Stadt, des Dorfes ohne fremde Einnischung in erspriesslicher Weise regeln und verwalten zu helfen: da wird man mit einer und mit zwei Kammern, mit Pairs und Interessenvertretung, mit allgemeinem Wahlrecht und ähnlichen Dingen schwerlich über den constitutionellen Schematismus zu einem constitutionellen Leben gelangen; da wird auch den vollendetsten Formen das bewegende und zugleich erhaltende Lebensprincip, der constitutionelle Bürger fehlen. Es handelt sich hier in der That um Sein und Nichtsein für den preussischen — und in Folge dessen — für den deutschen Constitutionalismus; und ich glaube deshalb bei den Lesern ihres Blattes, die ohnehin es für keine unbedeutende Frage halten werden, wie ein preussisches Dorf verwaltet wird, Entschuldigung zu finden, wenn ich die Stellung, welche die Ordnung des Gemeinwesens in der kulturhistorischen Entwicklung Preußens einnehmen soll, und diejenige, welche die neuen Regierungsvorlagen thatsächlich einnehmen, mit wenigen Zügen anzudeuten versuche.

Ein Staat, der wie der preussische weder an Länderumfang noch an Volkszahl mit den übrigen Großmächten zu vergleichen ist; der geographisch so sehr zerrissen und zur Vertheidigung höchst ungunstig gelegen ist; ein Staat, dessen Bewohner confessionell fast in zwei gleiche Hälften getheilt sind, ohne durch eine gemeinsame und reichhaltige Geschichte von altem Datum verbunden zu werden; ein Staat, dessen einzelne Theile vielmehr als geistliche oder weltliche Fürstenthümer, als Ordensländer, als polnische Lehnsfürstenthümer u. dgl. eigenthümliche, wesentlich von einander verschiedene historische Erinnerungen und überall tiefe Spuren ihrer früheren Schicksale an sich tragen: ein solcher Staat kann, wenn er anders eine Rolle spielen und gedeihen will, der bewussten Theilnahme und Anstrengung seiner Bürger weniger als jeder andere entbehren; er muß jede einzelne Kraft zum gemeinen Besten möglichst hoch zu verwerthen suchen, und um sie im Falle der Noth zu hohen Leistungen bereit und fähig zu finden, ein lebendiges Interesse des Individuums an dem Gemeinwesen mit allen Mitteln fördern. Auf der klaren Erkenntniß dieser Nothwendigkeit beruhten die Reorganisationspläne des Freiherrn v. Stein,

Grenzboten. I. 1853.

als deren Zweck er selbst die Erweckung und Belebung des Nationalgeistes bezeichnete. Was das Vaterland der Ausführung, — sogar der bloß fragmentarischen Ausführung seiner Pläne verdankt, wird jetzt wohl selbst von den Gesinnungsgenossen derer, die dem großen Staatsmann sein gewaltiges Werk durch halsstarrige Opposition nach Kräften erschwerten, widerwillig anerkannt. Freilich wird noch immer mit einer gewissen Genugthuung darauf hingewiesen, daß die Maßregeln Stein's nicht die ganze Fülle des Segens hervorgeführt haben, den die „Ideologen“ erwarteten, daß sie vielmehr in ihrem Gefolge unlängbare Uebelstände mit sich führten, die noch zur Stunde drückend auf dem Lande lasteten. Allein dem ruhigern Beobachter entgeht nicht, wie in Stein's Plänen eines in das Andere griff, und wie die gerügten Uebelstände nicht der Ausführung derselben, sondern der zu langsamen, zu späten Ausführung, und zum großen Theil ihrer nicht vollständigen Ausführung zugeschrieben werden müssen.

Als „das nächste Beförderungsmittel“ zur Belebung des Nationalgeistes bezeichnete Stein „eine allgemeine Nationalrepräsentation.“ „Wenn dem Volke,“ schrieb er, „alle Theilnahme an den Operationen entzogen wird, wenn man ihm sogar die Verwaltung seiner Communalangelegenheiten entzieht, kommt es bald dahin, die Regierung theils gleichgiltig, theils in einzigen Fällen in Opposition mit sich zu betrachten. . . . Mein Plan war daher, jeder active Staatsbürger, er besitze hundert Hufen, oder eine, er betreibe Landwirtschaft oder Fabrikation oder Handel, er habe ein bürgerliches Gewerbe, oder er sei durch geistige Bande an den Staat geknüpft, habe ein Recht zur Repräsentation. Mehrere nur hierzu eingerichtete Pläne sind von mir vorgelegt. Von der Ausführung oder Beseitigung eines solchen Planes hängt Wohl oder Wehe unsres Staates ab, denn auf diesem Wege allein kann der Nationalgeist positiv erweckt und belebt werden.“

