

Kölner Kommunalsteuern im 18. und 19. Jahrhundert¹⁾

Richard Jilka

Steuern sind und waren der harte Kern der politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit einer Epoche. Aus der Perspektive der Steuergesetzgebung werden Besonderheiten der Macht- und Einkommensverteilung einer Zeit deutlich. Gerade an der Wende des 18. zum 19. Jahrhundert spiegeln sich in der Steuerpolitik die z.T. drastisch veränderten Anforderungen an die Stadtverwaltung, die der damalige Modernisierungsschub in nahezu allen Lebensbereichen für die Stadt Köln bedeutete. Vor dem Hintergrund der politischen, verwaltungstechnischen und wirtschaftlichen Veränderungen, mit denen die jeweilige Steuerpolitik in Zusammenhang steht, soll hier im Wesentlichen ein Überblick über die Entwicklung der Kölner Kommunalsteuern vom 18. Jahrhundert bis in die Mitte des 19. Jahrhundert gegeben werden. Der Übergang Kölns in die Moderne soll hier aus steuergeschichtlichem Blickwinkel in drei Phasen der Stadtgeschichte skizziert werden: der sich selbstverwaltenden freien Reichsstadt Köln, der französischen Großstadt Köln und der preußischen Provinzstadt Köln. Obwohl damals vieles ganz anders war als heute, lassen sich doch Probleme und Fragestellungen erkennen, die auch in der Gegenwart begegnen.

Die Reichsstadt

Köln war im Mittelalter und noch bis ans Ende des 18. Jahrhunderts eine freie und unabhängige Reichsstadt mit annähernd 40.000 Einwohnern. Durch die Beteiligung an der Schlacht bei Worringen hatte die Stadt Köln nach 1288 ihre Unabhängigkeit vom Kölner Erzbischof und seinem kurkölnischen Territorium erkämpft und wurde 1397 auch formal vom Kaiser als freie Reichsstadt anerkannt. Gegen die oligarchische Vorherrschaft des Patriziats und der reichen, ratsfähigen Familien erkämpften die städtischen Zünfte ihre Beteiligung an der Herrschaft und der städtischen Verwaltung. Die Zünfte bekamen durch den "Verbundbrief" (1396) und den "Transfixbrief" (1515) ihre Rechte zugesichert. Beide Dokumente galten als die Verfassung der Stadt, die bis 1796 gültig blieb. Gemäß dieser Verfassung wurde die Bürgerschaft nach Zünften gegliedert und beschickte einen zeitlichen Rat. Dieser Rat war die oberste Instanz der Stadt. 36 seiner 49 Mitglieder wurden von 22 städtischen Gaffeln (Zünften) auf ein Jahr gewählt. Aus der alle zwei Jahre möglichen Wiederwahl in den Rat wurde eine Gewohnheit. So gab es neben dem Rat der amtierenden Ratsherren, dem sogenannten sitzenden Rat, seine Vorgänger und seine Nachfolger. Diese 147 Ratsherren sprachen sich untereinander ab, um für die Kontinuität der Geschäfte zu sorgen und ihre gemeinschaftlichen Interessen zu wahren. Trotz aller verfassungspolitischen Bemühungen saßen immer die selben Familien im Rat. Köln wurde von einer kleinen nepotistischen Oberschicht oligarchisch regiert.²⁾

Der Rat wählte aus seinen Kreisen zwei Bürgermeister und besetzte die höheren Verwaltungsstellen der Stadt, nicht selten mit den Ratsherren selbst. Ämterhäufung und Patrona-

¹. Der Aufsatz ist die für den Druck überarbeitete Fassung eines Vortrags, den ich am 15. Oktober 1994 anlässlich einer Tagung von Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern (AWK) im Hotel Altenberger Hof in Altenberg gehalten habe.

