

kein berechtigtes Postulat des deutschen Gemeinderechtes, sondern eine knechtische Nachahmung der französischen Schablone. Solche geschichtlich begründeten, wirtschaftlich und gesellschaftlich noch vorhandenen Unterschiede kann das Gesetz nicht hinweg dekretiren. ohne das in der Gemeinde pulsirende Volksleben in seinem tiefsten Innern zu schädigen. Im grossen Ganzen hat daher die deutsche, besonders die norddeutsche und preussische Gesetzgebung mit vollem Rechte Stadt- und Landgemeinden nach verschiedenen Grundsätzen behandelt, während man in Süddeutschland mehrfach dem französischen Vorbilde gefolgt ist. Beide Arten der Ortsgemeinden bedürfen daher im positiven Staatsrechte der Gegenwart einer besondern Behandlung.

## B. Die Stadtgemeinden<sup>1</sup>.

### § 161.

#### 1) Geschichtliche Entwicklung derselben.

Obleich die alten Germanen keine Städte kannten, so ist doch die Städteverfassung des Mittelalters durchaus ein Erzeugniss des deutschen Volksgeistes. Noch in der karolingischen Zeit waren die Städte

<sup>1</sup> Geschichtliches: K. F. Eichhorn, St. u. R. G. §§ 224 a. 224 b. 310 ff. Desselben Abhandlung über den Ursprung der städtischen Verfassung in Deutschland in Savigny's Zeitschr. für geschichtliche Rechtsw. B. I S. 220 ff. B. II S. 165 ff. O. Gierke, Geschichte der Genossenschaft §§ 28. 29. 30. 33. 34. 56. 57. C. D. Hüllmann, Städtewesen des Mittelalters 4 Bde. Bonn 1826—30. E. Th. Gaupp, Ueber deutsche Stadtgründung, Stadtverfassung u. Weichbild. Jena 1824. Derselbe, Deutsche Stadtrechte des Mittelalters B. I u. II. Breslau 1851—1852 (besonders die Einleitung). F. W. Barthold, Geschichte des deutschen Städtewesens. 3 Theile. Leipzig 1850—51. K. W. Nitzsch, Ministerialität u. Bürgerthum. Leipzig 1859. Karl Hegel, Geschichte der Städteverfassung von Italien. B. I u. II. Leipzig 1847. v. Bethmann-Hollweg, Ursprung der lombardischen Städtefreiheit. Bonn 1846. W. Arnold, Die Verfassungsgeschichte der deutschen Freistädte im Anschluss an die Verfassungsgeschichte der Stadt Worms. B. I und II. Hamburg 1852. G. L. v. Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland. 4 Bde. Erlangen 1867—1871. A. Heusler, Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung. Weimar 1872. C. W. v. Lancizolle, Grundzüge des deutschen Städtewesens mit besonderer Rücksicht auf Preussen. A. Zimmermann, Versuch einer hist. Entwicklung der märkischen Städteverfassungen, 3. Thle. Berlin 1837—40. G. A. Tzschoppe und G. A. Stenzel, Urkundensammlung zur Geschichte des Ursprungs der Städte in Schlesien und der Oberlausitz. Hamburg 1832. Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich, 2 Thle. 1836. K. F. Klöden, Ueber Entstehung, Alter und früheste Geschichte von Berlin u. Köln 1839. Fideicin, Historisch-diplomatische Beiträge zur Geschichte von Berlin. 3 Thle. 1837. F. Frensdorff, Stadt u. Gerichtsverfassung Lübecks. Lübeck 1861. G. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. Zeitschr. für preussische Geschichte