Aus diesen Worten, welche Stein fünf Tage nach Sanction der alten Städteordnung schrieb, erhellt zugleich, welche Stellung das letztere Gesetz in seinen Plänen überhaupt einnahm, welchen Zweck es erfüllen sollte. Die Idee der Städteordnung ist in ihren Eingangsworten selbst klar hingestellt. Es heißt hier: „Der besonders in neuern Zeiten sichtbar gewordene Mangel an angemessenen Bestimmungen in Absicht des städtischen Gemeinwesens und der Vertretung der Stadtgemeinde, das jetzt nach Classen und Zünften sich theilende Interesse der Bürger und das dringend sich äußernde Bedürfnis einer wirksamern Theilnahme der Bürgerschaften an der Verwaltung des Gemeinwesens, überzeugen uns von der Nothwendigkeit, den Städten eine selbstständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesellig zu bilden, ihnen eine thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Theilnahme Gemein Sinn zu erregen und zu erhalten.“ Worte, deren frischer Geist und blühende Gesundheit allen denen befremdlich vorkommen wird, die in dem Weinhaus der jetzigen Gesetzgebung unter den klappernden Paragraphen zu wandeln gewohnt sind. Aber die Gesetze jener Zeit wollten Leben erzeugen und pflegen, während die gesetzgeberische Arbeit der kleinmüthigen und verarmten Epigonen das Leben, wo es sich etwa regt, nur zu ersticken und im besten Falle an tausend Drähten zu leiten und zu fesseln trachtet. Deshalb konnte jenen Gesetzen ihre Idee klar und offen an die Spitze gestellt werden, eine strahlende Leuchte für alle Welt; bei dem repressiven Charakter der modernen Gesetzgebung scheint ein gleiches Verfahren natürlich nicht rathsam.

Es verstand sich von selbst, daß die Absicht, durch Belebung des Interesses an dem Gemeinwesen den Nationalstolz und die Vaterlandsliebe zu wecken, nur dann vollständig erreicht werden konnte, wenn nicht blos die städtischen, sondern sämtliche Gemeinden in dem Geiste organisiert wurden, der in der Städteordnung einen wirksamen Ausdruck gefunden. In der That wurde noch in dem Edict v. 30. Juli 1812 eine solche Organisation, und zwar eine gleichmäßige für Stadt- und Landgemeinden in Aussicht gestellt; nur die großen Städte, Königsberg, Elbing, Stettin, Berlin, Potsdam, Frankfurt und Breslau sollten die Städteordnung v. 1808 behalten. Indes hinderten zunächst die Kriegsjahre, dann, nach Beseitigung der Gefahr, die wiederauf-tauchende Liebe zum alten Schlandrian und die Selbstsucht der privilegierten Classen die Ausführung des Planes; die verderblichen Elemente, welche sich bis dahin grossend der bessern Einsicht fügen mußten, regten sich mächtiger und mächtiger, und fanden an der natürlichen Feindin jeder Selbstverwaltung, an der Bureaucratie, einen bereitwilligen Bundesgenossen. Doch war die dankbare Erinnerung an die Ideen, deren theilweise Verwirklichung schon mächtig genug gewesen war, um die Erhebung des Landes vorzubereiten, noch nicht in allen Gemüthern so weit erloschen, daß man die Städteordnung zu beseitigen gewagt hätte; ihre Fortexistenz in den Städten der Provinzen Preußen, Pommern, Brandenburg, Schlesien und Posen blieb eine starke Mahnung, durch irgend eine — wenn auch unzulängliche — weitere Ausführung des Stein'schen Planes in die städtische Verwaltung innerhalb der ganzen Monarchie eine gewisse Gleichförmigkeit zu bringen. Aus dem Widerstreit der eben bezeichneten Elemente ging die im bureaukratischen Sinne revidirte Städteordnung v. 17. März 1831 hervor, welche denjenigen märkischen Städten, in denen die Stein'sche Städteordnung noch nicht eingeführt war, ferner den Städten der Provinz Sachsen, der Stadt Weklar und allmählich auch den westphälischen und posenschen Städten, die über 2,500 Seelen zählten, verliehen wurde. Man mochte hoffen, durch das neue Gesetz die alte Städteordnung zu verdrängen, und stellte deshalb den Orten, die nach der letztern verwaltet wurden, die Vertauschung derselben mit der revidirten Ordnung frei; allein die Bürger hatten den Werth des alten Gesetzes bereits so weit kennen gelernt, daß nur die Weisheit, die in dem berühmten Städten Wendisch-Buchholz, Königsberg i. d. N. und Gremmen maßgebend war, sich für jenen Tausch entschließen konnte.

