

**Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Horst-Springer-Stiftung für neuere Geschichte Sachsens in  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

**Horst-Springer-Preisvorträge**

**Anett Müller**

Modernisierung und Verwaltung.  
Aufgabenbestand, Strukturwandel und die  
Beamten der Leipziger Stadtverwaltung  
im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts

Rede anlässlich der Verleihung des  
Horst-Springer-Preises 2005

## **Modernisierung und Verwaltung. Aufgabenbestand, Strukturwandel und die Beamten der Leipziger Stadtverwaltung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts**

von Anett Müller

Modernisierung und Verwaltung – ein Begriffspaar, das sich ausschließt? Kann Verwaltung sich überhaupt modernisieren? Was bedeutet das und wie funktioniert es? Verfolgt man die Diskussionen in der Fachliteratur der öffentlichen Verwaltung, so erkennt man, dass es ganz aktuelle Probleme sind, die seit Jahren in aller Ausführlichkeit, mit einer gewissen Brisanz sowie auch mit einer bestimmten Rat- und Hilflosigkeit erörtert werden.

In meiner Dissertation habe ich mich der Leipziger Kommunalverwaltung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zugewandt. Ich habe untersucht, wie die Verwaltung der sich entwickelnden Großstadt Leipzig den damaligen Strukturwandel der Gesellschaft bewältigte, wie sich dabei der Aufgabenbestand und die Kommunalverwaltung selbst veränderten und wie letztendlich eine moderne Verwaltung entstand.

Verwaltung kann von verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Nach Ernst Forsthoff kann sie zwar beschrieben, nicht aber definiert werden, was u. a. in ihrer Eigenart und der "Mannigfaltigkeit, in der sich die einzelnen Verrichtungen" ausfächern, begründet liegt.<sup>1</sup> Daneben wird der Begriff der "Verwaltung" in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen angewandt: Verwaltung als Einrichtung oder Behörde, Verwaltung, die sich auf einen verwaltenden Kern (zum Beispiel die Schulverwal-

---

<sup>1</sup> Zitiert nach Thomas ELLWEIN: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918. Opladen 1993, S. 23.

tung) oder einen verwalteten Bereich (die Schulen) bezieht, Verwalten als Tätigkeit oder staats-theoretisch nach Max Weber als "Herrschaft im Alltag".<sup>2</sup> Der Begriff der "Verwaltung" ist bei weitem nicht so eindeutig, wie es scheint. Die Definition wird von der Wahl der Betrachtungsweise beeinflusst und vor allem durch die gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Faktoren und durch die Komplexität von Verwaltung erschwert.<sup>3</sup>

Meine Arbeit orientiert sich an dem Modell der "lebenden Verwaltung", welches Thomas Ellwein für die Verwaltungsentwicklung von Ostwestfalen-Lippe entworfen hat.<sup>4</sup> Ellwein geht davon aus, dass Verwaltung bzw. Verwaltungen sich ständig verändern und in sich große Unterschiede aufweisen. Sie werden geprägt durch Tradition und Anpassung. Neuorganisationen und Reformen finden selten, wenn überhaupt statt. Die Verwaltung "lebt", weil sich die ihr gestellten Aufgaben und die Erwartungen der Umwelt sowie des sozialen Umfeldes wandeln. In

---

<sup>2</sup> Nach Weber äußert sich und funktioniert jede Herrschaft als Verwaltung. Vgl. Max WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winkelmann. Tübingen 1985, S. 545 f. Vgl. außerdem Wulf DAMKOWSKI: *Die Entstehung des Verwaltungsbegriffes. Eine Wortstudie*. Köln u.a. 1969.

<sup>3</sup> Zur Betrachtungsweise von Verwaltung vgl. u.a.: Wolfgang H. LORIG: *Modernisierung des öffentlichen Dienstes*. Opladen 2001, S. 34 ff.

<sup>4</sup> Vgl.: ELLWEIN, S. 52 ff. und die dort angegebene weiterführende Literatur. Um sich die Wirklichkeit anzueignen, müsse man sie begrenzen, verkürzen, vereinfachen und sich ein 'Bild' – ein Modell – von ihr machen. Die Modell- und Theoriebildung lässt sich auch auf die Verwaltungsgeschichte anwenden. Ellwein beschreibt vor allem zwei miteinander verschränkte Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Theorie möglicher Verwaltungsgeschichte. Einerseits wird ein Modell der Verwaltung benötigt, welches festlegt, welche Merkmale berücksichtigt werden sollen, um "nicht in der Fülle der Erscheinungen zu ertrinken". Andererseits weiß zwar jeder, was Verwaltung ist, sie kann aber nur unter erschwerten Bedingungen definiert werden, "weil die Definition nur mit Hilfe von Größen gelingt, die mit der Verwaltung in Beziehung stehen, jedoch ihrerseits der Definition bedürfen und damit auch sehr unterschiedlich definiert werden können". ELLWEIN, S. 22 f.

den Verwaltungen erfolgt der Ausgleich zwischen den sich verändernden Pflichten und Obliegenheiten und den bereitstehenden Mitteln und Beständen. Ellwein betrachtet Verwaltung deshalb als ein System, "zu dem sehr viele Verwaltungen gehören und in dem sie ganz unterschiedliche Funktionen ausüben".<sup>5</sup>

In den Vordergrund der Untersuchung habe ich deshalb die Pflichten, Obliegenheiten und den Aufgabenwandel der Kommunalverwaltung gestellt. Die Aufgaben bilden den Inhalt des Verwaltungshandelns schlechthin und ihre Setzung, Regelung, Bearbeitung und Lösung verspricht weitreichende und umfassende Informationen zur Kommunalverwaltung selbst.<sup>6</sup> So werden gleichermaßen die Organisation "Stadtverwaltung", die Personen, die verwalten, damit unmittelbar verbunden das Verwalten als Tätigkeit, die zur Verfügung stehenden Mittel und Verfahren als auch die Frage nach der Wirkungs- und Funktionsweise von Verwaltung einbezogen und thematisiert.