². Georg Neuhaus: Übersicht über die Verfassung der Stadt Cöln seit der Römerzeit und über ihre Verwaltung im 20. Jahrhundert, Cöln 1914, S. 40ff; Ingrid Nicolini: Die politische Führungsschicht in der Stadt Köln gegen Ende der reichsstädtischen Zeit, Köln/Wien 1979, S. 70, 352ff; Hans Pohl: Wirtschaftsgeschichte Kölns im 18. und beginnenden 19. Jahrhundert, in: Zwei Jahrtausende Kölner Wirtschaft, Bd. 2, Köln 1975, S. 18f.

ge waren die Regel. Dabei versuchte jede Gaffel ihre Leute in einflußreiche Stellen zu bringen. Die Abstimmungen im Rat waren nach außen geheim, aber im Rat offen. Bei den Abstimmungen stimmten die vornehmeren Ratsherren zuerst ab, um den anderen eine Abstimmungshilfe zu geben. Gegen Entscheidungen des Rates war Berufung bei kaiserlichen Gerichten möglich, was aber viel Geld und Zeit verlangte.

Die Reichs- und Hansestadt Köln wurde zu einer der bedeutendsten und reichsten Städte im Reich. Die günstige Lage der Stadt machte sie zu einem Verkehrsknotenpunkt, einem Handels- und Gewerbezentrum und einem wichtigen militärischen Stützpunkt. Auf der Höhe der Stadt war zum Befahren des Rheins ein anderer Schiffstyp notwendig und die Stadt wurde zu einem natürlichen Stapelplatz, wo die Schiffe umgeladen werden mußten. Daraus entwickelte sich schon im 12. Jh. ein kaiserliches Privileg, daß "Stapelrecht", woraus der Stadt neben ihrer intensiven Handelstätigkeit in der Hanse eine Haupteinnahmequelle erwuchs. Jedes Schiff, daß den Rhein hinauf oder herab fuhr, mußte in Köln halten und seine Waren umladen und zum Verkauf anbieten und Zölle, Gebühren und die Hafenbenutzung bezahlen. Die Stadt lebte vom Transithandel, von Veredelungshandwerk, von ihren Banken und von diesem Stapelrecht.

Als freie Reichsstadt besteuert sich Köln auch im 18. Jahrhundert selbst. Übergeordnete Reichssteuern gab es so gut wie keine. Nur in Ausnahmefällen werden vom Reiche Sonderabgaben wie z.B. die "Türkensteuer" erhoben, oder im Kriegsfall die Glieder des Reiches zur Stellung eines militärischen Kontingentes aufgefordert. Köln hat sich in solchen Fällen zu möglichst günstigen Bedingungen freigekauft.

Die Finanzen und Stueereinnahmen der Stadt wurden von zwei, später drei Rentmeistern verwaltet, die auch das öffentliche Bauwesen leiteten. Diese Rentmeister verwalteten drei Kassen, die die Steuern einnahmen und nach dem Tag ihrer Öffnung benannt wurden: die Mittwochsrentkammer, die Freitagsrentkammer und die Samstagsrentkammer. Die Kassen waren organisatorisch und personell voneinander getrennt und fondswirtschaftlich aufgebaut. Die Trennung der Kassen behinderte die Übersicht, die Buchführung war chaotisch und nicht nach besonderen Gesichtspunkten gegliedert. (Bis 1626 wurde in Köln mit römischen Zahlen gerechnet.) Das Hauptziel der Kassen war es, Bargeld zur Verfügung zu haben.³⁾

Ihren Kapitalbedarf deckte die Stadt Köln über Jahrhunderte bis ins 19. Jh hinein außer durch die Hafeneinnahmen vornehmlich aus Akzissen, also zollähnliche, indirekte Abgaben auf die verschiedensten Güter, Getränke, Brot, Fleisch, Salz und später auch Viktualien, die die Stadt passierten und die an den Toren oder im Hafen eingenommen wurden. Direkte Abgaben mußte der Kölner Bürger nur in äußersten Notzeiten entrichten. Die wohlhabenden Kölner Bürger wurden weder in Steuerrollen erfaßt noch mußten sie genauere Angaben über ihr Einkommen machen. Solche Vorteile versuchten sie bis in die Mitte des 19. Jh. zu verteidigen. Die reichsten und wohlhabendsten Bürger der Stadt leiteten ja die städtische Verwaltung und besteuerten sich selber. Sie lehnten natürlich eine direkte Besteuerung ihrer Einkünfte und ihres Vermögens ab und bevorzugten indirekte Steuern, die für sie selber kaum von Bedeutung waren. Ihr eigenes Vermögen war ihnen wichtiger als die Schulden der Stadt, deren Abzahlung sich auf ewige Zeiten vertagen ließ.