In den übrigen Städten wurde der status quo aufrecht erhalten; die kleinern der Provinz Posen behielten die herzoglich Warschauer Verfassung; in Neuvorpommern blieb das lübische Recht geltend, in der Form in der es für jede einzelne Stadt durch landesherrliche Acte, Bürgerschlüsse u. s. w. unter zahlreichen und oft zweifelhaften Modificationen sich in den Jahrhunderten eingenistet hatte. Dieser alte Joxf erregte indessen auch der Bureaucratie großen Anstoß; die neuvorpommerschen Städteverfassungen waren nicht codificirt; die Bürger, namentlich die Stralsunder, nahmen auf Grund derselben einzelne Rechte in Anspruch, z. B. Statuten ohne landesherrliche Genehmigung zu errichten, mit dem städtischen Eigenthum ohne Einmischung der Regierung schalten und walten zu dürfen, — Rechte, die jeder richtige Bureaukrat mit einigem Grauen betrachten mußte. Es wurde deshalb in der That auch hier 1836 die Einführung der revidirten Städteordnung beschlossen; allein die Sache verschleppte sich; und als nach der Thronbesteigung des jetzigen Königs die Liebhaberei für dergleichen curiose Antiquitäten, wie sie hier, oft in der ergößlichsten Gestalt, mitten in die mo-

derne Welt hineinragten, in starkem Zunehmen begriffen war, ließ man die neue Organisation auf den Antrag des Ministers v. Nochow definitiv fallen. Wie in den alten Jahrhunderten sollten auch künftig in Stralsund die „Alterleute des Gewandhauses“, denen die Leitung der Geschäfte des bürgerlichen Collegii obliegt, aus einem Wandschneider und fünf Brauern und Wälzern bestehen, und sich, wie in alten Zeiten die römischen Pontifex Collegien, durch Cooptation ergänzen; in Greifswald sollten nach wie vor die würdigen Alterleute der vier löblichen Gewerke der Schuster, Schneider, Bäcker und Schmiede neben 24 auf eine sehr wunderliche Art gewählten Repräsentanten ipso jure Sitz und Stimme im bürgerchaftlichen Collegium haben, u. s. w.

Gegen die Städteordnungen war das Junkerthum eigentlich nur in so fern eingenommen, als sie auch eine Organisation des ländlichen Gemeindegewesens befürchten ließen; diese mußte die Stellung der Rittergüter um so mehr alteriren, je ernster sie darauf bedacht war, in durchgreifender Weise lebenskräftige Organismen zu schaffen. Deshalb war der Widerstand gegen die Emanation von Landgemeindeordnungen viel stärker und zäher; die betreffenden Arbeiten, die abweichend von dem Grundsatz, welchen das erwähnte Edict von 1812 aufstellte, provinzenweise vorgenommen wurden, schritten, trotz des Drängens auf einigen Provinziallandtagen ungemein langsam vorwärts; endlich 1844 wurde eine Ordnung für die Landgemeinden und kleinen Städte in Westphalen, 1845 eine Ordnung für die Städte und das platte Land der Rheinprovinz publicirt, — Gesetze, die zwar im Vergleich mit der Städteordnung von 1808 Vieles zu wünschen übrig ließen, aber dennoch als ein wesentlicher Fortschritt sich als heilsam bewährt und gute Früchte getragen haben.