nichts als ummauerte volkreiche Orte, welche aber rechtlich von dem Gauverbande nicht getrennt waren. Der Unterschied zwischen Stadt und plattem Lande war nur ein thatsächlicher, kein juristischer. Die ältesten Entwicklungspunkte einer eigenthümlichen Stadtverfassung sind die alten königlichen Bischofsstädte am Rhein und an der Donau. Hier hatten die Bischöfe weitgehende Herrschaftsrechte über ihre Hintersassen, aber die Freien blieben anfangs noch unter der Grafengerichtsbarkeit. Grundherrliche und öffentlichrechtliche Befugnisse durchkreuzten sich aufs mannigfachste. Erst im X. Jahrhundert verliehen die Könige den Bischöfen häufig auch die Grafengerichtsbarkeit über ihre Städte. Durch diese sogenannten ottonischen Privilegien wurde das bloss negative Immunitätsrecht des Bischofs (*«immunis ab introitu judicis»*) in eine positive Gerichtsherrlichkeit umgewandelt. Dadurch trat zuerst eine volle Exemption der Stadt von der gewöhnlichen Gerichtsbarkeit des platten Landes ein. Die Stadt wurde ein befreiter Bezirk. Es soll nur lediglich der vom Bischof ernannte Voigt über die Leute auf kirchlichem Gebiete die richterliche Gewalt ausüben. Derselbe war aber zugleich ein öffentlicher Beamter, indem ihm vom Könige der Bann geliehen werden musste. Ueberall bestand in den Bischofsstädten eine sogenannte altfreie Gemeinde, welche den Mittelpunkt der städtischen Entwicklung bildete. Anfangs waren die Immunitätsprivilegien für Stadt und Land gleich, aber die weitere Entwicklung ging verschiedene Bahnen. Auf dem Lande überwog das Hofrecht das öffentliche Recht und die ganze Bevölkerung kam allmähig unter die Grundherrlichkeit. In den Städten siegte das öffentliche Recht und beseitigte die privatrechtliche Grundherrlichkeit. Stadtverfassung und freies Bürgerthum des Mittelalters ist nicht aus dem Hofrechte, sondern, in diametralem Gegensatz zu diesem, aus der altgermanischen Freiheit und aus der Wiederbelebung der altfränkischen Volksgerichtsverfassung erwachsen, während auf dem Lande das Hofrecht zu einer immer festeren Konsolidation der herrschaftlichen Privatrechte führte.

Schon in der Blüthezeit der bischöflichen Herrschaft bestand in den Städten überall ein Rath. Wie das ganze Mittelalter hindurch die Betheiligung des Volks am öffentlichen Leben wesentlich

---

und Landeskunde VIII. S. 521 ff. X. S. 257 ff. 523 ff. XI. S. 513 ff. XII. S. 353 ff. 425 ff. v. Rönne u. Simon, Die preussischen Städteordnungen vom 19 Nov. 1505 u. vom 17. März 1531. Breslau 1834. E. v. Möller, Preussisches Stadtrecht Breslau 1864.

in den Gerichten zur Erscheinung kommt, so ist der Rath, die städtische Obrigkeit, aus dem städtischen Schöffenkollegium hervorgegangen. Erst später ist derselbe durch Hinzutritt anderer Elemente verstärkt worden. Immer mehr überlässt der bischöfliche Stadtherr dem Rathe eine gewisse Selbstverwaltung der städtischen Angelegenheiten. Dabei blieben aber die Städte nicht stehen; sie fühlten sich am Anfange des 13. Jahrhunderts stark genug, die bischöfliche Voigtei durch Kauf oder Gewalt an sich zu bringen. Ueberall schwingen sich die Rathmannen, der Bürgermeister an ihrer Spitze, zur eigentlichen Stadto brigkeit auf. Zuerst das Besteuerungsrecht, dann die Gerichtsbarkeit, Zoll und Münze und die übrigen Gerechtsame des Stadtherrn kamen an die Stadt selbst. Die von jenem eingesetzten Magistrate wurden durch Organe der Bürgerschaft ersetzt. Der Rath erscheint nun nicht mehr bloß in der Stellung einer Kommunalbehörde, sondern in der Machtvollkommenheit einer landesherrlichen Obrigkeit, welche schliesslich sogar Reichsstandschaft erwirbt.

