

Stadtentwicklung und Verwaltungspolitik

Potsdams Oberbürgermeister als Gestalter einer kommunaler
Leistungsverwaltung zwischen 1850 und 1918/24¹

Kristina Hübener

I Ausgangssituation

Das 19. Jahrhundert war eine Epoche grundlegender ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Veränderungen. Die allmählich, bedingt durch die Industrialisierung entstehende kapitalistische Wirtschaftsordnung und die sich jetzt durchsetzende bürgerliche Gesellschaftsordnung mit der für Preußen besonderen Variante erforderten gänzlich neue Infrastrukturen. Aber auch der Untergang des altpreußischen Staates als Ergebnis der Niederlage von Jena und Auerstedt im Herbst 1806 und die Festlegungen des Tilsiter Friedens im Sommer des darauffolgenden Jahres erforderten eine unbedingte Neuausrichtung zum Fortbestehen des preußischen Staates. Diese Umwälzungen bildeten die Basis für Reformen. Es sollte sich – als erste weit reichende soziale Konsequenz – ein neuer „Stand“ aus dem Adel und einer bürgerlichen Elite Gelehrter und hoher Beamter etablieren, der insbesondere im Zeitraum von 1807 bis 1848 verfassungsrechtliche Kompetenz und vor allem großen politischen Spielraum erhielt.²

1 Als Grundlage des Tagungsreferates und des jetzt vorliegenden Beitrages siehe u.a. Kristina Hübener, *Kommunale Verwaltungseliten – Potsdams Oberbürgermeister im Kaiserreich*, in: *Peter-Michael Hahn, Kristina Hübener, Julius H. Schoeps (Hrsg.)*, Potsdam. Märkische Kleinstadt – europäische Residenz. Reminiszenzen einer eintausendjährigen Geschichte (= Potsdamer Historische Studien, Bd. 1), Berlin 1995, S. 255-267; *Kristina Hübener*, *Leistende Verwaltung und Anstaltsfürsorge. Die Geisteskrankenfürsorge in der Provinz Brandenburg zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik* (= Schriftenreihe zur Medizin-Geschichte, Bd. 12), Berlin 2005; *Kristina Hübener und Wilfried G. Hübscher*, *Ursprünge und Entwicklungen des preußischen Beamtenums bis in die Neuzeit*, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 46. Jg., H. 12/98, S. 407-415.

2 Ulrike Asche-Zeit, *Sozialgeschichte*, in: *Hermann Heckmann (Hrsg.)*, *Brandenburg. Historische Landeskunde Mitteldeutschlands*, Würzburg 1988, S. 77.

Die Idee der Selbstverwaltung, wie sie schon in Königsberg von Kant gelehrt worden war, bestimmte in den darauf folgenden Jahren als Leitmotiv das Beamtentum.³ „Freiheit durch Verwaltung“ war die neue Forderung, die sich allerdings in den für das preußische Beamtentum wesentlichen Geschäftsinstruktionen vom 26. Dezember 1808 (GS S. 481) und vom 23. Oktober 1817 (GS S. 248) nicht wieder fand. Der Grundsatz „salus publica suprema lex esto“ – „Die öffentliche Wohlfahrt soll oberstes Gesetz sein“ – bekam allmählich für das Beamtentum ein Gewicht. Ein neues Beamtenleitbild entwickelte sich in Preußen: man diene dem König und der Nation mit dem Bewusstsein der eigenen Tüchtigkeit.⁴ Das politische Prinzip der Selbstverwaltung ist in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert praktiziert worden. Am konsequentesten wurde es in Preußen verwirklicht, und zwar auf der Stufe der Gemeinden und der Kreise, aber auch auf der Stufe der Provinzen. Bevor aber der Schritt hin zu einer leistenden Verwaltung möglich wurde, hatten der preußische Staat selbst und seine Beamten, einen schwierigen Weg der Reformierung vor sich.⁵ Die Entstehung des modernen preußischen Staates zu Beginn des 19. Jahrhunderts führte damit zum allmählichen Wechsel in den Staatszielen. Es vollzog sich der Übergang vom Staat als Herrschaftsorganisation zum Staat als Dienstleistungssystem, der sich zunehmend am Gemeinwohl orientierte. Die Leistungen der preußischen Beamten im 19. Jahrhundert sind nur aus diesem Umfeld erklärbar.⁶ Die Erziehung zur Freiheit bekam durch die wirtschaftliche Entwicklung in Preußen einen enormen Aufschwung. Nachdem durch den König auf Betreiben seiner Beamten per Edikt vom 7. September 1811 die Gewerbefreiheit verkündet worden

3 Gerd Heinrich, Immanuel Kant und die preußischen Staatsreformen. Rezeption, Einflüsse und Verwertungen, in: Günter Schulz (Hrsg.), Kant in seiner Zeit, Hildesheim, Zürich und New York 2005, S. 143 ff.

4 Kristina Hübener und Wilfried G. Hübscher, Ursprünge und Entwicklungen des preußischen Beamtentums bis in die Neuzeit, S. 411 f.

5 Vgl. Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866: Bürgerwelt und starker Staat, zw. unveränd. Aufl., München 1984, S. 35. Ihren wesentlichen Impuls erhielt diese durch die Existenz bedrohende Finanznot des Staates.

6 Dies war der Ansatzpunkt für eine neuerliche Kritik am Beamtentum, die nunmehr vom Bürgertum ausging. Man konstatierte zunächst, dass alle Bevormundung von den Beamten kam, demzufolge wäre die Verwaltung ein Hemmnis der Freiheit der Bürger. Die weite Kritik des Bürgertums an der Verwaltung wurde unter dem Stichwort der „Bürokratie“ zusammengefasst. Im Vormärz wurden die Kritik am Beamtentum und die Forderung nach einer Verfassung immer lauter, wengleich die Revolution keinerlei umfassende Veränderungen für das Beamtentum brachte. Vgl. Hans Hattenhauer (Hrsg.), Geschichte des Beamtentums, 2., verm. Ausg., Köln u.a. 1993, S. 206 ff. sowie Otto Hintze, Beamtentum und Bürokratie. Hrsg. und eingel. von K. Krüger, Göttingen 1981.

war, ging es nachfolgend um eine schnelle Umsetzung der hierfür notwendigen Grundlagen und Voraussetzungen. So musste z.B. das Abgabensystem den Anforderungen der „Einfachheit, Sicherheit, Wohlfelheit, Unveränderlichkeit“ genügen, d.h. es musste transparent, kalkulierbar und vor allem unternehmerfreundlich sein.

Die Beamtenschaft bewältigte die übergreifenden Aufgaben erfolgreich, und Preußen konnte in das Industriezeitalter geführt werden. Sie war somit Garant der Modernisierung, das erstarkende Bürgertum erhielt seinen Lebensraum. Als grundlegend für die neue Staatsauffassung der späteren Beamten wurde die schon angeführte These geprägt, dass die Freiheit die sittliche Pflicht und Grundlage des Staates sei. Weniger die Vernunft, sondern das Gewissen und die selbst gesetzte Pflicht waren die ausschlaggebenden Parameter für die Gesundheit des Staates. Obrigkeitsstaatliche Gängelung sollte durch die Gewährung von Bürgerfreiheit ersetzt werden; die Beamten erhielten hier ihren neuen Auftrag: sie sollten die Garanten dieses Staatsideals werden. Ihre neue staatstragende Aufgabe bestand vor allem darin, dem Bürger beim Gebrauch dieser neuen Freiheit zu helfen.⁷

Schon das Allgemeine Landrecht hatte mit dem Beruf des zivilen Staatsdieners eine juristische Konstruktion für eine unabhängig von der Herkunft bestimmte gesellschaftliche Gruppe geschaffen.⁸ Damit war die bisher ständische Verwaltung in Frage gestellt. Nach erfolgreichem Studium – möglichst der Staats- und Wirtschaftswissenschaften bzw. Jura – galt es, eine allgemeine Verwaltungslaufbahn zu absolvieren. Die Beamten wurden Träger der umwälzenden Reformen in Preußen, nicht eine bürgerliche Gesellschaft oder allgemein die Volksmassen; die Reformen waren somit eine Reform der Bürokratie.⁹ Eine immanente Spannung der Reformen sah Thomas Nipperdey darin, dass die Organisation der Verwaltung und Freisetzung der Gesellschaft am Anfang, die Verfassung am Ende des Bemühens standen. Die Teilhabe sollte mehr Ergebnis als Instrument der Modernisierung sein.¹⁰

7 Vgl. *Hans Hattenhauer (Hrsg.)*, Geschichte des Beamtentums, S. 196 ff.

8 Trotz des gestiegenen Interesses an der Geschichte der Sozialpolitik ist die Geschichte ihrer Bürokratisierung mit all ihren Facetten und Dimensionen immer noch nicht vollständig abgeklärt. Siehe hierzu auch Detlef Baum, Bürokratie und Sozialpolitik. Zur Geschichte staatlicher Sozialpolitik im Spiegel der älteren deutschen Staatsverwaltungslehre. Ein Beitrag zu einer historisch-soziologischen Begründung der Bürokratisierung der Sozialpolitik (= Sozialpolitische Schriften, H. 59), Berlin 1988.