³. Clemens von Looz-Corswarem: Die Finanzen der Stadt Köln im 18. Jahrhundert, Köln 1978.

Zu großen Schulden sollte es kommen. Der wirtschaftliche Niedergang der Stadt Köln begann während und nach dem 30jährigen Krieg. Der Stadt war es zwar gelungen, sich während des Krieges neutral zu halten und von Kampfhandlungen verschont zu bleiben, aber die Neutralität mußte bezahlt werden, indem an die verschiedenen kriegführenden Parteien Geld gezahlt wurde, wofür sich Köln hoch verschuldete. 1715 betragen die Schulden der Stadt aus Kriegen, der Pest und anderen Katastrophen 1 245 833 Reichstaler.⁴⁾ An eine Abzahlung dieser Schulden konnte nicht gedacht werden. Es konnten nur die Zinsen bedient werden, indem Leib- und Erbrenten verkauft wurden.

Neben der Schuldenlast verschärft die rückläufige städtische Handelstätigkeit die Krise Kölns im 17. und 18. Jahrhundert. Die Bedeutung des Kölner Eigenhandels ging im 17. Jahrhundert zurück. Die Kölner Kaufleute verlagerten ihr Geschäft auf Speditions- und Kommissionshandel, waren zufrieden, Vermittlungsstation der Holländer im Rheinland zu sein.⁵⁾ Die Kölner waren wenig innovativ, pochten und bauten auf alte Größe und alte Privilegien. Das alte Privileg des Stapelrechts galt für eine kleine aber ausschlaggebende Bevölkerungsgruppe als "Fundament des Kölner Wohlstands".⁶⁾ Aber die Rheinschiffahrt wurde ohnehin zwischen den Niederlanden und Straßburg durch 32 Zollstationen behindert.⁷⁾ Der Kölner Stapelplatz wurde vermehrt umgangen indem z.B. im Bergischen, in Düsseldorf oder Mülheim die Waren auf Wagen verladen wurden und an Köln vorbeigefahren wurden. Außerdem verlor auch die Hanse an Bedeutung, u.a. weil sich die großen Handelswege seit dem 16. und 17. Jahrhundert verlagert hatten, der Überseehandel gewann an Bedeutung. Auch das ging an Köln vorbei. So sprach z.B. im 18. Jahrhundert kaum ein Kölner Großhändler Englisch, während von den bergischen Händlern bereits viele Englisch beherrschten und entsprechende Handelsbeziehungen unterhielten. Die im Rat ausschlaggebenden Zünfte wendeten sich gegen die Gewerbefreiheit, marktwirtschaftliche Prinzipien und die damit einher gehende Verschärfung der Konkurrenz. Sie forderten nach ihrem alten Prinzip der Nahrungssicherung, daß jedes ihrer Mitglieder durch seine Arbeit auch seine Nahrung erwerben können müsse. Mit ihrem Beharren auf dem Nahrungsgebot wollten sie für weite Teile der Bevölkerung ein Minimum an sozialer Sicherheit erhalten, blockierten aber eine moderne Entwicklung. Auf Grund der Schuldenlast, innenpolitischer Gründe und der mittelalterlichen Verfassung, gelang es den Kölnern nicht, auf die Umstrukturierungen des mitteleuropäischen Wirtschaftslebens im 18. Jahrhundert angemessen zu reagieren und die Lage der Stadt verschlechterte sich drastisch.⁸⁾ Während dessen blühten gegenüber im Bergischen, auf der anderen Rheinseite also, verschiedene Regionen und Städte wirtschaftlich auf und es entstanden dort frühindustrielle Inseln. Für Köln aber bedeutete das 18. Jh. eine Zeit des Verfalls, des Niedergangs auf allen Gebieten, die allgemeine Zerrüttung erreichte einen solchen Grad, "daß man vielfach den völligen Untergang der Stadt" befürchtet haben soll.⁹⁾

Obendrein gab es starke soziale Gegensätze in Köln. Die unausgeglichene Sozialstruktur der Bevölkerung wurde durch das "fast vollständige Fehlen einer mittelständigen Unter-

⁴⁾ I. Nicolinie: a.a.O., S. 7-9.