Den engeren Untersuchungszeitraum bildet der Zeitabschnitt zwischen dem Inkrafttreten der Revidierten Städteordnung vom 24. April 1873 und dem Abschluss der ersten Eingemeindungswelle im Jahre 1892, in dessen Verlauf 17 Vorortgemeinden von Leipzig "einverleibt" worden waren. Rück- und Ausblicke wurden vorgenommen, um die Entwicklungen und Wandlungen zu verdeutlichen.

Die Jahre zwischen 1873 und 1892 waren für die Stadtverwaltung arbeitsintensive und bedeutsame Jahre, in denen sie sich mit einer Fülle von Themen und Problemen auseinander zu setzen hatte. Neben den in der Revidierten Städteordnung fest-

---

<sup>5</sup> ELLWEIN, S. 74 f.

<sup>6</sup> Der Terminus "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" bildet für Mäding "einen Begriff von mittlerer Bestimmtheit, aber hohem Verständigungswert in der politischen und fachlichen Diskussion." Seine Begründung vgl. in: Erhard MÄDING: Verwaltungsgeschichte als Aufgabengeschichte. In: Die Verwaltung, 15. Band 1982, S. 195 ff.

gehaltenen Pflichtaufgaben, wie die Verwaltung des Gemeindevermögens, der Gemeindeanstalten, der Ortspolizei, Verteilung der Gemeindeabgaben und sonstigen Gemeindeleistungen, überwies der Staat den Kommunen zunehmend Aufgaben aus seinem Verantwortungsbereich und ließ diese in seinem Auftrag durch die Kommunen erledigen. Die durch Gesetz oder Verordnung übertragenen Verpflichtungen waren für die Kommunen juristisch verbindlich. Die Umsetzung bedeutete auch für die Leipziger Stadtverwaltung Mehrarbeit zu den schon bestehenden Aufgaben und eine höhere Belastung für die Stadtkasse, da die Kosten für die überwiesenen Obliegenheiten durch den Rat zu tragen waren. Nicht nur die Erfüllung, sondern auch die Ausführung in der vorgeschriebenen Art und Weise wurde vom Staat kontrolliert und überwacht. Dies konnte anhand des Reichsgesetzes über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875 und anhand des Gesetzes zur Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883 nachgewiesen werden. Beide Gesetze führten zur Gründung neuer Struktureinheiten der kommunalen Verwaltung – zur Bildung eines Krankenversicherungsamtes und eines Standesamtes bzw. nach den Eingemeindungen zu mehreren Standesämtern.

Gegen die vermehrte Anwendung der so genannten Auftragsverwaltung entwickelte sich schon damals eine massive Kritik, die sich u. a. in der kommunalwissenschaftlichen Presse, in Reden und Ansprachen vor den Parlamenten artikulierte.

Neben den Pflichtaufgaben und der Auftragsverwaltung entwickelten die Kommunalverwaltungen einen eigenständigen Wirkungsbereich, der im Selbstverständnis der Kommunen so interpretiert wurde, dass alles Unbestimmte und Neue darin aufging, "... man also da, wo das Gesetz nicht den Staat für zustän-

dig erklärte, von dem Rechtsgrundsatz der Allzuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden ausgehen konnte".<sup>7</sup>

Gleichermaßen wie alle Kommunen war auch die Leipziger Stadtverwaltung bestrebt, ihr Handeln auf alle Bereiche des "öffentlichen Interesses" auszudehnen, und da dieser Begriff nicht definiert war, erwuchs aus jener Offenheit der Handlungsspielraum der Gemeinden.<sup>8</sup> Der eigenständig entwickelte Aktionsbereich der Gemeinden war darauf gerichtet, dem Gemeinwesen zu dienen und die Lebensqualität der Einwohnerschaft zu verbessern. Die Leipziger Quellen vermitteln sehr vordergründig den Eindruck, dass bei allen Entscheidungen um zu übernehmende Verpflichtungen der Nutzen und der Vorteil für die Einwohnergemeinde den Ausschlag gaben. Politische und persönliche Interessen erscheinen kaum. Selbst im internen Verwaltungshandeln blieben sie unausgesprochen, obwohl sie sicherlich einen gewissen Einfluss auf die Handlungen ausübten. Deutlich wurde jedoch, dass alle Unternehmungen des Stadtrates auf die Erhaltung der bestehenden Herrschaftsverhältnisse und die Sicherung der Machtansprüche ausgerichtet waren.

Der Leipziger Stadtrat weitete die Bereiche, die in seinem Entscheidungsfeld lagen, immer weiter aus. Er übernahm fortlaufend neue Verpflichtungen, vor allem Obliegenheiten, welche die Voraussetzungen für das Leben in der Stadt schufen und es gewährleisteten. Dabei erweiterte sich auch das Verständnis von Bedürfnis, was die Stadtgemeinde zum Leben benötige, und erlangte eine neue Qualität. Ferner schloss die Anpassung der städtischen Lebenswelt an die veränderten Bedingungen die Nutzung und Anwendung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts ein. Die Stadtverwaltung strebte für ihre Einwohner

---

<sup>7</sup> Thomas NIPPERDEY: Deutsche Geschichte 1866-1918. Zweiter Band: Machtstaat vor der Demokratie. München 1995, S. 155.

<sup>8</sup> Vgl.: Jürgen REULECKE: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt am Main 1985, S. 124.

---

moderne, auf den neuesten wissenschaftlichen Stand basierende Einrichtungen und Anlagen an.

Den Anlass für das gemeindliche Handeln bildeten oftmals konkrete Missstände, aber der Stadtrat lernte auch, mögliche Gefahren und Bedrohungen für die Kommune und ihre Einwohner vorzusehen und die entsprechenden Maßnahmen einzuleiten. Aus einer nachvollziehenden Verwaltung entstand so allmählich eine vorausschauend und vorbeugend planende, die die Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung ausschöpfte und eigenständig agierte. Weit- und umsichtiges Vorgehen wurde u.a. sichtbar bei der Erweiterung der Wasserleitung, der Eröffnung eines neuen, größeren Friedhofs, bei der Aufstellung von Bauvorschriften und Bebauungsplänen, beim Erwerb von Grundstücken in der Innenstadt, beim Bau eines Vieh- und Schlachthofes und einer Markthalle, bei Hochwasservorkehrungen oder der Ansiedlung des Reichsgerichts.