Diese alten königlichen Bischofsstädte haben das Vorbild abgegeben für alle übrigen Städte, besonders die königlichen Pfalzstädte und die von Landesherrn gegründeten Städte. Als solche städtegründenden Geschlechter erscheinen besonders die Zähringer im Breisgau und Burgund, die Welfen in Niedersachsen. So wurde im Norden Lübeck in der Mitte des XII. Jahrhunderts gegründet, dessen Recht und Verfassung Vorbild aller Städtegründungen an der Küste der Ostsee wurde, während in der Mark Brandenburg, wo als erste Städte Stendal und Brandenburg entstanden, und in Schlesien Recht und Verfassung der alten Bischofsstadt Magdeburg die weiteste Verbreitung fand. Ueberall, auch auf dem ehemals slavischen Boden, sind die Stadtgemeinden rein deutsche Rechtsbildungen, welche in der altgermanischen Freiheit, nicht in dem Hofrechte ihre geschichtlichen Wurzeln haben. Die landesherrlichen Städte bleiben zum Theil unter einer gewissen Oberhoheit ihrer Fürsten; aber auch bei ihnen fand ein wenigstens theilweiser Erwerb öffentlichrechtlicher Befugnisse statt. Die Rechte des Landesherrn waren im Mittelalter eng genug begrenzt, sie bezogen sich regelmässig nur auf die allgemeine Bestätigung des Stadtrechtes und sonstiger autonomischer Normen, auf Huldigung und Entrichtung gewisser vertragsmässig übernommener oder herkömmlicher Abgaben. So bestand in dieser Zeit in der innern Verfassung der Reichsstädte und der landsässigen Städte kein wesent-

licher Unterschied. Seit dem Anfange des 13. Jahrhunderts war die Stadt, ihrem juristischen Begriffe nach, »eine äusserlich und innerlich vom platten Lande getrennte Gemeinde, mit einer Reihe wichtiger politischer und kommerzieller Vorrechte, einem geschlossenen Gebiete, einer besonderen städtischen Gerichtsbarkeit, Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und Autonomie«.

Anfangs sassen in den Städten wie auf dem Lande rechtlich verschiedene Menschenklassen nur räumlich nebeneinander, Schöffenbare und Gemeinfreie, bischöfliche Ministerialen, Hörige des Fiskus und der Kirche. Durch die Vereinigung der grundherrlichen und öffentlichen Rechte in der Hand des Immunitätsherrn wuchsen aber nach und nach die getrennten Menschenklassen zu einer rechtlichen Einheit, zu einer grossen Immunitätsgemeinde zusammen, welche in ihren unfreien Elementen das Hof- und Dienstrecht abstreiften und zu einer Genossenschaft gleichberechtigter Freier wurden. Mit dem Grundsatz: »Stadtluft macht frei« entstand ein gleichheitlich freies Bürgerthum, der Keim unseres modernen Staatsbürgerthums (S. 392). Damit hängt eine Umgestaltung der inneren Stadtverfassung zusammen, welche sich überall im 14. und 15. Jahrhundert vollzieht. Nachdem die Städte sich im 13. Jahrhundert von der Herrschaft der Stadtherrn emanzipirt hatten, war an die Stelle der monarchischen Verfassung eine aristokratische der rathsfähigen Geschlechter getreten, welche das Stadtregiment inne hatten und davon die unteren Klassen, besonders die Handwerker, völlig ausschlossen. Diese gewannen in ihren Zünften, Gaffeln oder Aemtern immer mehr an Kraft und Selbstbewusstsein; so ist das ganze 14. und 15. Jahrhundert mit den Kämpfen zwischen Zünften und Geschlechtern ausgefüllt. Wo der Sieg der Zünfte ein vollständiger war, wurde die Zunftverfassung zur Stadtverfassung, indem von allen Bürgern Eintritt in eine Zunft verlangt wurde. Anderwärts wurde dem alten Rathe ein weiterer von den Zünften gebildeter Rath an die Seite gesetzt, oder es wurden Zünftige nach bestimmten Zahlenverhältnissen in den bisherigen Rath aufgenommen. Ueberall aber wurde die Stadtverfassung, in diesem dritten Stadium ihres Bestandes, mehr oder weniger demokratisirt. Damit hatte sich der Kreislauf der mittelaltrigen Stadtentwicklung vollzogen.