9 Vgl. *Ulrike Asche-Zeit*, Sozialgeschichte, in: *Hermann Heckmann*, S. 77.

10 Allerdings gab es noch keine Regelung für ein Beamtenrecht. Vgl. *Thomas Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800-1866, S. 35 sowie *Kristina Hübener und Wilfried G. Hübscher*, Ursprünge und Entwicklungen des preußischen Beamtentums bis in die Neuzeit, S. 414. Das

Damit stellt sich intensiv die Frage nach dem Entstehen und den Inhalten einer kommunalen Leistungsverwaltung. Der Begriff der „Leistungsverwaltung“ entstand vor gut siebzig Jahren. Erstmals verwendet wurde er von Ernst Forsthoff im Jahr 1938 in Zusammenhang mit dem Begriff der Daseinsvorsorge. Dieser beinhaltete die Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse durch die kommunale Selbstverwaltung.¹¹ Eine weitere theoretische Untermauerung gelang Hendrik Gröttrup 1973 in seiner Abhandlung.¹² Er differenzierte zwischen der Leistungsverwaltung, wo dem einzelnen durch Staat oder Gemeinde ein Vorteil verschafft wird und der Eingriffsverwaltung, durch die dem einzelnen eine Last auferlegt wird. Näher erläutert wurde diese Differenzierung durch Wolfgang R. Krabbe im Jahr 1985, der für die Städte und Gemeinden zwei große Gruppen von Verwaltungsaufgaben herausarbeitete, die „Auftragsangelegenheiten“ und die „Selbstverwaltungsangelegenheiten“. Die Angelegenheiten der Auftragsverwaltung, zu der die Kommunen auf Grund der Weisungsbefugnis des Staates verpflichtet waren, umfassten Aufgaben wie die Ortspolizei, die Steuerverwaltung, die Wahlorganisation und die Wehrpflichtgenerfassung. In dieser Beziehung bildeten die kommunalen Verwaltungen eine untergeordnete staatliche Instanz. Die Angelegenheiten der „Selbstverwaltung“ sind für ihn dagegen jene Aufgaben, die die Kommunen in eigener Verantwortung realisieren. Damit ist die eigentliche Leistungsverwaltung gemeint.¹³

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es auf dem Territorium der 1815 gebildeten Provinz Brandenburg wie in ganz Preußen nur geringe rechtliche und theoretische Ansätze für eine leistende Verwaltung der Städte und Gemeinden. Das Allgemeine Landrecht von 1794 legte dazu für den ländlichen Bereich etwas nebulös fest, dass die Mitglieder der Dorfgemeinde an den gemeinschaftlichen Nutzungen nach dem Maßstab teilnehmen, wie sie „die gemeinen Lasten zu tragen schuldig sind“.¹⁴ Für die Bürger der Städte und Gemeinden gaben die jeweili-

„Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten“ vom 31. März 1873 (RGBl. 1873, S. 61-90) ging als Reichsbeamtengesetz in die Geschichte ein. Ausführlich bei *Hans Hattenhauer*, *Geschichte des Beamtentums*, S. 242-249.

11 *Ernst Forsthoff*, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart und Berlin 1938, S. 10 ff.

12 *Hendrik Gröttrup*, *Die kommunale Leistungsverwaltung. Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge* (= Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 37), 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1973, S. 15 ff.

13 Eine Mittelstellung zwischen den beiden Aufgabenarten stellte der schon in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg eingeführte Komplex der Pflichtaufgaben dar. Solche waren das Schul- und Armenwesen. Der Staat konnte auf die Durchsetzung dieser Aufgaben bestehen.

14 Allgemeines Landrecht vom 1.06.1794 (2. Teil, 7. Titel, § 29), zitiert nach: *Christian Engeli*

gen städtischen Verfassungen bzw. Gemeindeordnungen allgemeine Regelungen vor. Die neue Städteordnung vom 19. November 1808 verankerte das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung, was für die Bürger der Städte die „Selbständige Erledigung der örtlichen Aufgaben unter Aufsicht des Staates, (die) Wahl oder Vorschlagsrecht für die eigenen Organe sowie bürgerschaftliche, zumeist ehrenamtliche Mitwirkung in den kommunalen Gremien (Stadtverordnetenversammlung, Magistrat, Deputationen und Kommissionen)“ garantierte. Durch die Bestimmungen war es den Städten möglich, „alles dasjenige, was zur Befriedigung des öffentlichen Bedürfnisses der Stadt erfordert wird und aus dem Gemeinde-Einkommen nicht bestritten werden kann, auf die Stadteinwohner zu vertheilen und aufzubringen“.¹⁵ Das galt jedoch nur für die wenigen großen Städte.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts lassen sich nachfolgende Entwicklungen konstatieren: Zunächst erfolgte kaum eine allgemeine Übernahme kommunaler Aufgaben durch die Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Dafür gab es mehrere Ursachen. So waren die Städte und Gemeinden in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts von staatlicher Seite her zur Sparsamkeit aufgefordert, um ihre Schulden aus der Zeit der napoleonischen Besetzung abzutragen. Daneben existierte noch immer die verwaltungsrechtliche Praxis, wonach die Kosten zur Erfüllung kommunaler Aufgaben durch die Gemeinde erst auf die Gemeinemitglieder umgelegt werden durften, wenn die Einkünfte aus dem Gemeindevermögen allein nicht ausreichten. Das führte dazu, dass die Besitzenden und Gewerbetreibenden der Kommunen, die ja über die Steuern zu entscheiden hatten, nur sehr zögerlich neue Ausgaben beschlossen. Für die Städte und Gemeinden bestand noch nicht solch ein Zwang zur Übernahme neuer kommunaler Aufgaben wie das mit Beginn der Hochindustrialisierungsphase nach 1850 der Fall war, denn der Durchbruch der Industrialisierung begann erst in

und Wolfgang Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht (= Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 45), Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1975, S. 72.

- 15 Preußische Städteordnung vom 19.11.1808 (§ 56), zitiert nach: ebd., S. 110. Die Städteordnung umriss bereits kommunale Aufgabenfelder, die unserem Verständnis von einer Leistungsverwaltung entsprechen wie Schulangelegenheiten, Armenwesen, Feuersozietät, Feuerdienst und Löschinstrumente, Sanitätspolizei, Gefängnis- und Arbeitsanstalten sowie im Bereich des Bauwesens Straßenpflasterungen und Entwässerungen. Siehe auch *Jürgen Bolenz*, Wachstum und Strukturwandlungen der kommunalen Aufgaben in Deutschland 1849-1913. Versuch einer Interpretation, Diss., Freiburg 1965, hier speziell die Seiten 43-100. Vgl. *Horst Matzerath*, „Kommunale Leistungsverwaltung“. Zu Bedeutung und politischer Funktion des Begriffs im 19. und 20. Jahrhundert, in: *Hans Heinrich Blotevogel (Hrsg.)*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik, S. 3-24.