Der Stadtrat unterschied nicht explizit zwischen Selbstverwaltungs-, Pflicht- und Auftragsangelegenheiten. Er stellte nicht die Frage, was eine staatliche oder eine kommunale Aufgabe sei, ob man etwas dürfe oder nicht, sondern er handelte. "Die städtische Verwaltung müsse weiter blicken und selbst die Initiative in Demjenigen ergreifen, was in Zukunft der Stadt zum Segen gereiche" – so Oberbürgermeister Georgi in einer seiner Neujahrsreden vor den Stadtverordneten.<sup>9</sup>

Die Leipziger Stadtverwaltung dehnte vor allem ihre Zuständigkeiten, den Raum und die Bereiche ihres Handelns umfassend aus. Im Vergleich mit den vom Staat zugewiesenen Aufgaben dominierten die Bereiche, die in den Komplex der Selbstverwaltung fielen.

---

<sup>9</sup> Stadtarchiv Leipzig, Plenarverhandlungen der Stadtverordneten 1876 (gedruckt), S. 68.

Dabei nahm der Rat oftmals bereits bestehende Aufgabenfelder auf oder knüpfte an vorhandene Einrichtungen an. Diese wurden dann ausgebaut, erweitert, reorganisiert und somit an die veränderten Bedingungen angepasst. So war beispielsweise die Übertragung der Obliegenheiten des Expedienten Martin an einen neuen Stelleninhaber mit einer Aufgabenpräzisierung und –erweiterung und der Einführung einer inhaltlich bestimmten Funktionsbezeichnung verbunden. Die Pflichten des Nachwächterinstituts – die Nachwächter passten nicht mehr in die moderne, hell erleuchtete Stadt – gingen an die Schutzmannschaft des Polizeiamtes über. Den bei der Gründung des Stadarchivariats und statistischen Bureaus im Jahre 1865 zu weit gefassten Geschäftskreis reduzierte man und trennte letztendlich das Archiv vom Statistischen Bureau. Das Bauamt dagegen expandierte, seine Verpflichtungen und Zuständigkeiten vervielfachten und differenzierten sich in kurzer Zeit außerordentlich.

Zu den neu entstandenen Bereichen und Institutionen von Verwaltung gehörte u. a. die Stadtvermessung, die für die Herstellung eines "genauen Stadtplans" verantwortlich war, vom Stadtrat zunächst als befristete Aufgabe angesehen und dann doch als ständige Größe in den Haushaltsplan eingestellt wurde.

Aber auch die innere Verwaltung oder besser die Verwaltung der Verwaltung entwickelte sich. Notwendig wurden Koordinierungs- und Kontrollorgane sowie die personelle Verstärkung bestehender Struktureinheiten, die sich der allgemeinen Organisation widmeten. Anhand der Anstellung eines zweiten Stadtschreibers und eines Oberheizers sowie der Gründung eines Rechnungsamtes konnte dies verdeutlicht werden.

Alle einzelnen Verpflichtungen und Obliegenheiten der Kommune aufzuzählen ist kaum möglich. Die Berichte des Oberbürgermeisters auf der ersten Sitzung der Stadtverordneten im Jahr und die von der Stadtverwaltung herausgegebenen Ver-

waltungsberichte widerspiegeln die gesamte Breite und Komplexität sowie die unterschiedliche Wertigkeit der Aktionen und Unternehmungen der Verwaltung. Versucht man die Aufgabebereiche zu systematisieren und einzuschätzen, so wurden im gesamten Untersuchungszeitraum Ordnung und Sicherheit, Ver- und Entsorgung, Stadtentwicklung und Bauen, Gesundheit und Soziales etwa gleichrangig behandelt. Demgegenüber waren die örtliche Wirtschaftsförderung und die Kultur etwas zurückgesetzt.

In seiner Antrittsrede am 28. Oktober 1876 legte Bürgermeister Georgi – Bürgermeister Koch war am 14. August 1876 verstorben – seine Vorstellungen und die Ziele, die er während seiner Amtszeit erreichen wollte, dar. Bürgermeister Koch hatte nach allen Richtungen hin fördernd und anregend eingegriffen und Leipzig somit zu einer wohlhabenden Stadt gemacht. Georgi dagegen – so seine Einschätzung – stehe vor einer Stadt, "deren Bevölkerungselemente in vielen Teilen verändert" seien und "deren Steuerkraft bereits hoch angespannt ist". Das erfordere ein Umdenken. "Da muss man ängstlicher werden in jeder Unternehmung. Und doch müssen viele Aufgaben mit gebieterischer Notwendigkeit gelöst werden."<sup>10</sup> Georgi wollte also nicht mehr wie sein Vorgänger allseitig protegierend eingreifen und wirken, sondern die für die Stadt und ihre Einwohner notwendigen Bereiche herausgreifen und entwickeln. Als sein Hauptziel erklärte er, Leipzig zu einer gesunden Stadt machen zu wollen, wobei die Metapher "gesunde Stadt" für das Konzept der modernen öffentlichen Gesundheitspflege stand.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Leipziger Nachrichten vom 29. Oktober 1876. Vgl. auch: Reden und Ansprachen des Oberbürgermeisters der Stadt Leipzig Dr. Otto Georgi aus den Jahren 1874 bis 1899. Gesammelt und bei seinem Scheiden aus dem Amte nach fünfundzwanzigjähriger Tätigkeit ihm dargebracht von den städtischen Beamten. Leipzig am 30. September 1899.