⁵⁾ Wilfried Paul Feldenkirchen: Der Handel der Stadt Köln im 18. Jahrhundert (1700-1814), Diss. Bonn 1975, S. 241f.

⁶⁾ Joseph Klersch: Von der Reichsstadt zur Großstadt. Stadtbild und Wirtschaft in Köln 1794-1860, Köln 1925, S. 12.

⁷⁾ Otto Schneider: Köln als Schiffahrtsort vom Ende des 18. Jahrhunderts bis 1913, Diss. Bonn 1928, S. 3-6.

⁸⁾ H. Pohl: a.a.O., S. 118.

⁹⁾ Max Braubach: Beiträge zur Geschichte der Stadt Köln im 18. Jahrhundert, in: JbKGV, Nr. 12, 1930, S. 99.

nehmer- und Kaufleuteschicht"¹⁰⁾ verschärft. Der dünnen, stark versippten Oberschicht ratsfähiger Familien stand eine große Masse von Handwerkern, Tagelöhnern, "Kümmerexistenzen" und Bettlern gegenüber. "Köln war das klassische Land der Bettler."¹¹⁾ Die zahlreichen kirchlichen Einrichtungen in der Stadt, die Wohltätigkeit übten, Essen oder Kleidung ausgaben, sollen Bettler aus dem Umland angelockt haben. Das Bettelwesen wurde sogar genossenschaftlich organisiert und es heißt, daß die Bettler die guten Plätze vor Kirchen und Klöstern vererbt und verkauft hätten.¹²⁾ 1794 waren von den 44.512 Einwohnern Kölns etwa 12.000 auf Hilfe und Unterstützung angewiesen, um ihre kümmerliche Existenz fristen zu können.¹³⁾

Unter dem Eindruck der allgemeinen wirtschaftlichen Notlage entwickelten sich in Köln soziale, wirtschaftliche, politische und religiösen Spannungen, die in den 70er und 80er Jahren zu Unruhen führten. Seit 1778 klagt eine bürgerliche Deputatschaft im Auftrag der Gaffeln gegen den Stadtrat vor dem Reichsgericht. Der Rat stand zwischen den Zünften, fortschrittlichen Einwanderern aus Italien und protestantischen Händlern. Es gelang ihm nicht, gegen die Partikularinteressen eine auf das Gemeinwohl bezogenen Politik durchzusetzen.¹⁴⁾

Die französische Stadt

Nachdem schon 1792 Aachen von den Franzosen besetzt worden war, rückten französische Revolutionstruppen 1794 gegen das linke Rheinufer vor. Obwohl während dieser unruhigen Zeit täglich 600 Kölner Bürgerwächter in der Stadt Wachdienste versahen, herrschte hinter den Mauern Kölns kein kriegerischer Geist. Als am 6. Oktober französische Truppen vor Köln erschienen, ging ihnen eine städtische Delegation bis Melaten entgegen, überreichte ihnen die Stadtschlüssel, versprach freundschaftliche Neutralität, versicherte den Franzosen die Friedfertigkeit der Stadt und daß die bewaffnete Bürgerschaft nicht beabsichtige gegen Frankreich zu kämpfen, sondern nur für Ruhe und Ordnung in der Stadt Sorge und sich sofort zurück ziehen würde, wenn die Franzosen einrücken würden.¹⁵⁾ Damit begann für Köln die französische Zeit, die beinahe 20 Jahre, bis zum Januar 1814 dauern sollte. Die französische Herrschaft wurde im Rheinland allgemein gelassen hingenommen, da sich in den rund 100 rheinischen Kleinstaaten kein Nationalismus entwickelt hatte. Man durfte hoffen, daß durch die Beseitigung kleinstaatlicher Zersplitterung und die Abschaffung der damit verbundenen wirtschaftlichen Hindernisse und zahlreichen Zölle die Lebensverhältnisse sich verbessern würden. Die Kölner hofften auf bessere Geschäfte und pflanzte auf dem Neumarkt einen Freiheitsbaum.