den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts mit der Einführung der Eisenbahn als neues Transport- und Verkehrsmittel. Die zwingenden Gründe zum Aufbau einer leistenden Verwaltung wie das enorme Bevölkerungswachstum in den Städten und industriellen Gemeinden in der Hauptetappe der Urbanisierung und damit notwendige hygienische Verbesserungen, der Ausbau der Infrastruktur durch die gestiegene Mobilität und das Auftreten sozialer Probleme gab es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht in dem Maße wie nach der Jahrhundertmitte. Es bestand ein Mangel an ausreichend geschultem Personal für die Lösung der Aufgaben. Erst allmählich entwickelte sich bei der breiten Masse der Bürgerschaft das Bedürfnis zur Mitgestaltung des Lebens auf kommunaler und staatlicher Ebene wie es in der 1848er Revolution zum Ausdruck gebracht wurde. Die Kommunen beschränkten sich auf Vermögens- und Hoheitsverwaltung. Es sollte nur das bereits Bestehende erhalten werden. Zukunftsorientierte Aufgaben gab es kaum. Dazu reichten einige Büro- und Polizeibeamte aus. Die Stadtverordneten und Gemeindevertreter wirtschafteten in ihren ehrenamtlichen Funktionen genauso sparsam wie in ihrer gewerblichen Tätigkeit.¹⁶

II Das Amt des Oberbürgermeisters in der preußischen Städteordnung für die östlichen Provinzen

Die Entwicklung der kommunalen Leistungsverwaltung sowie das Engagement des städtischen Leiters gehörten in den letzten zwanzig Jahren des 20. Jahrhunderts zu den stark beachteten Teilaspekten einer modernen Stadtgeschichte. In den bisher vorliegenden allgemeinen, aber auch lokalgeschichtlichen Forschungen und Publikationen wurden die Oberbürgermeister Potsdams und ihr Bemühen um das Wohl der Stadt kaum untersucht, und dies, obwohl sie seit Steins Städteordnung für die kommunale Entwicklung beachtliches geleistet haben.¹⁷

16 Vgl. Revidierte Städteordnung für die Preußische Monarchie vom 17.03.1831 (§ 34), in: *Christian Engeli und Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 188.

17 Vgl. u.a. *Oberbürgermeister. Büdinger Forschungen zur Sozialgeschichte* (Sonderdruck). Hrsg. v. *Klaus Schwabe*, Boppard a.Rh. 1981 und *Hans Heinrich Blothevogel* (Hrsg.), *Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik* (= Städteforschung. Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster, Reihe A, Bd. 30), Köln und Wien 1990. Für Potsdam u.a. *Jürgen Koppatz*, *Zu einigen Fragen der Kommunalwahlen und der städtischen Verwaltung in Potsdam (1808-1946)*, in: *Veröffentlichungen des Bezirksheimatmuseums*, H. 17, Potsdam 1969, S. 29-107 sowie *Kristina Hübener*, *Kommunale Verwaltungseliten – Potsdams Oberbürgermeister im Kaiserreich*, S. 255-267.

Die Einführung der vom Minister Stein und dem Königsberger Polizeidirektor Johann Gottfried Frey erarbeiteten Städteordnung erfolgte nicht problemlos. Schwierigkeiten entstanden bereits bei der Bekanntgabe ihres Wortlautes. Der Text wurde zunächst als Zeitungsbeilage mit vier Fortsetzungen veröffentlicht. Zu Beginn des Jahres 1809 wurde dann eine Zusammenfassung in Heftform an die Aufsichtsbehörden ausgeliefert. Noch ein Jahr nach der Kabinettsorder vom 19. November 1808 wiederholte König Friedrich Wilhelm III. in einem Schreiben seine Forderung, die neuen kommunalen Verwaltungsorgane zu respektieren. „Die Magistrate und Stadtverordneten-Versammlungen sind gebührend zu achten“¹⁸, lautete seine kurze Weisung. Die neue Ordnung hatte für alle Städte der Provinz Kurmark Gültigkeit. Eine Reihe von ihnen – neben Spandau, Nauen, Charlottenburg und Rheinsberg auch Potsdam – wählte für den feierlichen Akt ihrer Einführung den 3. August, den Geburtstag des Königs. Nach der am 12. März 1809 vorgenommenen Wahl der Stadtverordneten und des Magistrats, der Ernennung des Oberbürgermeisters Brunner durch den König am 4. Juli, bildete der Festgottesdienst am 3. August 1809 in der Garnisonkirche den Schlusspunkt unter die Einführung der Steinschen Städteordnung in Potsdam.¹⁹ An die Stelle der bisherigen „sehr drückenden Vormundschaft des Staates, welche durch das Generaldirektorium und die kurmärkische Kriegs- und Domainenkammer ausgeübt wurde“²⁰, trat nun eine begrenzte Selbstverwaltung der Städte. Das Gesetz hatte den Zweck, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Entwicklung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen“.²¹ Bürger, die über einen Besitz verfügten und das Bürgerrecht besaßen, durften fortan eine festgelegte Anzahl von Stadtverordneten und diese wiederum den Magistrat

18 Zitiert nach: Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin, Berlin 1908, S. 93. Vgl. auch Stadtarchiv Potsdam, 1-0/4.

19 Stadtarchiv Potsdam, 1-0/3 und 1-1/5. Siehe auch *Julius Haeckel*, Die Einführung der Städteordnung vom 19. November 1808 in Potsdam, in: Mitteilungen des Vereins für die Geschichte Potsdams. Hrsg. v. Vorstände, N.F., Bd. V, H. 1, Potsdam 1909, S. 5 ff. Potsdams Oberbürgermeister seit Einführung der Steinschen Städteordnung bis 1871 waren: J. Brunner (1809-1821), St. Paul (1821-1844), W. Krüger (1844-1848), H.-L.-W. Gobbin (1848-1851) und A. Beyer (1851-1878).

20 *Friedrich Bassewitz*, Die Kurmark Brandenburg im Zusammenhange mit den Schicksalen des Gesamtstaats Preußen während der Jahre 1809 und 1810. Aus dem Nachlasse hrsg. v. *K.v. Reinhard*, Leipzig 1860, S. 210.

21 Zitiert nach *Paul Schwartz*, Die Preußische Städteordnung vom 19. November 1908, Berlin 1908, S. 25.

wählen. Die Finanzverwaltung, Schulangelegenheiten, Armenpflege und Polizeigewalt gingen in die Zuständigkeit der gewählten Bürgerchaftsvertretungen über. Trotz gewisser Einschränkungen – z.B. für Frauen, Soldaten und Juden – stellte dies doch einen bemerkenswerten Fortschritt dar, weil dem Bürgertum insgesamt günstigere Entwicklungsmöglichkeiten gegeben wurden.

Die Paragraphen 144 bis 156 der Steinschen Städteordnung regelten die Amtsgeschäfte in den großen Städten, zu denen neben Berlin und Brandenburg auch Potsdam gehörte. Der Magistrat setzte sich aus einem besoldeten Oberbürgermeister und einem bis zwei besoldeten Stadträten zusammen. Diese mussten gesetz- und verfassungkundig sein, damit sie die öffentliche Geschäftsführung vollständig übernehmen konnten. Ferner gehörten ihm ein besoldeter Stadtrat als Kämmerer und zwölf bis fünfzehn unbesoldete Stadträte an. Der älteste gesetzkundige Stadtrat führte in Abwesenheit des Oberbürgermeisters als Bürgermeister den Vorsitz: Oberbürgermeister, besoldete Stadträte und der Stadtrat für Bauwesen wurden auf die Amtsdauer von 12 Jahren gewählt, während die übrigen Magistratsmitglieder in ihrer Funktion blieben, falls keine Wiederwahl erfolgte.²² Entsprechend der Städteordnung von 1808 waren drei Kandidaten von der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung vorzuschlagen, wovon einer durch landesherrliche Bestätigung zum Oberbürgermeister ernannt wurde (§ 153, Städteordnung). Den Titel „Oberbürgermeister“ verlieh der König. Demzufolge wurde der erste Oberbürgermeister Potsdams, Jakob Brunner, von Friedrich Wilhelm III. bestätigt. Der spätere Oberbürgermeister St. Paul wurde am 19. Juli 1809 zum unbesoldeten Stadtrat gewählt. Als Zeichen der Würde sollten die Mitglieder des Magistrats und die Stadtverordneten goldene Ketten mit goldenen Medaillen und die Bezirksvorsteher und „Bürgerbeisitzer in den Deputationen und Kommissionen“ silberne Ketten mit silbernen Medaillen als Amtszeichen tragen.²³

In der „Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preussischen Monarchie“ vom 30. Mai 1853 erhielt der Magistrat gewisse Vorrechte gegenüber der Stadtverordnetenversammlung. War er bisher hauptsächlich das ausführende Organ für die Beschlüsse derselben,