<sup>11</sup> Vgl.: Juan RODRIGUEZ-LORES: Stadthygiene und Städtebau. Zur Dialektik von Ordnung und Unordnung in den Auseinandersetzungen des Deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege 1868-1901. In: Gerhard

Georgis Rede wurde häufig von Zeitgenossen und auch in späteren Publikationen als kommunalpolitisches Programm bezeichnet. Dieser Begriff scheint mir nicht passend und zu weit gefasst zu sein. Die Zeitgenossen haben vermutlich die Rede als bedeutungsvoll empfunden und doch gleichzeitig überschätzt.<sup>12</sup> Von Bürgermeister Koch, der 1849 verpflichtet worden war, waren umfassende, radikale Neuerungen kaum mehr zu erwarten gewesen. Die Anforderungen an die Stadt waren jedoch bedeutend gewachsen und die Zeitgenossen nahmen diese Umbruchsituation wahr. Deshalb begrüßte man den engagierten, aufstrebenden Vertreter einer jüngeren Generation als Bürgermeister und erhoffte sich von ihm positive Veränderungen. Aus dieser Erwartungshaltung heraus bewertete man die Antrittsrede von Georgi über, die nur als eine solche gedacht war und als individuelle Zielsetzung für seine Amtsperiode zu verstehen ist.

Die Mitglieder des Stadtrates waren sich der Bedeutung der Zeit, in der sie lebten, bewusst. Sie erkannten, dass es eine Periode großer Veränderungen war und sie durch ihre Entscheidungen und ihr Handeln die Geschichte der Stadt wesentlich beeinflussten. Sie glaubten, ungeachtet aller Schwierigkeiten, an die Zukunft, den Fortschritt und die eigenen Möglichkeiten. Diese Überzeugung von der eigenen Kraft und Stärke war sehr intensiv ausgebildet. Ein Modell von einer möglichen Zukunft der Stadt und ihrer Verwaltung entwarfen die Stadtratsmitglieder jedoch nicht. In ihrem Denken und Handeln, was vor allem durch pragmatische Grundsätze geprägt war, konzentrierten sich die Stadträte auf die Lösung aktueller Probleme und die Siche-

---

Fehl/Juan Rodriguez-Lores: Städtebaureform 1865-1900. Von Licht, Luft und Ordnung in der Stadt der Gründerzeit. Hamburg 1985, S. 40. Vgl. außerdem die dort angegebene Literatur.

<sup>12</sup> Darauf deuten die ausführlichen Berichterstattungen in den Leipziger Nachrichten vom 29. Oktober 1876 und im Leipziger Tageblatt vom 28. Oktober 1876, 29. Oktober 1876, 2. November 1876 und 4. November 1876 hin. Beide Zeitungen gaben die Antrittsrede ausführlich, teilweise wörtlich wieder und das Leipziger Tageblatt kommentierte sie.

---

rung der städtischen Lebensbedingungen in der durch die Eingemeindungen vergrößerten Stadt. Überregionale Großprojekte wie in späteren Jahrzehnten ging man damals nicht an.

Der Leipziger Rat pflegte die Kommunikation mit anderen Großstädten. Gerade bei der Aufgabenfindung und -bewältigung, aber auch bei der Organisation und Meisterung des täglichen Verwaltungsgeschäfts und bei der Entwicklung eigener Konzepte besaß die Verständigung der Großstädte untereinander einen hohen Stellenwert. Mit den Magistraten von Großstädten wie München, Berlin und Frankfurt am Main tauschte der Leipziger Rat Erfahrungen aus und die Städte – die modernsten des Deutschen Reiches – orientierten sich wechselseitig an ihren Fortschritten. Es kam zur Übernahme von Ideen, Einrichtungen, Strategien und deren Anpassung an die vorhandenen Gegebenheiten. Anfragen, Berichte und Satzungen wechselten regelmäßig die Seiten, auch entsandte und empfing der Rat Stadträte und Beamte zu Arbeitsbesuchen, wertete Dokumente und Besuche sorgfältig aus und beurteilte kritisch die eigene Position. Diesen Verbindungen verdankte Leipzig ein erhebliches Modernisierungspotential.

Auch wenn die Leipziger Stadträte nicht mit visionären Großprojekten auf sich aufmerksam machten, so dachten sie doch bei allen Unternehmungen an die Folgen und Auswirkungen für die nachfolgenden Generationen. Sie ließen sich bei ihren Entscheidungen von Qualitätsansprüchen leiten, waren bereit, Verantwortung zu übernehmen und sich dem Urteil der zukünftigen Generationen zu stellen. Sie entschieden sich in der Regel für die aus ihrer Sicht nachhaltigere Variante. Solidität und Beständigkeit waren für sie maßgebend. Sie wollten nicht innerhalb kürzerer Zeit wieder mit den gleichen Problemen konfrontiert werden, sondern strebten dauerhaftere Lösungen an. Bei der Suche nach diesen bemühten sie sich um Langfristigkeit und Wertbeständigkeit. Man wollte den eigenen Nachkommen

Kosten, Mühen und nachträgliche Aufwendungen ersparen. Insofern war ihre Politik auch eigennützig, als der Fortbestand der eigenen Leistung nur durch die der nachfolgenden Generation gesichert war. Mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen bemühte man sich rationell umzugehen und sie wirkungsvoll einzusetzen. Das galt sowohl für die finanziellen Einnahmen, Ausgaben, den städtischen Grundbesitz als auch für die materiellen und personellen Ressourcen der Kommune. Im Bewusstsein eines ständig wachsenden Bedarfes an vor allem finanziellen Mitteln war man auf Anwendung ökonomischer Grundsätze bedacht. Diese Erkenntnis setzte sich zunehmend durch und sie bestimmte auch das Handeln der Kommunalverwaltung.

Es war aber nicht so, dass die Erbringung einer Leistung oder die Realisierung einer Aufgabe an einer nicht erfolgten Ressourcenzuweisung scheiterte. Erachteten Stadtrat und Stadtverordnete die Übernahme einer Aufgabe für maßgeblich und unaufschiebbar, so wurden die Ressourcen – wie auch immer – bereitgestellt. Im Untersuchungszeitraum bestimmte die Aufgabenentscheidung und nicht wie hauptsächlich heute die Ressourcenentscheidung das Handeln der Kommunalverwaltung.