Auf die Blüthe des deutschen Städtewesens folgte bald sein Verfall. Der dreissigjährige Krieg zerstörte mit dem Wohlstand auch die Selbständigkeit der Städte. Die Landesherren began-

nen seit dem 16. und 17. Jahrhundert den Kampf gegen die Autonomie und Selbstverwaltung der Städte, welche sie der sich zu einer wahren Staatsgewalt erhebenden Landeshoheit straffer unterzuordnen suchten. Selbst viele kleine Reichsstädte wurden zu Landstädten herabgedrückt. Dabei kam den Landesherrn die mehr und mehr hervortretende innere Verknöcherung der Stadtverfassungen zu Hülfe, welche bald auf den kurzen demokratischen Aufschwung folgte. Eine engherzige Rathsoligarchie drängte die Bürgerschaft mehr und mehr von der Theilnahme am Gemeindegelben zurück, an die Stelle der Wahl trat die Kooptation, an die Stelle kurzer Amtsperioden die Lebenslänglichkeit der Magistratur, das Stadtregriment gewöhnte sich mehr und mehr, die Bürger wie seine »Unterthanen« zu behandeln. Den so vom Gemeingeist und Bürgersinne verlassenen Städten gegenüber hatten die Landesherrn meistens leichtes Spiel. An die Stelle der mittelalterlichen Städtefreiheit trat ein ausgebildetes staatliches Bevormundungssystem. Die Stadträthe wurden in die strengste Unterordnung unter die landesherrlichen Behörden gesetzt. Ihre Ernennung, wie jeder wichtige Beschluss derselben bedurfte einer höheren Bestätigung, der städtische Haushalt wurde der strengsten Kontrolle unterworfen, das Stadtvermögen vielfach als »mittelbares Staatsgut« angesehen. Besonders konsequent wurde dieses System in den Ländern des brandenburgisch-preussischen Hauses durchgeführt, wo die völlig schrankenlose Unterordnung unter das Staatsbeamtenthum das selbständige Leben der Stadt auf ein Jahrhundert erstickte. Den Höhepunkt erreichte dies bürokratische Bevormundungssystem unter König Friedrich Wilhelm I. Auf diesem Standpunkte steht im wesentlichen noch die Städteordnung des allgemeinen preussischen Landrechtes (Th. II Tit. 8), welche für die Auffassung des vorigen Jahrhunderts geradezu als typisch erscheint. Nach diesem Gesetzbuche ist die Stadt nichts als eine Staatsanstalt, welcher der Staat zur bessern Erreichung des Staatszweckes die Eigenschaft einer »privilegirten Korporation beigelegt hat.« Alle Rechte der Städte werden auf staatliche Verleihung zurückgeführt. Die innere Gemeindeverfassung wird einer gewöhnlichen Gesellschaftsverfassung gleichgestellt. Die Magistrate werden lediglich als Organe der Staatsgewalt behandelt, welche vom Landesherrn ernannt oder wenigstens bestätigt werden. Der Rath ergänzt sich durch Kooptation. Die Verwaltung des Stadtvermögens wird der strengsten Staatskontrolle unterstellt, jede irgend erhebliche Ver-