22 Vgl. *Christian Engeli/Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S.120.

23 In der revidierten Städteordnung von 1831 werden Kleidung und Auszeichnung nicht mehr erwähnt. Dagegen wurde im Jahre 1840 dem Oberbürgermeister und dem Stadtverordnetenvorsteher in Potsdam die goldene Kette mit goldener Medaille verliehen. Später wurden für die übrigen Magistratsmitglieder und die Stadtverordneten silbervergoldete Ketten (ohne Querkette) und Medaillen nach dem verliehenen Muster angefertigt. Vgl. *GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 4, o.Bl.* und *Jürgen Koppatz*, Zu einigen Fragen, S. 39 f.

so traf nach der neuen Städteordnung der Magistrat häufiger selbständige Entscheidungen, er bereitete die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vor und brachte sie zur Ausführung. Des Weiteren hatte der Oberbürgermeister gegenüber den Magistratsmitgliedern und über alle Angestellten und Beamten der städtischen Verwaltung Disziplinierungsmöglichkeiten. So hatte er z.B. das Recht, Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die deren Befugnisse überschritten, auszusetzen und darüber die Entscheidung des Regierungspräsidenten einzuholen. Auch konnte er die Mitglieder des Magistrats nach ihrer Wahl vereidigen. Die Größe des Magistrats richtete sich nach der Einwohnerzahl der einzelnen Städte. Da die Provinz Brandenburg die Magistratsverfassung praktizierte, waren die Oberbürgermeister als Mitglied des Magistratskollegiums gleichzeitig Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung.

Der Titel Oberbürgermeister wurde in diesem Gesetz erstmalig als Amtsbezeichnung für die Verwaltungsleiter der großen Städte geführt. Die Amtszeit der Oberbürgermeister und Bürgermeister wurde bei der Möglichkeit einer Wiederwahl zunächst auf 12 Jahre festgelegt. Als einzige Qualifikationsbedingung für Oberbürgermeister, Bürgermeister und fast alle anderen Magistratsmitglieder in der ersten Hälfte des 19. Jahrhundert galt lediglich, dass es geachtete, aber auch geschäftstüchtige Bürger sein mussten. So war z.B. ein angesehenes Kaufmann, der neben seinem gut gehenden Handelsunternehmen möglichst ehrenhalber auch noch die Geschäfte der Stadt führte, besonders geeignet für ein Bürgermeisteramt. Ein Ausgleich für fehlende fachliche Vorbildung war, dass Juristen als Stadträte eingesetzt wurden.²⁴ Jedoch sollten erstere entsprechend den Vorstellungen Steins von den Stadtverordnetenversammlungen vorgeschlagen und von den Regierungen ernannt werden. Dieses Ernennungsrecht wurde später auf einen Bestätigungsvorbehalt durch die Regierung reduziert.²⁵ Mit der Festsetzung einer Amtszeit von 12 Jahren und den anwachsenden Aufgaben wurde stärker der Tatsache zu einer fachlichen Ausprägung des Amtes entsprochen.²⁶

24 Vgl. *Christian Engeli/ Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 388 ff.

25 Vgl. *August Krebsbach*, Die preußische Städteordnung von 1808, in: *Neue Schriften des Deutschen Städtetages*, H. 1, Stuttgart und Köln 1957, S. 82.

26 Vgl. Städteordnung von 1853 § 31 und Rheinische Städteordnung von 1856, § 30, in: *Christian Engeli/ Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 370 ff. und 396 ff.

Zunehmende Industrialisierung, Binnenwanderung und ein Bevölkerungszuwachs in den größeren Städten ließen auch die Aufgaben der städtischen Verwaltung und die Verantwortung des Oberbürgermeisters nach 1871 umfangreicher werden. Sie gaben dem Amt eine besondere Ausprägung und verlangten vom Inhaber Fach- und Sachkompetenz.

Zu den Veränderungen bzw. Voraussetzungen, die die expandierende Kommunalverwaltung für das Oberbürgermeisteramt bewirkte, gehörten mehrere Aspekte. So setzte sich bis zum Ende des 19. Jahrhunderts auch in Preußen der juristisch geschulte, häufig promovierte, auswärtige Beamte von gehobener bürgerlicher Herkunft als Leiter der städtischen Verwaltung durch. Dies war schon deshalb notwendig, weil die Kosten für Abitur, Jurastudium und Referendariat von der Familie aufgebracht werden mussten. Da die kommunale Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert durch die staatliche Kommunalaufsicht, Bestätigungsrecht und Auftragsverwaltung in das rechtsförmige Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung eingefügt war, passten sich die Städte bei der Auswahl ihrer Oberbürgermeister diesem System an. Die für die Leitung einer größeren Stadt nötigen praktischen Erfahrungen und Verwaltungskenntnisse erwarben sich die Oberbürgermeister im Amt selbst durch Dienstreisen, durch Wechsel von Stadt zu Stadt und durch Fachtagungen. Das Instrument der Städte für die Einengung des Bewerberfeldes auf die Verwaltungsjuristen war die Formulierung der Ausschreibungsbedingungen, die im Kaiserreich gewöhnlich die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst enthielten. Der Aufstieg zum Oberbürgermeister erfolgte gewöhnlich nicht in einer Stadtverwaltung, sondern oft über mittlere Stellungen in größeren Städten und über Bürgermeisterstellen kleinerer Städte zum Leiter von großen Städten.²⁷ Der Oberbürgermeister war zugleich Verwaltungschef und Repräsentant der städtischen Behörden, aber auch Repräsentant des Staates. Immer häufiger übernahm er die Initiative

27 Vgl. *Wolfgang Hofmann*, Oberbürgermeister und Stadterweiterung, in: *Hans Croon, Wolfgang Hofmann, Georg-Christoph von Unruh*, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 33, Stuttgart 1971, S. 59 ff. und ders., Zwischen Rathaus und Reichskanzlei, Stuttgart u.a. 1974, S. 38 ff. sowie *Oberbürgermeister*. Büdinger Forschungen, S. 20 ff. Ebenso *Gerhard W. Wittkämper*, Zur Entstehung und Entwicklung kommunaler Aufgabenfelder im 19. Jahrhundert. Forschungsprobleme zwischen Verwaltungswissenschaft und Kommunalgeschichte, in: *Hans Heinrich Blothevogel*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, S. 25 ff. und *Wolfgang R. Krabbe*, Die Entfaltung der kommunalen Leistungsverwaltung in deutschen Städten des späten 19. Jahrhunderts, in: *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte (= Städteforschung. Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster, Reihe A, Bd. 16)*, Köln und Wien 1983, S. 373 ff.

bei neuen Verwaltungsvorhaben, die Koordination ihrer Planung und Ausführung sowie die politische Repräsentanz.²⁸ Für fachlich kommunale Pläne suchte er die Zustimmung von der Stadtverordnetenversammlung, weniger gesamtpolitisches Bestreben. Ebenso bemühte sich der Oberbürgermeister bei der staatlichen Zentrale nicht um gesamtstaatliche Macht, sondern um Zustimmung zu speziellen Plänen und Interessen der Stadt. Eine erfolgreiche Amtsführung konnte nur dann gelingen, wenn er eine Arbeitsweise fand, die größere Konflikte zwischen der politisch aufgespalteten städtischen Gesellschaft vermied und ausgleichend sowie vermittelnd wirkte.

Diesen Sachverhalt bringt Goethe in einer Szene des Osterspaziergangs im „Faust“ zum Ausdruck, wenn er einen Bürger klagend sagen lässt: „Nein, er gefällt mir nicht, der neue Bürgermeister! Nun, da er's ist, wird er nur täglich dreister“, und gibt damit beispielhaft Kunde von Missbehagen oder Unzufriedenheit über die Orts-Obrigkeit, wie sie gewiss von manchem Einwohner geäußert wurde und geäußert wird, solange es Städte gab und gibt. Was dem promenierenden Bürger nun unmittelbaren Anlass zu seiner Unmutsäußerung gab, verschweigt der Dichter. War das neue Oberhaupt der Stadt nach erfolgter Bestätigung im Amt und im Unterschied zu seinem früheren Verhalten hochmütig geworden, missachtete er den Rat der Stadtverordnetenversammlung und ging er kommunalpolitisch eigene Wege? Oder ist das Wort „dreist“ hier im Sinne von mutig, einsatzfreudig, aufgeschlossen für das Neue und bereit, sich daraus ergebenden Aufgaben zu stellen.²⁹

Eines wie das andere fand stets die Missbilligung derer, die das Festhalten am Bestehenden den niemals risikolosen Versuchen zu Veränderungen vorziehen, von denen doch die hierzu Bereiten jeweils eine Verbesserung der Lage erwarten. Solch eine Einstellung seines „Bürgermeisters“ hat offenbar der Spaziergänger im Sinn, weil er sich letztlich über die wachsenden Unkosten beklagt, die „der neue Kurs“ des Leiters der Stadt den Bürgern auferlegt.