Obwohl sich in der Leipziger Stadtverwaltung insgesamt eine positive Vorstellung von Veränderung durchsetzte und der Stadtrat auf eine dynamische Entwicklung im Sinne des Gemeinwohls und der nachfolgenden Generationen bedacht war, schwankte der Stadtrat in seinen Entscheidungen und seinem Handeln doch immer zwischen ängstlichem Festhalten und mutigem Vorgehen. Er agierte ständig im Spannungsfeld zwischen Beharrung und Modernisierung, zwischen Tradition, Anpassung und Veränderung.

Seine Befürchtungen vor den Auswirkungen und Konsequenzen tiefgreifender Eingriffe in die Organisation der Verwaltung machte Georgi anhand eines Vergleiches deutlich. Er stellte der

---

Kommunalverwaltung eine Arbeitsmaschine gegenüber. Es sei schwer, diese "mitten in der Arbeit" anzuhalten, selbst neu zu regulieren und umzugestalten. Zudem bestehe die Gefahr, "statt der angestrebten Ordnung vorerst Auflösung der Ordnung hervorzurufen, und statt der Schaffung erleichterter und befriedigender Arbeitsbedingungen für das einzelne [Stadtrats-] Mitglied Störung liebgewordener Gewohnheiten und Scheidung von vertrauten Arbeitsgebieten herbeizuführen."<sup>13</sup>

Georgis Vergleich der Verwaltung mit einer Arbeitsmaschine gilt heute noch als einer der Hauptgründe für die Dominanz von Anpassung bei Verwaltungen. Die damalige wie heutige "lebende Verwaltung" ist eine "arbeitende Verwaltung".

Um die Folgen nachhaltiger Eingriffe beherrschen zu können, suchte der Stadtrat Ende des 19. Jahrhunderts daher Veränderungen, bei denen die Wirkungen vorauszusehen und zu kontrollieren waren. Umfassende und grundlegende Neuerungen umging man. Damit agierte die Leipziger Verwaltung innerhalb des Handlungsraumes von Verwaltungen generell, denn gezielte Reformen setzen sich, wenn überhaupt, nur in einzelnen Bereichen durch.<sup>14</sup>

Es sei ein weiteres Bild angeführt, welches hinsichtlich der Struktur der Kommunalverwaltung sehr treffend ist. Bürgermeister Tröndlin beschrieb die Situation der Stadtverwaltung mit einer Familie, die gezwungen war, ihr Wohnhaus bei weiterer Nutzung zu vergrößern, weil es zu klein geworden war. Die Familie könne "ihr behaglich eingerichtetes, in all seinen Theilen ihr vertrautes Haus", wenn sie darin wohnen bliebe, nur

---

<sup>13</sup> Otto GEORGI: Vortrag den Entwurf einer Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Leipzig betreffend. Erster Teil: Zur Geschichte der Verfassung und Geschäftsordnung des Rates der Stadt Leipzig. Leipzig 1894, S. 4 ff.

<sup>14</sup> Vgl.: ELLWEIN, S. 58.

räumlich ausdehnen, aufstocken und ausbauen, nicht aber komplett umbauen.<sup>15</sup> Und dies tat der Rat auch.

Alle Veränderungen am Aufgabenbestand wirkten auf die Verwaltung und hier besonders auf die allgemeine Verwaltung zurück und waren mit strukturellen Wandlungen verbunden. Der Stadtrat nahm jedoch keine grundlegenden Veränderungen an der Struktur und Organisation der Verwaltung vor, ungeachtet der Tatsache, dass spätestens mit den Eingemeindungen die Notwendigkeit zur Hinterfragung des Aufbaus bestanden hätte. Vielmehr untergliederte und erweiterte man das Gefüge einfach. Eine völlige Neugliederung oder bewusste Organisationsentwicklung vermied der Rat, obwohl sich das Gliederungsprinzip, welches sich später auch in der Leipziger Stadtverwaltung durchsetzen sollte, schon abzeichnete: Aufgabengruppen führen zur Ämterbildung und diese wiederum über Hauptgruppen zur Dezernatsbildung.

Die Kommunalverwaltung setzte sich aus einem engeren Verwaltungskern sowie zahlreichen Anstalten, Einrichtungen und Aufgabenfeldern zusammen. Die verschiedenen Struktureinheiten gingen miteinander umfangreiche Wechselbeziehungen ein und übten unterschiedliche Funktionen aus. Waren diese Organisationseinheiten von der Stadtkasse finanziell unabhängig und wirtschafteten sie eigenständig, so war auch ihre organisatorische Selbstständigkeit relativ groß. Zu diesen Einrichtungen zählten beispielsweise die Zweite Gasanstalt, das Wasserwerk in Naunhof, der Vieh- und Schlachthof oder die Markthalle.

In der weiteren Entwicklung verselbstständigten sich diese Einrichtungen sowie andere Aufgabenbereiche und prägten eigene Komponenten von Verwaltung aus, so dass die Kommunalverwaltung selbst aus einem System von Verwaltungen bestand.

---

<sup>15</sup> Leipziger Tageblatt vom 3. Januar 1891, S. 56.

Mit der Intensivierung der bestehenden und der Übernahme neuer Aufgaben entstanden nicht nur neue Verwaltungseinheiten und neue Stellen, sondern es bildeten sich auch Stellen mit einem völlig übereinstimmenden Arbeitsinhalt heraus. Solche identischen Stellen hatte es zuvor nicht gegeben. Die zunehmende Gleichartigkeit und relative Wiederholbarkeit der Arbeitsabläufe und die damit verbundene Reduktion der Arbeitsinhalte schränkten einerseits die Teilhabe des Einzelnen an den Gesamtzusammenhängen der Arbeits- und Informationsprozesse ein. Andererseits wurde damit eine verstärkte Konkurrenz erzeugt, weil die Beamten und Beamtengruppen sich nunmehr gegenseitig kontrollierten und miteinander verglichen. So stellten die Ratsregistratoren vor allem die Gemeinsamkeiten mit den Registratoren des Polizeiamtes heraus und forderten vom Stadtrat die Angleichung der Gehälter.