Auf dem platten Lande der östlichen Provinzen blieb es dagegen beim Alten. Und doch war gerade hier, mehr als in den Städten der ganzen Monarchie, mehr als in den Landgemeinden der westlichen Provinzen, eine durchgreifende Organisation von Nöthen. Hier war durch die Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse und durch die Eigenthumsverleihung ein freier Bauerstand erst wieder geschaffen worden; er trat in den durch den Krieg ausgesogenen Provinzen, in einer Zeit, in der die Landwirthschaft an tödtlichen Wunden blutete, also unter den ungünstigsten Verhältnissen in den Genuß der neuen Freiheit und des eigenen Besitzes. Sollte diese großartige Maßregel ihren Zweck, die Bildung eines kräftigen Bauernstandes, rasch und vollkommen erreichen; sollte sie namentlich die segensreichen moralischen Einwirkungen ausüben, die der Besitz eines Eigenthums und die Freude an dem Wachsthum desselben auf den Menschen, auf die Familie gewöhnlich zu äußern pflegen, so mußte der neue Stand besonders unter so ungünstigen Verhältnissen durch schleunige Durchführung der nothwendigen Consequenzen und Correlate jenes Actes einen sichern Halt und eine kräftige Unterstützung finden. Aber das Zögern auf dem eingeschlagenen Wege raubte dem berühmten Edict vom 14 Sept. 1811 die größere Hälfte seiner segensreichen Folgen. Während der Rittergutsbesitzer in den großen landschaftlichen Creditinstituten eine Unterstützung fand, vermöge deren er die Folgen der Kriegsjahre, wenn auch schwer, so doch allmählich überwand, fiel der Bauer dem Wucher in die Hände; bedrängt, wie er war, konnte er nur schwer der Verlockung widerstehen, das Eigenthumsrecht durch Verkauf des Hofes in Anwendung zu bringen, in der Hoffnung, sich auf solche Weise den wirthschaftlichen Calamitäten entziehen zu können; so fiel ein großer Theil der bäuerlichen Ländereien wieder in die Hände der Rittergutsbesitzer. Wo eine tüchtige Kraft

sich durch alle Verlegenheiten durchkämpfte, wurde sie doch durch die auf der Befizung haftenden Reallasten, durch die Gemeinheitswirthschaft und dergl. im freieren Aufschwung vielfach gelähmt und gehemmt. Inzwischen löste sich der an und für sich lockere Communalverband, der sich wesentlich auf das Verhältniß der Bauergüter zu den Dominien gestützt hatte, immer mehr und mehr. Die Entlassung der Bauern aus der Erbunterthänigkeit und die Verleihung freien Eigenthums fand eine wünschenswerthe Ergänzung in dem Gesetz vom 7. Juni 1824, durch welches die Güter, die zu Erbzins- oder Erbpachtsrecht besessen wurden, zur Ablösung der auf ihnen lastenden Dienste, Natural- und Geldleistungen und somit ebenfalls zur Erringung einer selbstständigeren Stellung berechtigt wurden. An demselben Tage wurde durch Erlaß der Gemeinheits-Theilungs-Ordnung die letzte reale Grundlage eines Communalverbandes zerstört, die der Landeskultur so hinderliche gemeinsame Benugung gewisser Grundstücke durch mehrere Personen und ganze Gemeinden. Seitdem ist durch Separationen, Ausbauten und dergl. die Isolirung auch örtlich fortgeschritten. Je weniger die dürftigen Reste des Gemeindelebens geeignet waren, Befriedigung oder Nutzen zu gewähren, desto mehr stieg die Neigung, durch Maßregeln, wie die erwähnten, die im wirthschaftlichen Interesse getroffen wurden, sich dem Gemeindeverbande möglichst zu entziehen.

Das ist die von der Kreuzzeitung so oft mit Emphase gescholtene „pulverisirende Wirkung“ unserer Agrargesetze, die, weil sie den Zweck, die Landeskultur wirksam zu fördern, mit Consequenz verfolgten, zu den glänzendsten Acten der preussischen Gesetzgebung gehören, und um so mehr gewürdigt zu werden verdienen, je größer die zu überwältigenden Schwierigkeiten waren. So bereitwillig die Kreuzzeitung auch ist, jenen Vorwurf zu wiederholen, wo es sich um neue Fortschritte der Agrargesetzgebung handelt, so zögert sie doch, aus der ihr anstößigen Thatsache die nothwendigen Folgerungen zu ziehen, daß man jener „Pulverisirung“ ein heilsames Gegengewicht geben müsse, indem man durch eine umfassende Reorganisation des Gemeindegewesens dem Gemeindeleben ein neues und sicheres Fundament verleihet, indem man das jetzt Auseinanderfallende durch ein neues starkes Band in einer Weise wieder vereinigt, welche die Vortheile der Agrargesetzgebung nicht nur nicht schmälert, sondern fördert. Denn auch hier sind die Schattenseiten der Gesetze, welche auf den Principien beruhen, durch die sich die großen Gesetzgeber aus der Zeit unsrer sogenannten Erniedrigung leiten ließen, nicht den Plänen an sich, sondern der lückenhaften Ausführung derselben anzurechnen. Jene Staatsmänner beabsichtigten, wie wir oben hervorhoben, daß die Organisation der ländlichen Gemeinden mit der agrarischen Gesetzgebung Hand in Hand gehen sollte. Dann hätte das Eine nicht nur die Nebelstände des Andern beseitigt, sondern das Eine hätte das Andere gefördert.