28 Gegen Ende des 19. Jahrhunderts vollzog sich eine Verschiebung des Amtscharakters vom Beamten zum Politiker: der Oberbürgermeister galt als Fachpolitiker, bei dem sich Elemente des Politikers mit fachlich-sachlichen Aspekten eines Beamten vermischten. Daraus, dass sich im Fachpolitiker politische und beamtenmäßige Züge unterschiedlich stark vermischten, erklärt sich ein sehr unterschiedliches Bild der einzelnen Persönlichkeiten.

29 Vgl. *Georg-Christoph von Unruh*, Bürgermeister und Landräte als Gestalter kommunaler Leistungsverwaltung, in: *Hans Heinrich Blothevogel*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, S. 55.

III Potsdams Oberbürgermeister seit 1850 bis 1918/24

Die Städteordnung von 1808 sieht als Norm für das Oberbürgermeisteramt nicht den beamteten Juristen vor. Vielmehr scheint die einzige Qualifikationsbedingung für Oberbürgermeister, Bürgermeister und fast alle anderen Magistratsmitglieder darin zu bestehen, das sie „geachtete, rechtliche, einsichtsvolle und geschäftskundige Männer“³⁰ sein mussten, was auch im Wesentlichen für die ersten vier Oberbürgermeister Potsdams mit Jakob Brunner (1809–1821), Wilhelm St. Paul (1821–1844), Wilhelm Krüger (1844–1848) und B. Gobbin (1848–1851) zutrifft.

Als der fünfte Oberbürgermeister Potsdams, *Alexander Beyer* (1813–1878), vom preußischen König bestätigt wurde, begannen sich – einhergehend mit den kommunalrechtlichen Veränderungen, die das preußische Gemeinderecht bewirkte – die wirtschaftlichen und sozialen städtischen Betätigungsfelder stark zu erweitern.³¹ Insbesondere nach der Reichsgründung war für die Stadt Potsdam in „allen Gebieten ... ein rüstiges Vorwärtstreben“ festzustellen, das „durch Neuschöpfungen verschiedener Art“, so z.B. den Bau neuer Wohnviertel, Kirchen und Schulen, gekennzeichnet war.³²

Beyer, Sohn eines königlichen Geheimen Regierungsrates, entsprach hinsichtlich seiner Herkunft und seines Ausbildungsweges dem klassischen Karrieremuster eines höheren Verwaltungsbeamten. Nach dem Besuch des königlichen Gymnasiums in Posen bereitete er sich durch Privatunterricht auf ein Jurastudium an der Friedrich-Wilhelms-Universität vor, das er von Oktober 1831 bis Juli 1834 in Berlin absolvierte. Nach erfolgreichem Studienabschluss und dem Ablegen der Ersten juristischen Staatsprüfung erfolgte seine Ernennung zum Regierungsreferendar. Erst nach einem dreijährigen Verwaltungsdienst und dem Bestehen der juristischen Staatsprüfung im Jahre 1841 erfolgte die Ernennung zum Regierungsassessor.³³ Danach erhielt er verschiedene Anstellungen als Referendar bzw. als Regierungsrat in Magdeburg, Düsseldorf, Berlin und Sigmaringen.³⁴

30 Vgl. *August Krebsbach*, Die preußische Städteordnung von 1808, § 148.

31 Mazerath setzt um 1850 den Beginn der Leistungsverwaltung an. Vgl. *Horst Matzerath*, „Kommunale Leistungsverwaltung“. Zu Bedeutung und politischer Funktion des Begriffs im 19. und 20. Jahrhundert, in: *Hans Heinrich Blothevogel*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, S. 9ff.

32 *Julius Haeckel* (Hrsg.), Geschichte der Stadt Potsdam, S. 141.

33 Vgl. u.a. *Hue de Grais*, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 22. Aufl., Berlin 1914, S. 161.

34 Am 29.9.1836 wurde er als Referendar beim Kgl. Kammergericht in Berlin angestellt. Im Februar 1841 bestand Beyer die juristische Staatsprüfung und wurde als Regierungsassessor

Als in Potsdam die Bürgermeisterstelle neu zu besetzen war, sah Alexander Beyer darin die Möglichkeit, seine verwaltungsorganisatorischen Fähigkeiten in dieser Stellung anzubringen und sich hierfür zu bewerben. Die Potsdamer Stadtverordneten entschieden sich am 20. März 1851 in einer Wahl für den noch in Sigmaringen tätigen Regierungsrat Beyer.

Für 12 Jahre sollte er nun als Erster Bürgermeister die Potsdamer Stadtverwaltung leiten. Die feierliche Amtseinführung wurde durch den Regierungspräsidenten Eduard von Flottwell am 23. September 1851 vorgenommen.³⁵

Im Unterschied zu seinen bisherigen Tätigkeiten wurden von Beyer in Potsdam besondere Fähigkeiten in der Verwaltungsarbeit der Stadt verlangt. Dies war begründet durch die Funktionen Potsdams als Residenz-, Garnison- und Beamtenstadt. Als Oberbürgermeister und als Repräsentant der Residenzstadt wurde er oftmals an den Hof befohlen und hatte persönliche Kontakte mit den maßgeblichen Stellen der Staatsverwaltung.³⁶ Hauptsächlich hatte er dafür zu sorgen, dass der ruhige und vornehme Charakter der Residenzstadt erhalten blieb. Dies legte Beyer von vornherein Verpflichtungen auf, wobei die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu vernachlässigen war. Anscheinend bewältigte er die umfangreichen Anforderungen gut, denn bereits am 17. Januar 1852 verlieh ihm König Friedrich Wilhelm IV. den Oberbürgermeistertitel. Seine Stellung muss dermaßen unangefochten gewesen sein, dass er von März 1852 bis Juni 1854 zeitweise vom Staatsdienst beurlaubt wurde, um sich in das Fürstentum Waldeck zu begeben; Stadt und König wollten trotz der Länge der Beurlaubung nicht auf Beyer verzichten. Nur so wird verständlich, dass sich Magistrat und Stadtverordnetenversammlung bereit erklärten, für Beyer die Oberbürgermeisterstelle zu reservieren.³⁷ 1854, nach seiner Rückkehr aus Waldeck, wurde er vom König in das Herrenhaus berufen. Er gehörte als erstes Potsdamer Stadtoberhaupt dieser Kammer auf Lebenszeit an. Bis 1860 war die städtische Verwaltungsarbeit unter Beyers Leitung hauptsächlich auf die weitere Sicherung der Finanzen, auf eine größere Betätigung im Bauwesen - insbesondere der Straßenpflasterung - und auf eine Neu-

dem Regierungskollegium in Frankfurt/O. zugeteilt. Am 1.9.1842 erfolgte seine Versetzung zum Regierungskollegium nach Magdeburg. Anschließend war er als Regierungsassessor in Düsseldorf tätig. 1844 wurde er in das Finanzministerium Berlin versetzt. Von dort aus übernahm ihn das Polizeipräsidium Berlin als Regierungsrat; anschließend arbeitete er bis 1851 als Regierungsrat in Sigmaringen. Vgl. BLHA, Rep. 2A | Pers. Nr. 368, Bl. 96 und 107.