Ein weiterer Prozess, der sich in der Kommunalverwaltung jener Zeit nachweisen lässt, ist die fachliche Ausdifferenzierung, in deren Ergebnis sich u. a. fachbezogene Abteilungen herausbildeten und Spezialisten eingestellt wurden. Am deutlichsten lässt sich dies anhand des Bauamtes zeigen: Das Bauamt hatte zum einen einen sehr umfangreichen Geschäftskreis und zum anderen entsprechend der baulichen Tätigkeit im Stadtgebiet ein großes Arbeitsvolumen zu bewältigen. Hinzu kamen neue Technologien, neue Baumaterialien und -verfahren sowie neue Kenntnisse u. a. auf dem Gebiet der Stadtplanung. Um die gestiegenen fachlichen Anforderungen und den Arbeitsanfall bewältigen zu können, musste sich analog zu den verschiedenen Aufgaben eine Spezialisierung vollziehen und die dementsprechenden Fachleute mussten eingestellt werden. Die notwendigen organisatorischen Veränderungen vollzog der Stadtrat mit der Bildung einer Hoch- und Tiefbauabteilung und einer innerhalb des Bauamtes selbstständigen Abteilung für das Baupolizeiwesen. Die Stadtwasserkunst wurde aus dem Bauamt ausgegliedert.

Die Ausdehnung und Intensivierung der Verwaltungstätigkeit verlangte eine quantitative Zunahme des Personals an städtischen Arbeitern, Angestellten und Beamten. Mit den wenigen Beschäftigten, die Anfang der siebziger Jahre beim Rat tätig waren, konnten die im Laufe der Zeit neu hinzugekommenen Verpflichtungen und Obliegenheiten nicht bewältigt werden. Einstellungen nahm der Stadtrat vor allem in den Bereichen der Daseinsvorsorge, in Verwaltungszweigen, die sich aufgrund von Spezialisierungen auffächerten, sowie in der entstehenden allgemeinen Verwaltung vor. Neben den neu begründeten und eingerichteten Stellen beschäftigte er auch eine größere Anzahl von Hilfsarbeitern und Diätisten. Diese wurden aufgaben- oder zeitbezogen angestellt und aus den Konten "Hilfsarbeit" der jeweiligen Verwaltungsabteilungen bezahlt.

Da der Stadtrat leider nur vereinzelt Statistiken und noch dazu mit unterschiedlicher Bemessungsgrundlage hinterlassen hat, sind nur sehr vage Angaben zu den Gesamtbeschäftigten möglich. Ich nehme für den Untersuchungszeitraum eine Zunahme des Personals um das Zweieinhalb- bis Dreifache als untere Grenze des Wachstums an. Demzufolge könnten im Jahre 1892 ca. 1.400–1.800 Beamte – ohne städtische Arbeiter und Hilfsarbeiter – in der Kommunalverwaltung beschäftigt gewesen sein.

Mit der Zunahme der Anzahl der städtischen Beschäftigten wuchsen auch die Schwierigkeiten in der Personalführung und -verwaltung. Während bei einem doch überschaubaren und begrenzten Mitarbeiterstamm individuelle Regelungen ausreichten, wurden nunmehr auf alle Beamten anwendbare einheitliche Festlegungen und Vorschriften notwendig. Analog zu den Staatsbeamten fixierte der Stadtrat daher in dem Ortsstatut zu den Rechtsverhältnissen der Gemeindeunterbeamten und städtischen Angestellten vom 3. Januar 1885 die Rechte und Pflichten. Diese waren genauer und weitgehender gefasst als alle bis-

---

herigen Bestimmungen. Im Gegensatz zur staatlichen Verwaltung jedoch, wo bereits zwischen den einzelnen Diensten unterschieden wurde und sich Regeln für die Beamtenlaufbahnen herausgebildet hatten, setzte sich in der Stadtverwaltung eine solche Entwicklung erst allmählich durch. Anlässe sind mit der Einführung des Gehaltsregulativs vom 27. Dezember 1890 und des zugehörigen Normalbesoldungsetats erkennbar. Um die Jahrhundertwende entstand neben dem staatlichen Berufsbeamtentum ein kommunales Berufsbeamtentum.

Die Leistungsfähigkeit der Leipziger Stadtverwaltung gründete sich vor allem auf die Kontinuität und den Ausbildungsstand der städtischen Beschäftigten. Die lange Verweildauer der Beamten in ihren Stellen stabilisierte letztendlich die Organisation und wirkte positiv auf diese zurück. Der Stadtverwaltung gelang es, kompetente und befähigte Bewerber für die zu besetzenden Stellen auszuwählen und über einen längeren Zeitraum zu halten. Der Rat betrieb eine kluge und weitsichtige Personalpolitik. Er griff nicht auf Staatsbeamte zurück – zwischen Staats- und Kommunaldienst kam es zu keinen Austauschbeziehungen –, sondern entwickelte sich eigenes Personal, das er förderte. Der Mehrheit der Beamten wurden Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten geboten.

Auch bei der Ergänzung und Gewinnung von Mitgliedern für den Stadtrat trafen die Stadtverordneten und der Stadtrat eine gute Auswahl und Entscheidung. Sowohl bei den besoldeten als auch bei den unbesoldeten Stadträten wurden kompetente und engagierte Vertreter gewonnen. Fest in der Leipziger Einwohnerschaft integriert, setzten sie sich für die Belange des Gemeinwohls ein und identifizierten sich mit ihrer haupt- oder ehrenamtlichen Tätigkeit. Im Stadtrat herrschte eine weitestgehend konstruktive Arbeitsatmosphäre, bei der um bestmögliche Lösungen und optimale Ergebnisse im Interesse der Stadt und ihrer Bewohner gerungen wurde.