In den ersten Jahren der französischen Herrschaft hatte Köln unter Kontributionen und Einquartierungen sehr zu leiden. Der öffentliche Kassenbestand an Münzgeld im Wert von etwa 80.000 Livres mußte in französisches Papiergeld, Assignaten, eingetauscht werden. Die Assignaten waren als Schatzanweisungen auf säkularisierte Güter entstanden,

¹⁰⁾ I. Nikolinie: a.a.O., S. 12.

¹¹⁾ J. Klersch: a.a.O., S. 12.

¹²⁾ Josef Bayer: Köln um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts, 1770-1830, geschildert von Zeitgenossen, Köln 1912, S. 160.

¹³⁾ Karl Erich Müller: Wandlungen des Kölner Handels im 19. Jahrhundert, Diss. Köln 1935, S. 2ff.

¹⁴⁾ H. Pohl: a.a.O., S. 19-21.

¹⁵⁾ Josef Bayer: Die Franzosen in Köln. Bilder aus den Jahren 1794-1914, Köln 1925, S. 1f; Richard Jilka: Aspekte des bürgerlichen Wachdienstes in Köln im 18. und 19. Jahrhundert, in: Geschichte in Köln, Heft 28, 1990, S. 82f.

wurden dann "aber in solchen Mengen gedruckt", daß sie "völlig wertlos" wurden.¹⁶⁾ In dieser Inflation verschwanden große Teile der städtischen Altschulden.

Durch den Frieden von Campoformio am 17. Oktober 1797 wurde der Rhein faktisch französische Staatsgrenze und Köln eine französische Stadt. Nun gingen im Rheinland die Zeiten kriegerischer Unruhen und der damit verbundenen Plünderungen und regellosen Kontributionen zu Ende. Es wurde einheitlich das französische Recht eingeführt, die Rechtsgleichheit für Jedermann, d.h. für jeden Bürger, der eine selbständige Existenz führt, die Freiheit des Glaubens und Gewissens wurde garantiert, alte Privilegien und der Kirchenzehnt wurden ebenso aufgehoben wie persönliche und wirtschaftliche Beschränkungen und die Gewerbefreiheit wurde eingeführt. Die Justiz wurde von der Verwaltung getrennt und die Wahl der Richter und der Verwaltung durch die Bürger versprochen, aber bis 1814 in den vier rheinischen Departements nicht eingelöst.

Mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch, dem Code Civil von 1805 wurde nach liberalen Grundsätzen ein neuer Eigentumsbegriff eingeführt, der die industrielle Entwicklung und die kapitalistische Wirtschaftsform wenn nicht ermöglichte so doch förderte und begünstigte. Die bis dahin geltende, aus dem Mittelalter stammende Rechtsauffassung fußte auf einer kaum überschaubaren Vielzahl von Einzelrechten und Privilegien. Eigentum bedeutete primär nicht die umfassende Verfügungsgewalt über Etwas, sondern war eine Art Sonderrecht. Man konnte Nutzungsrechte an einem Wald, über die Fischerei, oder Weiden erwerben, oder bekam das Privileg ein Hammerwerk oder eine Fabrik zu betreiben oder Schürfrechte zu nutzen. Es war ein gestuftes Eigentumsrecht und erstreckte sich vom Kleinod, z.B. einem Schmuckstück oder Haus, bis hin zum Allod, dann gehörte einem alles, Land, Leute und die darauf liegenden Rechte, man war Landesherr und konnte Rechte und Privilegien veräußern. Mit dem Code Civil wurde erstmals Eigentum als eine Sache definiert, die der Besitzer auf "uneingeschränkte Weise ... benutzen" (C.C. 2.Bu. Art. 307.) darf. Seine Rechte dürfen nur durch Gesetze im Interesse des öffentlichen Wohls begrenzt werden. Für Enteignungen müssen Entschädigungen gezahlt werden. Das Recht der uneingeschränkten Nutzung von Privateigentum wird zu einem Fundamentalrecht der bürgerlichen Gesellschaft.