35 Vgl. GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 2, Bl. 93.

36 Stadtarchiv Potsdam, Magistrat der Stadt Potsdam, Personalabt. - D 3, Bl. 96.

37 Vgl. GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 2, Bl. 189.

gestaltung der innerstädtischen Beleuchtung gerichtet. Wurden bisher die öffentliche Gebäude und Straßen im wesentlichen mit Öllaternen beleuchtet, so ging man ab Oktober 1856 dazu über, die Laternen auf Gasbeleuchtung umzustellen. Für die Finanzlage und das Wirtschaftsleben der Stadt wirkte sich zum einen die Vermehrung der Behörden und zum anderen Potsdams Ruf als Kulturstadt positiv aus. Die Grundfläche der Stadt erweiterte sich bis zu diesem Zeitpunkt nur unerheblich, erst nach 1860 wurde sie mehrfach vergrößert.³⁸

Die Zufriedenheit der Städtebürger mit Beyers Verwaltungsleitung wurde am 17. Juni 1863 mit seiner Wiederwahl zum Stadtoberhaupt deutlich.

Nach 1871 wurden Potsdams wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung vor allem durch die neuen Verhältnisse, die das neugegründete Kaiserreich mit seiner Reichshauptstadt Berlin hervorbrachten, beeinflusst. So setzte in der Stadt eine stärkere Bebauung der bisher vorwiegend landwirtschaftlich genutzten Freiplätze der Vorstädte ein. Dies war wohl auch auf das Anwachsen der Einwohnerzahlen Potsdams zurückzuführen: wurden 1861 noch 34.870 Einwohner gezählt, waren es 1871 schon 38.359. In den darauffolgenden Jahren wuchs die Einwohnerzahl Potsdams schließlich bis 1881 auf 40.095 Personen an.³⁹

Ein neues Villenviertel entstand in der Berliner Vorstadt; in der Brandenburger Vorstadt entstanden vor allem mehrgeschossige Miethäuser. Gleichzeitig erweiterte die Stadt ab 1860 ihr Gebiet durch Eingemeindungen und den Erwerb neuer Flächen.⁴⁰

Zur Bebauung der Stadt im weiteren Sinn gehörte auch die Verbesserung der Gesundheits- und Sozialverhältnisse. Einen wesentlichen Einschnitt im städtischen Wachsen bedeutete die Inangriffnahme des Baues einer Wasserleitung und einer Kanalisation. Noch bis zum Jahre 1876 entnahm man das Trinkwasser nur aus Brunnen, was oftmals Krankheiten zur Folge hatte. Der wachsende Trink- und Brauchwasserbedarf machte eine zentrale Anlage zur Wassergewinnung notwendig. Das erste Wasserwerk der Stadt wurde daraufhin 1876 errichtet und konnte ab September 1877 in Betrieb genommen werden.⁴¹ Einher mit den Veränderungen im wirtschaftlichen Bereich vollzogen sich Neuerungen im kulturellen und sozialen Bereich. Zu nennen wären hier die Umgestaltung des Volksschulwesens und die Neugründung zahlreicher Anstalten, Stiftungen und Krankenhäuser. Die wohl bis in die heutige Zeit be-

38 Vgl. *Julius Haeckel*, Geschichte der Stadt Potsdam, S. 127 f., 131 f. sowie S. 143.

39 Vgl. ebd., S. 143.

40 Vgl. ebd. und nachfolgende Seiten.

41 Vgl. ebd., S. 145.

kanntesten Einrichtungen waren das 1865 gegründete Wilhelmsstift, das Friedrichsstift sowie das katholische Rettungs- und Waisenhaus (beides 1868 gegr.) und das 1872 erbaute St. Josephs-Krankenhaus, das in den folgenden Jahrzehnten mehrfach erweitert wurde.⁴²

Noch in Beyers Amtszeit, 1875/76, ließ der Magistrat auf dem Telegraphenberg in der Teltower Vorstadt ein Observatorium aufbauen. Dies diente dem wissenschaftlichen Ruf der Stadt. Die weitgefächerte und positive Tätigkeit Beyers ließ ihm vielseitige Anerkennung zukommen, u.a. den „Roten-Adler-Orden III. Klasse mit Schleife“ und das „Verdienstkreuz I. Klasse“. Als Alexander Beyer am 22. Februar 1878 verstarb, wurde vielfache Anteilnahme deutlich.⁴³

Sein Nachfolger, *Reinhold Boie* (1831-1907), war bereits ein erfolgreicher Oberbürgermeister der Stadt Bromberg (Westpreußen), als er sich im Frühjahr 1877 für das Amt des Zweiten Bürgermeisters der Stadt Potsdam bewarb. In dieses Amt wählten ihn die Stadtverordneten am 16. März des gleichen Jahres. Seine Amtsgeschäfte übernahm er am 25. Mai. Gerade einige Monate in dieser Funktion in Potsdam tätig, übertrugen ihm die Stadtverordneten das Amt des verstorbenen Oberbürgermeisters Beyer. Mit einer überzeugenden Mehrheit wurde er am 8. Mai 1877 zum Ersten Bürgermeister der Stadt gewählt. Das Ergebnis war ein großer Vertrauensbeweis. Schon vier Wochen später, am 7. Juni, bestätigte ihn der König. Gleichzeitig wurde ihm der Oberbürgermeistertitel verliehen.⁴⁴ Das Reich und die Hauptstadt beeinflussten mit der großen Politik nach wie vor das Leben in der Residenzstadt Potsdam. Als Oberbürgermeister musste Boie auch im weiteren Verlauf seiner Amtszeit seine Kommunalpolitik den staatlichen Forderungen unterordnen. Mit Konsequenz nahm er die anstehenden Aufgaben in Angriff. Dass die Bevölkerung der Stadt sein Engagement zu schätzen wusste, wurde in einer Rede anlässlich seiner feierlichen Verabschiedung deutlich. So wurde festgestellt, „dass es ihm Dank der von ihm gegebenen Anregungen und einer ganz dem Wohl und Gedeihen der seiner Leitung unterstellten Stadt gewidmeten Tätigkeit gelungen ist, die Stadt mit allen zeitgemäßen Wohlfahrtseinrichtungen auszustatten“.⁴⁵ Dazu zählten u.a. der Erwerb des Wasserwerks durch die Stadt (1890), die Errichtung des städtischen Schlachthauses (1894) und die Vollendung der Kanalisation durch den Bau einer Klärstation

42 Vgl. ebd., S. 148 f.

43 Vgl. Königlich Privilegierte Zeitung, Nr. 47 v. 24.2. 1878.

44 GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 22.

45 Potsdamer Intelligenz-Blatt, Nr. 151 v. 30.6.1897.

(1895). Die Ergebnisse dieser weitreichenden und modernen städtischen Leistungsverwaltung hatten 1890 maßgeblich Boies Wiederwahl zum Ersten Bürgermeister bewirkt. So stand er weiter im Dienste der Stadt und versuchte den zentralen staatlichen und städtischen Interessen gerecht zu werden. In seiner neuen Amtszeit entstand u.a. das Meteorologische Institut auf dem Telegraphenberg, das ab 1893 mit seinem Beobachtungsdienst begann.⁴⁶

Als am 29. Juni 1897 eine außerordentliche Stadtverordnetenversammlung stattfand, so geschah dies, um den verehrten Oberbürgermeister in allen Ehren aus seinem Amt zu verabschieden. In Anerkennung seiner erfolgreichen Dienste für die Stadt wurde Reinhold Boie zum Ehrenbürger Potsdams ernannt.⁴⁷ Sein Wirken hat dazu beigetragen, dass sich Potsdam zu einer modernen Stadt entwickeln konnte. Er starb am 17. Mai 1907.

Waren Alexander Beyer und Reinhold Boie als auswärtige Bewerber zum Amt des Oberbürgermeisters gekommen, so erreichte 1897 der 39-jährige Potsdamer *Richard Jaehne* (1858-1905) mit der Wahl zum Ersten Bürgermeister durchaus den Höhepunkt seiner Beamtenlaufbahn. Er kann zugleich für die damalige Zeit als „Aufsteiger“ bezeichnet werden. Als Sohn eines Schneidermeisters besuchte er das Viktoria-Gymnasium, wo er 1897 das Abitur ablegte.⁴⁸ Nach dem Besuch des Gymnasiums erhielt er von seinen Eltern die Möglichkeit, Rechtswissenschaften in Tübingen, Leipzig, Heidelberg und Berlin zu studieren. Nach bestandenem Referendarexamen nahm Jaehne im Mai 1880 seine Arbeit in Potsdam und Berlin auf. Seine Tätigkeit im Magistrat der Stadt Potsdam muss überzeugend gewesen sein, so dass im März 1889 seine Wahl zum besoldeten Stadtrat erfolgte.