Obwohl die qualitativen und quantitativen Veränderungen des städtischen Personals und die damit verbundene Umstrukturierung des Apparates hinsichtlich einer stärkeren Durchrationalisierung und Professionalisierung eine Abkehr vom Ehrenamt verlangten, bewährte sich in der Verwaltungsführung das Festhalten an den ehrenamtlichen Kräften. Die unbesoldeten Stadträte brachten die Erkenntnisse und Neuerungen aus ihrer beruflichen Tätigkeit in die Verwaltungsarbeit ein und bereicherten diese somit. Innerhalb des Ratsplenums stellten sie aufgrund der verschiedenen Professionen und Erfahrungswelten das dynamische Element dar. Außerdem bestand durch den Hauptberuf eine Verbindung zu den Bürgern und Einwohnern der Stadt und somit u.a. auf diese Weise eine Rückkoppelung zwischen Entscheidungszentrum und Basis. Die Grenzen der ehrenamtlichen Verwaltungsführung wurden besonders hinsichtlich der Einbindung und des zeitlichen Aufwandes sichtbar, deshalb nahm auch in der Leipziger Stadtverwaltung das Gewicht der besoldeten Stadträte gegenüber den unbesoldeten allmählich zu.

Bei den besoldeten Stadträten setzte sich eine neue Generation von Kommunalpolitikern durch. Es waren in der Mehrzahl starke Persönlichkeiten mit Verantwortungsbewusstsein, politischem Geschick und Durchsetzungswillen, gleichwohl mit einer offenen und aufgeschlossenen Geisteshaltung, die äußerst produktiv an der Spitze der Kommunalverwaltung wirkten. Von der Ausbildung her – bis auf eine Ausnahme – Juristen, waren sie dazu in der Lage, sich mit den verschiedensten Gebieten und Themen sowie den wissenschaftlich-technischen Errungenschaften inhaltlich auseinander zu setzen und Bewertungen und Entscheidungen für die Kommune zu treffen. Sie verstanden es, innerhalb der Verwaltung und in der Öffentlichkeit sowohl als Einzelpersonen als auch im Kollektiv zu agieren. Einige Stadträte engagierten sich auch überregional, wie der Stadtrat Ludwig-Wolf im Verein für Socialpolitik.

Während als besoldete Stadträte Leipziger und Nichtleipziger gewählt wurden, bevorzugten die Stadtverordneten für die Ämter des Bürgermeisters und Oberbürgermeisters lokale, ihnen bekannte und in der bürgerlichen Stadtgemeinde verwurzelte Kandidaten. Sie bewerteten die Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse und Kräfte höher als die Verwaltungserfahrungen, die durch die Ausübung verschiedener kommunaler Verwaltungsfunktionen in anderen Städten gesammelt worden wären.

Der Rat pflegte die Beziehungen zu den mittleren und kleinen sächsischen Städten, so dass über diese ein System von Bekanntschaften und Unterstützungsleistungen entstand. Es wurde zu einem Netzwerk ausgebaut, durch den Austausch von Beamten gefestigt und basierte vor allem auf den Kontakten zu ehemaligen Beschäftigten des Leipziger Rates. Genutzt wurde es vorwiegend durch die juristischen Beamten, durch die Referendare und Assessoren. Die verschiedenen Positionen und Rangstufen in den einzelnen Kommunen, die zu besetzen waren und für die man untereinander die "richtigen" Bewerber fand, erscheinen heute wie Ausbildungsstufen, die es zu absolvieren galt. Einige der Beamten kehrten wieder nach Leipzig zurück – natürlich in einer entsprechend höheren Funktion.

Mit den Aufgaben stiegen gleichermaßen die Anforderungen an das Personal. Der Rat benötigte Beamte mit Sachverstand, mit Kenntnissen der Zuständigkeiten, der Verfahrensformen und des Instanzenweges. Sie mussten die Aktenführung beherrschen und die gesetzlichen Bestimmungen und Regulative sicher anwenden können. Der Zugang aus artfremden Berufen oder Tätigkeiten, der in den siebziger und achtziger Jahren zu qualifizierten städtischen Stellen noch möglich war, wurde im Laufe der Zeit eingeschränkt. Gefragt waren Allgemeinbildung und fachliche Kenntnisse, gleichgültig ob diese auf ökonomischem, technischem oder sozialem Gebiet lagen. Die Spezialisierung,

die sich in den verschiedenen Verwaltungszweigen vollzog, fand so ihren Niederschlag auch in den Tätigkeiten der Beamten. Die Vielfalt der Berufe beim Leipziger Rat nahm zu, zum Teil bildeten sich ganz neue Professionen heraus. Zu den Bereichen, in denen sich dies besonders manifestierte, zählten u. a. das schon genannte Bauwesen, das Rechnungs- und Kassenwesen, die allgemeine Verwaltung sowie die Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

Dass Qualifizierungen und Fortbildungen erforderlich waren, erkannten die Beamten selbst recht schnell. Aus eigener Initiative und im Rahmen ihrer Interessenvertretungen – der drei regionalen Beamtenvereine und des sächsischen Gemeindebeamtenvereins – unternahmen sie Anstrengungen zur Erweiterung ihrer Kenntnisse und zum Erwerb neuen Wissens. Sie forderten vom Stadtrat die Einführung von Prüfungen für die Kanzlei- und Kassenbeamten, um sich als Fachkräfte abzugrenzen und die Anerkennung als Berufsgruppe zu erreichen. Der Leipziger Rat unterstützte und förderte die Professionalisierungsbestrebungen der Beamten und ihrer Vereine, zog er doch besonders aus dem Wissenszuwachs und dem Erfahrungsaustausch seiner Angestellten vielerlei Nutzen.

In der Verwaltungsführung zeichneten den Stadtrat einerseits Ausdauer und das entschlossene und unbeirrte Festhalten an einem Ziel aus, andererseits war der Stadtrat auch unentschlossen.

Gerade in der Kommunikation mit den Stadtverordneten, die die Einholung von Zustimmung zum Ziel hatte, vertrat der Stadtrat seine Auffassungen und Beschlüsse oftmals entschlossen und mit großer Ausdauer. Dabei versuchte der Rat das jeweilige Kräfteverhältnis im Stadtverordnetenkollegium abzuschätzen und danach seine Vorgehensweise auszuwählen. Gerade die Methode des Abwartens und Neueinreichens nach einer

---

Ablehnung wurde immer wieder und durchaus mit Erfolg praktiziert und gerade von Oberbürgermeister Georgi bevorzugt.