Aber der Kleinmuth der modernen Gesetzgeber konnte nur zu halben Maßregeln Entschlußkraft finden. Obgleich die Organisation der Landgemeinden in den östlichen Provinzen von Tage zu Tage dringender wurde, ließ man hier den Zeretzungsproceß sich vollenden, es blieb bei den Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts, die auf ganz andere, längst untergegangene Verhältnisse berechnet und namentlich auf die damalige Verbindung der Dorfgemeinden und Domainen gegründet waren. Den letzten Zweck Stein's, die positive Erweckung des Nationalgefühls durch Erregung der Theilnahme für die Communalverwaltung, hatte man ganz aus dem Auge verloren; es war die ängstliche

Periode gekommen, in der man überhaupt Nichts „erregen“ wollte, und vielleicht am wenigsten das Nationalgefühl.

In dieser Lage befand sich das Communalwesen, als das Jahr 1848 hereinbrach.

Wir halten hier in unsrer Darstellung vorläufig inne, und schließen mit einer allgemeinem Betrachtung. Seit Emanation der alten Städteordnung waren vier Decennien verfloßen. Im Laufe dieser Zeit waren — freilich in schwächerer Weise — die Communalverhältnisse des größten Theiles der Städte und die der beiden westlichen Provinzen geordnet worden. Hat die Gemeindeorganisation inzwischen die von Stein beabsichtigte Wirkung geäußert? hat sie den Gesichtskreis des Bürgers erweitert, die Schranken des bornirten Egoismus durchbrochen, die thätige Wirksamkeit für das Wohl der Communen gefördert, das Interesse für die Entwicklung des Landes, die sich durch die Neigung zur Theilnahme „an den Operationen des Staats“ documentirt, wirksam geweckt? Ein Blick auf unsre Erlebnisse in den letzten vier Jahren mag auf diese Fragen Antwort geben. Es ist ein bemerkenswerthes Resultat, daß die Mehrzahl der Männer, welche den Werth der Selbstständigkeit und den Werth eines Rechtes zu schätzen wissen, aus den Wahlen der Städte und der westlichen Provinzen hervorgegangen ist.

Freilich hat dieser „Oppositionsgeist“ schon vor 1848 großen Anstoß erregt und die leitenden Kreise vor einem weiteren Vorgehen auf dieser Bahn in hohem Grade bedenklich gemacht. Allein die damals erhobenen Vorwürfe reducirten sich im Wesentlichen darauf, daß Stadtverordnetenversammlungen und Landtage sich in ihren Petitionen um Dinge kümmerten, die als allgemeine Landesangelegenheiten nicht speciell und unmittelbar die Communal- und Provinzial-Interessen betrafen. Woher stammten diese „Ausfchreitungen“? Weil man 40 Jahre hindurch die Bildung einer Nationalrepräsentation, die der Ort für eine Berathung der allgemeinen Landesangelegenheiten gewesen wäre, verabsäumt hatte. Das Interesse an den Staatsoperationen zu beleben, war gerade der Zweck Stein's bei der Gemeindeorganisation gewesen; er hatte den Durst geweckt, entschlossen, ihn durch eine Nationalrepräsentation zu befriedigen. Allein seine Nachfolger zeigten in vielfach wiederholten Verheißungen dem Dürstenden nur den Becher von ferne, und waren sehr ungehalten, als er die Hand darnach ausstreckte.

Jetzt, wo wir eine allgemeine Volksvertretung besitzen, aber eine einflußlose, rücksichtslos behandelte, wiederholt sich dasselbe Phänomen. Auch einige der diesjährigen Landtage haben sich um „allgemeine Landesangelegenheiten“ gekümmert, und der rheinische sogar auf eine für die Regierung sehr verdrießliche Art.

Bernunft und Erfahrung lehren, daß man, um zu befriedigenden Zuständen zu gelangen und den unerquicklichen Reibungen ein Ende zu machen, sich für eine scharfe Alternative zu entscheiden hat. Entweder will man über freie Bürger herrschen, und dann räume man ihnen als nothwendige Consequenz einen wirklichen Einfluß auf die Regierung ein. Oder man will über Knechte herrschen, und dann räume man Alles fort, wodurch der Durst nach Freiheit und Selbstständigkeit genährt wird. Wer das Letztere bei dem gegenwärtigen Culturzustande für möglich hält, mag es wagen, hiezu seinen Rath zu ertheilen. Aber jeder Mittelweg führt nur zu Kämpfen, in denen die Kraft des Staates aufgerieben wird, und zu Zwitterzuständen, die früher oder später doch zusammenbrechen müssen.