Als am 23. Februar 1894 die Wahl des Zweiten Bürgermeisters der Stadt Potsdam anstand, äußerte sich Oberbürgermeister Boie zu Jaehnes Fähigkeiten. Er sei für das Amt geeignet, da „sein dienstliches und außerdienstliches Verhalten ... bisher nach jeder Richtung hin einwandfrei (war). Auch in politischer Beziehung hat er sich durchaus gut gesinnt gezeigt“.⁴⁹ Die Stadtverordneten schlossen sich dem Urteil ihres Stadtoberhauptes an und wählten Richard Jähne. In der neuen

46 Vgl. *Julius Haeckel*, Geschichte der Stadt Potsdam, S. 149 ff.

47 Vgl. *Kurt Adamy*, Ehrenbürger der Stadt Potsdam im Kaiserreich, in: *Peter-Michael Hahn, Kristina Hübener, Julius H. Schoeps* (Hrsg.), Potsdam. Märkische Kleinstadt – europäische Residenz, S. 237-254.

48 Vgl. *Hans Kania*, Geschichte des Viktoria-Gymnasiums zu Potsdam, Potsdam 1939, S. 123.

49 GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 165.

Funktion war er u.a. für die Bautätigkeit und Steuersachen der Stadt zuständig.

Als Boie 1897 in den Ruhestand ging, standen vier Bewerber den Stadtverordneten zur Auswahl: die Oberbürgermeister von Guben, Küstrin und Insterburg sowie Richard Jaehne. Nach der Anhörung ihrer Vorträge fand die Wahl zum Ersten Bürgermeister am 26. März 1897 statt. Die Stadtverordneten entschieden sich für Jaehne.⁵⁰ Trotz der ungewöhnlichen Wahl schrieb der Minister des Innern am 8. Mai des Jahres an den König: „Nach dem Zeugnisse des Regierungspräsidenten und des Oberpräsidenten erscheint er nach seinen Leistungen und Fähigkeiten ohne Zweifel geeignet, das Amt des Ersten Bürgermeisters für Potsdam mit Erfolg zu verwalten; auch seine politische Gesinnung ist königstreu und patriotisch“.⁵¹ Nach dieser überaus positiven Einschätzung gab der König seine Zustimmung, obwohl es für die damalige Zeit schon beachtenswert war, dass ein Beamter kleinbürgerlicher Herkunft die Führung einer Residenzstadt der Hohenzollern übernehmen sollte. Die feierliche Amtseinführung übernahm Regierungspräsident Graf Hue de Grais am 2. Juli 1897. Er ermunterte Jaehne zur erfolgreichen Weiterführung der Amtsgeschäfte. Es solle kein „Stillstand eintreten, Staat und Stadt stellen Anforderungen, die richtig erfasst sein wollen. Mein Wunsch ist es deshalb, setzen Sie ihre ganze Kraft weiter ein und halten sie standhaft aus, es wird Ihnen ja auch leicht, denn Sie bringen einen Schatz von Erfahrungen in Ihr neues Amt und werden getragen von dem Vertrauen Ihrer Mitbürger. Dies Vertrauen hat Sie berufen zu der jetzigen Stelle“.⁵² Noch im gleichen Jahr, am 22. Dezember, wurde auch Jaehne als Vertreter der Stadt zum Mitglied des Herrenhauses auf Lebenszeit berufen. Allerdings war ihm bei seiner Bestätigung zum Ersten Bürgermeister der Stadt Potsdam nicht der Titel eines Oberbürgermeisters verliehen worden. Dies lag nach staatlichen Aussagen nicht an mangelndem Vertrauen, sondern vielmehr an dem jungen Alter des Bürgermeisters. Die Größe der Stadt, aber auch ihre Eigenschaft als zweite Residenz des Kaisers und Königs, rechtfertigten im Verständnis des Gesetzes, aber auch der städtischer Bevölkerung sowie der kommunalen Körperschaften den Titel. Letztere hatten dabei vor allem die repräsentativen Anlässe am Hof im Auge. Man erreichte die Hilfe des Regierungspräsidenten, der in einem Schreiben an den Minister seine Position wie folgt darlegte: „Mit Rücksicht darauf, dass die Ersten Bürgermeister hiesiger Residenzstadt herkömmlich den Ti-

50 BLHA, Rep. 2 A Abt. I Nr. 2386/0, Bl. 102.

51 GStA PK, Rep. 77 Tit 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 184.

52 Potsdamer Intelligenz-Blatt, Nr. 154 v. 3.7.1897.

tel Oberbürgermeister geführt haben, bitte ich nunmehr diesen Titel anlässlich der Einweihungsfeier der Erlöserkirche am 4. Mai 1898 auch für Jaehne zu erwirken“.⁵³ Der König stimmte dem Antrag am 28. April 1898 zu. Politisch nationalliberal gesinnt, war für Jaehnes Tätigkeit vorteilhaft, dass er einen guten Kontakt zu den führenden Gruppierungen der Stadt und einflussreichen Personen hatte. Sein politisches Handeln war im wesentlichen darauf gerichtet, die kommunalen Interessen der Stadt erfolgreich durchzusetzen.

Das Engagement des jungen Oberbürgermeisters richtete sich insbesondere auf eine Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten für die Stadtbevölkerung. Ein Beispiel dafür war die Eröffnung der Volksbücherei im Jahre 1899, die aus der Bibliothek des Potsdamer Bürgervereins hervorging – allerdings nur dem gehobenen Teil der Bevölkerung zugänglich war. Das städtische Bild veränderte sich durch zahlreiche Neubauten der Reichs- und Staatsbehörden wie z.B. der Reichskriegsschule (1902) und des Deutschen Rechnungshofes (1907), aber auch Geschäftshäuser sowie der Bau neuer Wohnviertel in der Berliner und Nauener Vorstadt gaben Potsdam ein neues Gepräge. Im März 1900 konnte das neue Postgebäude am Wilhelmplatz, diesmal der gesamten Öffentlichkeit, übergeben werden. Vor allem konnte die Stadtverwaltung durch den Bau und die Inbetriebnahme des städtischen Elektrizitätswerkes (September 1902) sowie durch den Ankauf der Pferdeisenbahn (1904) ihren Haushalt beträchtlich aufbessern.⁵⁴ Schon in dieser Zeit erkrankte Jaehne recht häufig, ein leichter Schlaganfall ließ ihn erst 1904 wieder in die Amtsgeschäfte eingreifen. Gesundheitlich weiter geschwächt, gelang es ihm dennoch, in den nächsten drei Jahren die städtischen Leistungen voranzutreiben. So übernahm die Stadt ab Juli 1904 Straßenpflasterungen; baute eine gemeinsame Vorschule und eine Höhere Mädchenschule; trug man mit der Höherlegung des Eisenbahndammes der Strecke von Potsdam nach Wildpark, die 1905 begann, zur Koordinierung des Verkehrssystems bei.⁵⁵

Als sich sein Gesundheitszustand verschlechterte, musste er im Juli einen längeren Urlaub antreten. Am 29. Oktober 1905 starb Richard Jaehne im Alter von nur 47 Jahren in Jena.

Zählte Richard Jaehne zu den geachtetsten Persönlichkeiten der städtischen Verwaltung, so lernen wir mit *Kurt Vosberg* (1863-1940) einen

53 GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 198.

54 Vgl. Stadtarchiv Potsdam, Chronik der Stadt, Bd. IX und *Julius Haeckel*, Geschichte der Stadt Potsdam, S. 159 ff.

55 Vgl. ebd.

sehr zwiespältigen Nachfolger kennen, der zudem 1923/24 mehr oder weniger in „Unehren“ aus seinem Oberbürgermeisteramt schied.

Als Beamtensohn, in Patschkau, Kreis Neiße/Oberschlesien geboren, verlief sein Karriereweg zunächst geradlinig: Nachdem er die Erste juristische Staatsprüfung abgelegt hatte, arbeitete Vosberg u.a. als Referendar in Breslau und als Amtsrichter in Oppeln. Im Juni 1900 erfolgte seine Ernennung zum Kaiserlichen Regierungsrat und zum ständigen Mitglied des Reichsversicherungsamtes. In einer für die Stadt Potsdam recht schwierigen Situation, die durch den Tod Jaehnes entstanden war, schrieb die Potsdamer Stadtverordnetenversammlung dieses Amt öffentlich aus. Am 6. März 1906 wurde Kurt Vosberg als der beste Kandidat zum Ersten Bürgermeister der Stadt Potsdam gewählt.