Gleichzeitig hatte der Stadtrat Schwierigkeiten mit der Entscheidungsfindung. Die Stadträte waren bedacht, alle Eventualitäten abzuwägen und in die Meinungsbildung einzubeziehen. Sie strebten stets eine maximale Lösung an. Dadurch kamen sie aber nur mühsam zu einem abschließenden Urteil. Außerdem handelte der Rat mehrdimensional, so dass eine Angelegenheit über eine längere Zeit zurückgestellt oder auch aus den Augen verloren werden konnte. Der Prozess der Entscheidungsfindung konnte sich über Jahre, ja sogar Jahrzehnte erstrecken. Das Schwanken und Zögern, begründet in den eigenen Ansprüchen und nicht in der Behäbigkeit eines bürokratischen Apparates, hemmte die Entwicklung und führte auch zu Fehleinschätzungen. Oftmals war es Oberbürgermeister Georgi, der letztendlich Kraft seines Amtes die Wahl bestimmte und Entschlüsse immer wieder hinauszögerte. Darin drückt sich vor allem die Unsicherheit aus, richtig zu handeln und Misserfolge zu vermeiden.

Aufgrund der Organisation des Stadtrates waren alle Ratsmitglieder – die besoldeten wie die unbesoldeten – gleichermaßen in die Geschäftsleitung und -führung eingebunden. Dies erwies sich als Vorteil, weil somit jeder Stadtrat auch über Sachverhalte außerhalb seines Ressorts informiert war und bei Bedarf jedes andere Ressort übernehmen konnte. Erste Grenzen zeichneten sich aber bereits hinsichtlich der ehrenamtlichen Verwaltungsführung und der ausschließlich juristischen Ausbildung der besoldeten Stadträte ab.

Bei der Entscheidungsfindung war von Nutzen, dass der persönliche Bezug zu einem Vorgang noch vorhanden war und die Entschlüsselung einzelfallbezogen und nicht in der Anonymität eines Apparates erfolgte. Mit der Ausweitung und Differenzie-

rung der Verwaltung besonders nach den Eingemeindungen war aber die Entstehung eines vielschichtigen, schwer zu überschauenden sowie überwiegend behäbig reagierenden Apparates schon erkennbar. Die Stadtverwaltung hatte sich zu einer bürokratischen Organisation verfestigt, wobei sich deren Mängel aber noch nicht so vertieft hatten, dass sie die Vorteile aufwogen.

Die Komplexität der Verwaltung verlangte zunehmend eine rationelle Organisation, klare Befehls- und Gehorsamsbeziehungen und eindeutige Zuständigkeiten und Kompetenzen. Deshalb stellte der Stadtrat für alle Tätigkeiten und Bereiche Satzungen und Regeln auf und verstärkte ihre Geltung. Überkommene "Spielregeln" und Gewohnheiten wurden durch Order und Instruktionen ersetzt, wobei aber gerade hier die langjährig beschäftigten Beamten als traditionelle Komponente und deren Multiplikator wirkten. Daneben bildeten sich Hierarchien und Dienstwege heraus. Sie bestimmten das Verwaltungshandeln und die innerbehördliche Zusammenarbeit und Verständigung.

Es war für die Verwaltung ebenso wichtig, ihre Tätigkeit schriftlich festzuhalten, um sie einerseits nachvollziehen und andererseits um sie kontrollieren und überprüfen zu können. Dabei fanden verwaltungstechnische Neuerungen, wie Stempel und Schreibmaschinen, Eingang in den Verwaltungsalltag.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Leipziger Stadtverwaltung im untersuchten Zeitraum einen differenzierten Lern- und Optimierungsprozess durchlief, in dessen Ergebnis sie einen Zuwachs an Funktionalität erlangte. Die Stadtverwaltung lernte es, sich mit Widerständen und Schwierigkeiten auseinander zu setzen, sich überlegt zu organisieren und ihre Potentiale auszuschöpfen. Der Stadtrat stellte sich den Anforderungen der Zeit und bewältigte sie. Dabei agierte er immer im Spannungsverhältnis zwischen Modernisierung und Beharrung, zwischen

---

der Bereitschaft zu Neuerungen und dem Festhalten an Altem und Bewährtem sowie zwischen Mut und Ängstlichkeit. Das waren die Pole, zwischen denen der Stadtverwaltung ein Ausgleich gelang.

Die Stadtverwaltung war Innovationen gegenüber aufgeschlossen, schaffte es, sich von Überholtem zu trennen, pflegte doch gleichzeitig ihre guten Traditionen und gab Überkommenes nur ungern auf. Die Verpflichtungen und Obliegenheiten der Kommune bestimmten das Handeln ihrer Verwaltung. Gezwungen durch die gesellschaftlichen Bedingungen und durch den eigenen durchlaufenen Erkenntnisprozess, hatte sich der Stadtrat auf Veränderungen am Aufgabenbestand und an den Aufgabenarten und daraus resultierend an der Organisation und Struktur der Verwaltung eingestellt. Sie gehörten nunmehr zum Tagesgeschäft. Die Verwaltung hatte die Fähigkeit entwickelt, auf veränderte Umstände zu reagieren und sich ihnen anzupassen. Dabei war sie erfolgreich und effizient, wobei gleichermaßen Zwiespälte, Gegensätze und Widersprüche vorhanden waren und sie auch Niederlagen erlebte. Die Ergebnisse ihres Handelns, die für das Gemeinwesen erbrachten Leistungen, prägten die Stadt und das Stadtbild.

Um auf die eingangs gestellte Frage zurückzukommen: Modernisierung und Verwaltung schließen sich nicht aus, aber Modernisierung ist in der Verwaltung nur in begrenztem Maße möglich. Sie setzt ein Veränderungspotential und die Bereitschaft zu Modifizierungen voraus. Von außen wirkende gesellschaftliche Kräfte oder Faktoren beschleunigen die Wandlungsprozesse und beeinflussen diese positiv. Modernisierung in der Verwaltung erfolgt nie geradlinig. Sie geschieht allmählich und sukzessive, mehr durch Anpassungen und Wandlungen als durch grundlegende Umbrüche und Veränderungen.