fügung über das Stadtvermögen bedarf höherer Genehmigung. Die Bürger sind dabei von jeder aktiven Theilnahme am Gemeindeleben so gut wie ganz ausgeschlossen. Am Ende des vorigen und am Anfange dieses Jahrhunderts war überall in Deutschland das städtische Gemeindeleben am Punkte seines tiefsten Verfalles angekommen. In der Zeit des schwersten Druckes der Fremdherrschaft geschah in Preussen durch die berühmte Städteordnung vom 19. Nov. 1808 der entscheidende Schritt zur Wiederbelebung des städtischen Gemeinwesens auf freiheitlicher und deutscher Grundlage. »Der Freiherr vom Stein ist, indem er hier den Grund zu Preussens Rettung legte, in tieferem Sinne als König Heinrich I, der blos Festungen bauen konnte, der Städteerbauer von Deutschland geworden.« Während man in den Rheinbundsstaaten zu gleicher Zeit die letzten Reste der städtischen Gemeindefreiheit der französischen Theorie des Staatsabsolutismus opferte, erkannte die preussische Städteordnung vom 19. Nov. 1808 die Städte zum ersten Male wieder als selbständige Gemeinwesen an, räumte ihnen die Verwaltung ihrer Angelegenheiten ein, gab der Bürgerschaft in der Stadtverordnetenversammlung eine einflussreiche Vertretung, betheiligte Stadtverordnete und Bürger in Kommissionen und Deputationen an den wichtigsten Aufgaben der städtischen Verwaltung und beschränkte die Staatsaufsicht auf das Nothwendigste. Die preussische Städteordnung vom 19. Nov. 1808 ist das Vorbild aller neuern Städteordnungen in Deutschland geworden, doch hat man sich selten auf der Höhe der Anschauungen zu behaupten gewusst, welche diesem bahnbrechenden Gesetze eigenthümlich ist. Selbst in Preussen bezeichnet die revidirte Städteordnung vom 17. März 1831 eher einen Rückschritt, als einen Fortschritt in der freiheitlichen Entwicklung der städtischen Verfassung. In Bayern erfolgte am 17. Mai 1818 eine Gemeindeordnung, in Sachsen eine Städteordnung vom 2. Febr. 1832, in Württemberg ein Edikt über die Verwaltung der Gemeinden vom 1. März 1822, in Baden eine Gemeindeordnung vom 31. Dec. 1831, in Kurhessen eine solche vom 23. Okt. 1834. In mehreren dieser Gesetze hat man nach französischem Vorbilde den naturgemässen Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden aufgehoben und beide ganz gleichen Bestimmungen unterworfen. In Preussen, wie überhaupt in Norddeutschland, hat man bis jetzt in deutscher Weise die Verfassung der Städte und der Landgemeinden verschieden bestimmt. Bis auf den heutigen Tag gelten in den verschiedenen



Landestheilen Preussens noch verschiedene Städteordnungen. Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 gilt in allen denjenigen Städten der Provinzen Preussen, Posen, Schlesien, Brandenburg, Sachsen und Pommern (mit Ausnahme von Neuvorpommern), welche bisher im Provinziallandtage im Stande der Städte vertreten waren. Die Städteordnung vom 19. Mai 1856 gilt in denjenigen Städten von Westfalen, in welchen vorher die revidirte Städteordnung von 1831 in Kraft war. Die Städteordnung vom 15. Mai 1856 gilt für alle auf dem Provinziallandtage im Stande der Städte vertretenen Gemeinden der Rheinprovinz, welche entweder mehr als 10 000 Einwohner haben, oder in welchen die Städteordnung von 1831 eingeführt war. Die neuerworbenen Länder Hessen-Kassel, Nassau, Hannover haben ihre alten Städteordnungen bewahrt. Schleswig-Holstein hat am 14. April 1869 eine neue Städteordnung erhalten, ebenso Frankfurt a. M. am 25. März 1867. In Neuvorpommern und Rügen sind die alten Stadtrechte, wie sie auf einzelnen Recesen beruhen, bis auf den heutigen Tag in Kraft geblieben. Seit Gründung des norddeutschen Bundes sind in mehreren Staaten revidirte Stadt- und Gemeindeordnungen erschienen, welche die Grundsätze des Gemeinderechtes den neuentstandenen Verhältnissen anzupassen suchen, z. B. revidirte sächsische Städteordnung vom 24. April 1873, Städteordnung für mittlere und kleinere Städte vom 24. April 1873, für Baden besondere Bestimmungen über die Verfassung und Verwaltung der Stadtgemeinden vom 24. Juni 1874 u. s. w.