Nach einer experimentierfreudigen und chaotischen Übergangszeit wurde das französische Rheinland in vier Departements gegliedert und die neue, dreistufige französische Verwaltung eingeführt. Die Verwaltung eines Departements leitete ein Präfekt, die Verwaltung des Arrondissement ein Souspräfekt und die der Stadt ein Bürgermeister, der Maire. Diese Verwaltung war hierarchisch aufgebaut und unterstand letztlich dem Innenminister, der Entscheidungen aufheben und einzelne Personen ihres Amtes entheben konnte. Auf allen drei Ebene gab es beratende Gremien, - Räte - deren Mitglieder vom Präfekten ernannt wurden und die nicht mehr als beratende Funktionen hatten. Diese Räte waren im Sinne des napoleonischen "Scheinkonstitutionalismus" Symbole für demokratische Elemente in der französischen Verfassung.¹⁷⁾

Nach den Vorschriften der französischen Munizipalverfassung von 1798 wurden alle Gemeinden und Städte gleichförmig verfaßt. Mit dem Gesetz vom 28. Pluiose VII, dem 17. Februar 1800, das durch Arreté vom 25 Mai 1800 auch in den rheinischen Departements eingeführt wurde, wurde die Kommunalverfassung abschließend geregelt. Die Bestimmungen dieses Gesetzes behielten im Rheinland weit über die französische Zeit hinaus

¹⁶. H. Pohl: a.a.O., S. 126.

¹⁷. Arno Ebel: Von der französischen Munizipalverfassung zur Rheinischen Gemeindeordnung von 1845, in: 150 Jahre Regierungsbezirk Köln, Berlin 1966, S. 250.

Gültigkeit - in kleinen Gemeinden bis zur Einführung der Gemeindeordnung von 1845 und in Städte bis zur Einführung der preußischen Städteordnung von 1856.¹⁸⁾

Nach den Bestimmungen der französischen Munizipalverfassung sollte jede Gemeinde einen Vorstand aus ihrer Mitte haben. Dieser Vorstand, der Conseil Municipal und der Maire, wurde vom Präfekten ernannt und überwacht. Der Conseil Municipal und der Maire waren dem Präfekten verantwortlich und benötigten für ihre Vorhaben und Entscheidungen seine Genehmigung. Von der in der Revolution angestrebten kommunalen Selbstverwaltung blieb nur ein Schatten. Die Gemeindeordnung Buonapartes hatte mit den revolutionären Prinzipien der Volkssouveränität und der Gleichheit der Bürger gebrochen und an ihre Stelle ein "zentralistisch-bürokratisches Verwaltungssystem" mit "hierarchisch organisiertem Behördenaufbau" gesetzt.¹⁹⁾ Der Maire war nicht viel mehr als das unterste Glied der französischen Staatsverwaltung, er stand zwischen seinen Standesgenossen, deren Interessen er vertreten sollte, und den vorgesetzten Behörden, an deren Weisungen er gebunden war. Allerdings bot der Gemeinderat den einflußreichen Schichten der Stadt die Möglichkeit, sich offiziell untereinander zu beraten und ihre Auffassungen zur Sprache zu bringen.