Im Dezember des gleichen Jahres wurde er auf Lebenszeit in das Herrenhaus berufen; am 19. August 1907 erhielt er den Titel eines Oberbürgermeisters zugesprochen.⁵⁶ Ein Jahr später, anlässlich der 100. Wiederkehr der Einführung der Steinschen Städteordnung, erhielt Vosberg für seine erfolgreiche Tätigkeit als erster Mann der Stadtverwaltung den „Roten-Adler-Orden IV. Klasse“. Die Stadt war zu Recht stolz auf ihren Oberbürgermeister. Mit Elan hatte er mit der Schienenlegung für die elektrische Straßenbahn in den ersten Monaten seiner Amtszeit ein für Potsdam bedeutendes Bauvorhaben durchgeführt. Im Oktober 1906 begonnen, konnte ihre feierliche Eröffnung im September 1907 stattfinden.

Vosbergs engagiertes Wirken in Potsdam sprach sich auch in anderen deutschen Stadtverwaltungen herum. Angebote für eine Oberbürgermeisterstelle in Altona und für die Leitung des Hansabundes lehnte er ab, wohl auch, um in der für ihn interessanten Stadt Potsdam seine Positionen – auch hinsichtlich seiner Bezahlung – zu festigen.⁵⁷

Bis zum ersten Weltkrieg bewältigte die Stadtverwaltung weitreichende Aufgaben. Neben der flächenmäßigen Vergrößerung der Stadt sind weitere Straßenpflasterungen zu nennen, insbesondere aber die Einrichtung des Luftschiffhafens (1911).

Eine politische Niederlage musste Vosberg bei der Reichstagswahl im Jahre 1912 hinnehmen. Von der Konservativen Partei als Kandidat nominiert, unterlag er auch in der Stichwahl am 25. Januar dem Sozialdemokraten Karl Liebknecht.

Am 4. August 1914 zog Vosberg als Hauptmann der Reserve in den Ersten Weltkrieg, kehrte aber schon am 23. Juni 1915 aus

⁵⁶ Vgl. GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 4, o.Bl.

⁵⁷ Vgl. Stadtarchiv Potsdam, Magistrat der Stadt Potsdam, Personalabt.-D 3, Bl. 24.

gesundheitlichen Gründen wieder nach Potsdam in sein Amt zurück. Die unruhige Zeit, aber wohl auch die Verdienste des Oberbürgermeisters gaben den Ausschlag für seine Wiederwahl am 7. September 1917.

Die Novemberrevolution und die Staatsumwälzung schien Vosberg gut zu verkraften. Immer mehr geriet er aber in die Schusslinie der Stadtverordnetenversammlung und der Öffentlichkeit. Die Ursachen waren u.a. im überheblichen und selbstgefälligen Verhalten des Magistrats in Fragen der städtischen Finanzverwaltung und im Umgang mit der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung zu sehen. Begonnen hatten die Auseinandersetzungen im Oktober 1920. Gegen den Oberbürgermeister war der Verdacht der Unterschlagung bzw. der Schiebung von Lebensmitteln erhoben worden. Ein Disziplinarverfahren sollte eingeleitet werden. Von Juni bis August 1923 wurde die Öffentlichkeit nachhaltig durch die Presse informiert und es waren Schlagzeilen wie „Potsdam und sein Oberbürgermeister. Neue Zuspitzung des Konflikts“, „Sabotage kommunaler Arbeit in Potsdam“ bzw. „Zur Potsdamer Oberbürgermeisteraffäre“ in vielen Zeitungen der Provinz Brandenburg und Berlins zu lesen.⁵⁸ Als dieses nicht erfolgte, weigerte sich schließlich die Stadtverordnetenversammlung, Magistratsvorlagen, die der Oberbürgermeister unterzeichnet hatte, zu behandeln. Der Skandal war perfekt. Vosberg trat am 1. Januar 1924 als Oberbürgermeister zurück.⁵⁹ Er verstarb am 23. Dezember 1940 in Potsdam und wurde auf dem Alten Friedhof beigesetzt.

58 Vgl. Berliner Lokal-Anzeiger Nr. 303 v. 30.6.1923; Deutsche Zeitung Nr. 341 v. 25.7.1923; Berliner Börsen-Courier Nr. 347 v. 25.7.1923; Berliner Lokal-Anzeiger Nr. 339 v. 21.7.1923 und Vorwärts Nr. 370 v. 9.8.1923, in: GStA Merseburg, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 4.

59 Eine weitere Ursache war Vosbergs Scheidungsprozess, der seinem Ansehen und seiner Glaubwürdigkeit sehr schadete. Vosbergs Nachfolger wurde Dr. Arno Rauscher, der sich u.a. als Vorsitzender des Potsdamer Kunstvereins und Initiator des Potsdamer Kunstsommers von 1924–27 einen Namen machte. Rauscher hatte das Amt bis März 1933 inne. Er wurde nach den Wahlen vom 12. März durch General a.D. Friedrichs ersetzt.

IV Fazit

Zusammenfassend lässt sich für die Entwicklung einer Leistungsverwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts feststellen, dass die Übernahme und Erfüllung kommunaler Aufgaben durch die Städte- und Gemeindeverwaltungen nur eine mögliche Form der Trägerschaft darstellte. Den größten Teil dieser Aufgaben wie etwa das Gesundheits- und das Armenwesen realisierten kirchliche Einrichtungen und Stiftungen. Andere Bereiche wie der beginnende Chausseebau wurden von privaten Unternehmern und Aktiengesellschaften erfüllt. Selbst bei kulturellen Einrichtungen lag die Verwaltung in den Händen von Vereinen und Stiftungen.

Schon vor der Jahrhundertmitte deuteten sich vor allem für die Städte und Gemeinden, in denen Industrie angesiedelt war, neue Aufgaben an. Sie entstanden durch die Folgeerscheinungen der parallel verlaufenden und sich beeinflussenden Prozesse Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und Urbanisierung wie steigende Mobilität der Menschen und Zunahme hygienischer und sozialer Probleme. Als diese Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein viel größeres Ausmaß erreichten, bedeutete das eine gewaltige Herausforderung für die Kommunen.

Die Zunahme kommunaler Aufgaben in der provinziellen Ebene ermöglichte später auch in allen preußischen Provinzen eine generelle Ausdehnung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit, die die Entwicklung des Deutschen Reiches zum modernen Leistungs-, Vorsorge- und Verwaltungsstaat des Industriezeitalters begleitete. Sämtliche Verwaltungszweige hatten im Laufe des 19. Jahrhunderts zunehmend an Aufgaben hinzugewonnen, was immer ein Anwachsen der behördlichen Organisation, der Mitarbeiterzahlen und des benötigten Platzes bedingte. Unabhängig neben der staatlichen Verwaltung entstand nach 1808 die Selbstverwaltung, zunächst allerdings nur in den Städten. Erst nach der Reichseinigung 1871 konnte sie in den Kreisen (1872) und Provinzen (1875) eingeführt werden. Gegen Ende des Jahrhunderts sollten sich die Verwaltungszweige des Provinzialverbandes enorm ausweiten, eine leistende Verwaltung etablierte sich zudem in den Kreis- und vor allem den Provinzialverwaltungen.

Die Oberbürgermeister Potsdams leisteten nicht nur im Kaiserreich für die Stadt Bleibendes, sondern sie setzten sich zudem engagiert für das Wohl ihrer Bürger ein. Sie waren in ihrem Amt als städtische Kommunalbeamte durchaus aufgeschlossene und befähigte Persönlichkeiten. Auch wenn sie nicht als Prototypen kommunaler

Eliten gelten, zeigten sich in ihrer Amtsausübung mit Fach- und Sachkompetenz ausgerüstet, kooperativ und richtungweisend. Als juristisch geschulte, häufig promovierte, auswärtige Beamte von gehobener bürgerlicher Herkunft „verwalteten“ sie nicht nur die Stadt, sondern griffen leitend und gestaltend in deren Entwicklung ein.

Die Autorin *Dr. Kristina Hübener* ist Mitarbeiterin am Historischen Institut der Philosophischen Fakultät der Universität Potsdam.