## § 162.

### 2. Die Stadtverfassung der Gegenwart.

Als nothwendige Grundlagen jeder Ortsgemeinde kommen auch bei der Stadt in Betracht, in dinglicher Beziehung, ein Territorium, in persönlicher, ein Inbegriff von Gemeindegewossen.

a) Der Stadtbezirk, das Gemeindegebiet einer Stadt, stellt das Territorium dar, innerhalb dessen die städtische Gemeindegewalt ihre öffentlichrechtlichen Befugnisse ausübt. Wenn derselbe auch zugleich einen »örtlichen Verwaltungsbezirk« des Staates ausmacht, so darf doch darüber nie vergessen werden, dass er zugleich das Territorium eines vom Staate verschiedenen Gemeinwesens bildet. Es sollte daher derselbe grundsätzlich nie anders als mit Zustimmung der Stadtgemeinde verändert werden dürfen, doch begnügen sich die neueren Gemeindeordnungen meist mit »der Befragung«

derselben. Zum Stadtbezirke gehören alle Grundstücke innerhalb der Stadt, der Vorstädte und der städtischen Feldmark.

b) Alle Einwohner des Stadtbezirkes (mit Ausnahme der servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes) gehören zur Stadtgemeinde. Als Einwohner werden diejenigen betrachtet, welche in dem Stadtbezirke, nach den Bestimmungen der Gesetze, ihren Wohnsitz haben. Die Mitgliedschaft der Stadtgemeinde berechtigt zur Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindegemeinschaften und verpflichtet zur Theilnahme an den Gemeindegemeinschaften.

Aus der Zahl der blossen Einwohner ragen die »Bürger« als die aktiven Mitglieder der Stadtgemeinde hervor, welche das Recht zur Theilnahme an den städtischen Wahlen und die Befähigung besitzen, städtische Aemter zu übernehmen und in die städtische Vertretung gewählt zu werden. Damit ist die Verpflichtung verbunden, Stellen in der städtischen Verwaltung oder eine Stelle in der Stadtverordnetenversammlung anzunehmen und eine Zeit lang zu versehen, soweit nicht gesetzliche Entschuldigungsgründe vorliegen. Für dieses aktive Gemeindegemeinschaftsrecht stellen die Gemeindeordnungen verschiedene Erfordernisse auf, gewöhnlich männliches Geschlecht, ein bestimmtes Alter, Selbstständigkeit, Zahlung eines bestimmten Steuersatzes u. s. w. Erworben wird dieses Aktivbürgerrecht, nach einzelnen Gemeindeordnungen, durch Verleihung der Gemeinde, wobei die Ertheilung eines Bürgerbriefes üblich ist, jedoch so, dass die Staatsangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Erwerb dieses Bürgerrechtes haben. Anderwärts tritt der Erwerb des Bürgerrechtes in der Regel von selbst ein, sobald alle gesetzlichen Erfordernisse desselben vorhanden sind. Wer in Folge rechtskräftigen Erkenntnisses der bürgerlichen Ehre verlustig gegangen ist, verliert dadurch auch sein städtisches Bürgerrecht und die Befähigung, dasselbe zu erwerben, auch geht dasselbe verloren, sobald eines der zur Erlangung desselben vorgeschriebenen Erfordernisse bei dem bis dahin Berechtigten nicht mehr zutrifft. Wem durch rechtskräftiges Erkenntniss die Ausübung der bürgerlichen Ehrenrechte zeitweilig untersagt ist, der ist, während der dafür im Erkenntniss festgesetzten Zeit, von der Ausübung des Bürgerrechtes ausgeschlossen.

Nach den meisten Gemeindeordnungen war der Anspruch auf Armenunterstützung von der ausdrücklichen Verleihung des Heimathsrechtes oder der Gemeindeangehörigkeit abhängig. Nach dem neuesten Reichsgesetze über den Unterstützungs-