Für Köln begann eine neue Zeit, die Pflichten, die die Stadt bisher als Staat gehabt hatte, vielen weg, aus einer selbständigen mittelalterlichen, ständisch gegliederten Stadt wurde mit einem Mal eine neuzeitliche, bürgerliche Stadt, ein modernes Gemeinwesen. Der seit 1397 bestehende Kölner Stadtrat wurde nach 500 Jahren am 5. September 1797 aufgelöst und durch einen Magistrat ersetzt. Für den Conseil Municipal - den neuen Stadtrat - wurden 30 Herren aus der Liste der 100 Höchstbesteuerten vom Präfekten ernannt. Ihre Tätigkeit galt als ehrenamtlich und sie erhielten kein Entgelt. In Köln trägt in personeller Hinsicht der Schein des Neuen. Der reichsstädtische Bürgermeister von Wittgenstein wurde zunächst der Präsident der Verwaltung und dann Maire und blieb es mit einer kurzen Unterbrechung während der französischen Zeit, bis er von den Preußen nicht mehr im Amt bestätigt wurde. Die Mitglieder des Conseils Municipal kamen überwiegend aus den alten Ratsfähigen Familien. Der Einfluß im Stadtrat verschob sich leicht vom alten Patriziat und katholischen Kreisen zu Gunsten jüngerer Kaufmannsfamilien und Protestanten. Aber "keiner der bekannten Revolutionsleute war darunter."²⁰⁾ Unter Buonaparte wurde eine Notablengesellschaft aus Verwaltungsfachleuten, Juristen, Großbürgern, hohen Militärs und altem Adel begünstigt und an der Herrschaft beteiligt. Aus den Notablen sollte eine staatstragende Schicht entstehen. Unter diesen Bedingungen arrangierte sich die Kölner Oberschicht "relativ schnell mit den Franzosen."²¹⁾

Der städtische Haushalt wurde vom Maire und seinen drei Beigeordneten erstellt und vom Präfekten genehmigt; der Stadtrat hat auf seine Zusammensetzung keinen wirklichen Einfluß. Der Stadtrat durfte sich regulär ein Mal im Jahr für 14 Tage versammeln, um die Steuern auf die Einwohner zu verteilen.

¹⁸ . A. v. Daniels: Handbuch der für die königl. preuß. Rheinprovinzen verkündeten Gesetze, Verordnungen und Regierungsbeschlüsse aus der Zeit der Fremdherrschaft, Bd. 3, Köln 1835, S. 124ff; Carl Weber: Geschichte der Rheinischen Gemeindeordnung, Diss. Bonn 1924, S. 4f.

¹⁹ . Christian Engeli/Wolfgang Haus: Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Stuttgart 1975, S. 89.

²⁰ . Eberhard Gothein: Die Stadt Cöln im ersten Jahrhundert unter Preußischer Herrschaft, Bd. 1, T. 1, Cöln 1916, S. 14ff.

²¹ . Clemens von Looz-Corswarem: Die politische Elite Kölns im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert, in: Bürgerliche Eliten in den Niederlanden und Nordwestdeutschland, Hrsg. Heinz Schilling, Hermann Diederich, Köln/Wien 1985, S. 441f.

Die Franzosen versuchten das Steuersystem einheitlich nach rationalen Gesichtspunkten zu ordnen und auch die sozial gerechtere, in Köln bis dahin unübliche direkte Besteuerung einzuführen. Die Höhe der staatlichen Steuern wurde jährlich von Paris für die einzelnen Departements festgesetzt und in Geld erhoben. Die Aufgabe der ernannten Departements- Arrondissements- und Gemeinderäte war es, die Steuerlast weiter zu verteilen. Der Stadtrat verteilte also im Rahmen der gesetzlich möglichen Steuerarten das der Stadt von oben zugewiesene Steuerkontingent auf die einzelnen Personen und Haushalte in der Stadt. Alle Bürger zusammen mußten die jährlich wechselnden finanziellen Forderungen des Staates erfüllen und die ihnen zudiktierte Steuerlast untereinander aufteilen. Die Einschätzung eines Bürgers und seines Haushaltes zu bestimmten Steuersätzen wechselte und beruhte auf Schätzung. Weder war das Land vermessen noch wurde dem Staat - nach frühliberalen Grundsätzen - Einblick in Geschäftsbücher oder Vermögensverhältnisse gewährt. Wegen der kriegerisch gewaltsamen Weltläufe und den damit verbundenen Unkosten wurden zusätzlich Kontributionen, Sonderabgaben, festgesetzt, die die Gemeinden auf ihre Einwohner umlegen mußten.