wohnsitz vom 6. Juni 1870 hat das Heimathsrecht seine wichtigste Bedeutung verloren, indem der Anspruch auf Armenunterstützung, Unterstützungswohnsitz, erworben wird durch zweijährigen ununterbrochenen Aufenthalt in einem Ortsarmenverbande nach zurückgelegtem 24sten Lebensjahre, und ebenso verloren geht durch Erwerbung eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes und zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 24sten Lebensjahre. Auch andere Rechte sind durch die Reichsgesetzgebung unabhängig vom Erwerb des Heimathsrechtes gestellt, so das Recht zum Aufenthalte und zur Verehlichung in einer Gemeinde, die Befugniss zum Grundstückserwerbe und zum Gewerbebetriebe. Dagegen hat das Gemeindebürgerrecht seine Bedeutung bewahrt, indem aktives und passives Wahlrecht und die Verpflichtung zur Uebernahme von Gemeindeämtern nach wie vor damit verknüpft sind.

Für die Frage, ob eine Gemeinde im rechtlichen Sinne Stadt oder Dorf sei, ist in der Regel ihr historischer Charakter entscheidend. In der städtischen Verfassung treten zwei Organe zu Tage: 1) ein kollegialischer Stadtrath, Magistrat, bestehend aus einem Bürgermeister, dessen Stellvertreter oder einem zweiten Bürgermeister und einer Anzahl von Stadträthen; 2) das Kollegium der Stadtverordneten. Nur ausnahmsweise kommt noch eine Berufung der gesammten Bürgerschaft vor. Sonst ist in allen neueren Städteverfassungen das Repräsentativsystem angenommen. »Die Bürgerschaft wird in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens durch Stadtverordnete oder Deputirte vertreten, sie ist befugt, dieselben aus ihrer Mitte zu wählen. Von allen der Stadtgemeinde beigelegten oder derselben sonst zustehenden Rechten wird einzig und allein die Stadtverordnetenwahl von der Stadtgemeinde in ihrer Gesammtheit ausgeübt.« An die Stelle der alten Bürgerversammlung ist jetzt überall ein gewählter kollegialischer Ausschuss getreten, welcher sich als ein im Namen der Gesammtheit die Gemeinde vertretendes Organ darstellt.

Der Magistrat ist die Stadtobrigkeit; alle Einwohner sind ihm Gehorsam schuldig, soweit er sich innerhalb seiner gesetzlichen Befugnisse bewegt. Im Gegensatze zur Stadtverordnetenversammlung, deren Thätigkeit wesentlich eine berathende, beschliessende und kontrollirende ist, ist er vorzugsweise eine Vollzugsbehörde. Der Magistrat hat als Ortsobrigkeit und Gemeindeverwaltungsbehörde regelmässig folgende Geschäfte: a) die

Gesetze und Verordnungen, sowie die Verfügungen der vorgesetzten Behörden auszuführen, b) die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vorzubereiten und, sofern er sich mit denselben einverstanden erklärt, zur Ausführung zu bringen, c) die städtischen Gemeindeanstalten zu verwalten, beziehungsweise zu beaufsichtigen. g) die Urkunden und Akten der Stadtgemeinde aufzubewahren (Archivrecht), h) die Stadtgemeinde nach aussen zu vertreten und Namens derselben mit Behörden und Privatpersonen zu verhandeln. i) die städtischen Gemeindeabgaben und Dienste nach den Gesetzen und Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung auf die Verpflichteten zu vertheilen und die Beitreibung derselben zu bewirken, k) in jedem Jahre der Stadtverordnetenversammlung den Etat des Stadthaushaltes zur Genehmigung vorzulegen und nach Ablauf des Etatsjahrs derselben über die Verwaltung und den Stand der städtischen Gemeindeangelegenheiten vollständigen Bericht zu erstatten.

Die Beschlüsse des Magistrates werden nach Stimmenmehrheit gefasst, bei Stimmgleichheit ist die Stimme des Vorsitzenden regelmässig entscheidend. Von dieser kollegialen Organisation des Magistrats macht die Städteordnung der preussischen Rheinprovinz eine Ausnahme, wo die gesammte Gewalt der Stadtobrigkeit in den Händen eines Bürgermeisters bürokratisch zusammengefasst ist, welcher zugleich stimmberechtigter Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung ist.

Die Stadtverordnetenversammlung ist eine beschliessende und kontrollirende, keine exekutive Behörde, sie darf daher ihre Beschlüsse nie selbst zur Ausführung bringen, sie hat über alle Angelegenheiten der Stadtgemeinde zu beschliessen, soweit dieselben nicht ausschliesslich dem Magistrat oder dem Bürgermeister überwiesen sind; ihre Zustimmung ist zur Aufstellung des Haushaltsetats, zu wichtigen Akten der Vermögensverwaltung und zum Erlasse von Ortsstatuten erforderlich; sie hat die gesammte Verwaltung der Stadt und der städtischen Stiftungen zu kontrolliren, sie ist in Folge dessen befugt, von der Ausführung ihrer Beschlüsse und der Verwendung aller städtischen Gemeindeeinnahmen Kenntniss zu nehmen, sie kann zu diesem Behufe Einsicht der Akten verlangen, und Ausschüsse aus ihrer Mitte ernennen, auch steht ihr die Betheiligung bei Revision der städtischen Kassen zu. Zur Beseitigung von Streitigkeiten zwischen beiden Kollegien sind bisweilen gemeinsame Sitzungen angeordnet. Abgesehen

von einzelnen Ausnahmen werden alle städtischen Gemeindeämter durch Wahl besetzt. Die Wahl der Stadtverordneten erfolgt überall durch die Bürgerschaft, die der Magistratsmitglieder entweder auch durch die Bürgerschaft oder durch die Stadtverordneten; für die Wahl des Bürgermeisters wird hie und da aus Magistrat und Stadtverordneten ein besonderes Wahlkollegium gebildet. Die Wahl der Stadtverordneten erfolgt regelmässig auf 3—6, die der Magistratsmitglieder auf 6—12 Jahre. In grösseren Städten pflegt wenigstens der erste Bürgermeister — bisweilen auch der zweite und eine Anzahl von Stadträthen — besoldet zu sein. Solche besoldete Berufsbeamten können auch auf Lebenszeit, mit Pensionsanspruch, angestellt werden.

Grössere Städte sind gewöhnlich in Distrikte oder Quartiere eingetheilt, an deren Spitze Bezirksvorsteher stehen, welche den Magistrat in der Ausübung seiner Funktionen zu unterstützen haben.

### C. Die Landgemeinden<sup>1</sup>.

#### § 163.

##### 1) Geschichtliche Entwicklung derselben.

Zur Zeit der Karolinger war in Deutschland noch die freie Bauern- und Dorfgemeinde vorherrschend. Aber seit Karl dem Grossen, welcher durch seine Gesetze vergeblich die kleinen Freien gegen die Willkür der Grossen zu schützen versucht hatte, siegte die Grundherrlichkeit immer mehr über den kleinen freien Grundbesitz. Die Rechtlosigkeit unter den späteren Karolingern, welche

<sup>1</sup> G. L. v. Maurer, Einleitung zur Geschichte der Staats-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung und der öffentlichen Gewalt. München 1854. Derselbe, Geschichte der Markenverfassung in Deutschland. Erlangen 1856. Derselbe, Geschichte der Fronhöfe, der Bauernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland. 4 Bde. Erlangen 1862—63. Derselbe, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland. 2 Bde. Erlangen 1865—66. (B. II berücksichtigt auch die neueren Dorfverfassungen). G. Landau, Die Territorien in Bezug auf ihre Bildung und Entwicklung. Hamburg 1854. F. Thudichum, Die Gau- und Markverfassung in Deutschland. Giessen 1860. C. Stüve, Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen. Jena 1851. v. Haxthausen, Die ländliche Verfassung in den einzelnen Provinzen der preussischen Monarchie. Königsb. 1839. Lette, Die ländliche Gemeinde- u. Polizeiverfassung in Preussens östlichen u. mittleren Provinzen nebst einem Entwurf zu derselben. Berlin 1848. Derselbe, Die Landgemeindeordnung für die sechs östlichen Provinzen. Berlin 1867. E. v. Möller, Landgemeinden u. Gutsherrschaften nach preussischem Recht. Breslau 1865.