Das französische Steuersystem unterschied Haupt- und Nebensteuern, bzw. Staats- und Gemeindesteuern, die direkt oder indirekt erhoben wurden. Die direkten Staatsteuern waren die Grund- und Mobiliarsteuer, die Personalsteuer und die Tür- und Fenstersteuer. Die wichtigste direkte Steuer lag auf Grund und Boden und deren Ertrag. Mit der Mobiliarsteuer wurde versucht die Einkünfte aus Gewerbe und Kapitalbesitz zu erfassen. Die Personalsteuer war eine Kopfsteuer auf die in einem Haushalt lebenden Personen und entsprach etwa einem dreitägigen Arbeitslohn im Jahr. Mit der Tür- und Fenstersteuer wurden die Türen und Fenster eines Hauses besteuert, die auf die Straße hinaus gingen. Denn das staatliche Kontrollrecht hatte an der Haustür ein Ende, die Einschätzung sollte nur von außen vorgenommen werden. Diese Steuer führte in Köln zum vermehrten Bau der steuerlich günstigen Dreifensterhäuser, von denen manche noch heute in der Kölner Altstadt stehen, sie haben eine schmale Front, aber lange Zimmer.

Zusätzlich zu den direkten Steuern wurden seit 1805 eine Reihe indirekter Steuern, die *Droit reunis*, die vereinigten Gebühren auf Bier, Branntwein, Salz, Tabak, Spielkarten, Gold- und Silberschmuck erhoben. Dazu kamen noch Zölle, verschiedene Stempelgelder und Gebühren (z.B. Standesamt und das öffentliche Beförderungswesen), Patentsteuer und Hypothekengebühren.

Das Steueraufkommen war über die Kölner Bevölkerung sehr breit gestreut, was die inhomogene Sozialstruktur der Stadt belegt. Von 38.844 registrierten Einwohnern Kölns sind nur 8.696 in Steuerlisten erfaßt und zahlen direkte Steuern. Von diesen Steuerpflichtigen zahlen nur 2.787 Mobiliarsteuer, also Steuern auf Einkünfte aus Gewerbe und Kapitalbesitz; von diesem Personenkreis sind nur 104 Männer in die höchste Steuerklasse eingestuft, die bei einem geschätzten Jahreseinkommen von über 7.500 Livre 150 Livre Steuern zahlen.²²⁾

Die Einnahmen der Kommunen wurden durch das Gesetz vom 2. Floréal VI (21. April 1797) geregelt. Es herrschte die Auffassung, daß für alle notwendigen und gewünschten Ausgaben bestimmte Einnahmequellen jährlich neu festgesetzt werden sollen.²³⁾ Die Kommunen sollten nach eigenem Ermessen für ihren Bedarf den *octroi municipal* erheben,

²²⁾ Klaus Müller: Studien zum Übergang vom Ancien Régime zur Revolution im Rheinland. Bürgerkampf und Patriotenbewegung in Köln und Aachen, in: RhVjbl, Bd. 64, 1982, S. 168.

²³⁾ C. Engeli/W. Haus: a.a.O., S. 52.

d.h. Zuschläge von 5 bis 10% auf die oben genannten Staatsteuern. Diese Zuschläge reichten zur Deckung der städtischen Ausgaben nicht aus. So wurde 1802 der "octroi municipal et de bienfaisance" eingeführt, eine gesonderte indirekte Kommunalsteuer auf hochwertige Lebensmittel. Mit diesem Octroi gelang es der Stadt Köln ihre Finanzen nach mehreren Jahrhunderten wieder auf eine sichere Grundlage zu stellen. "Im Jahre 1810 lag der Anteil dieses Octroi an den gesamten städtischen Einnahmen bei 65%. Die Hafengebühren steuerten 14% und Marktgebühren 13% bei."²⁴⁾ Durch die Zuschläge auf die staatlichen Steuern konnte Köln also nur etwa 8% seines Finanzbedarfs decken. Die bequeme indirekte Abgabe des Octroi municipal wurde für die maßgebenden Leute über Generationen das Ideal einer Gemeindesteuer.

Die wichtigste Aufgabe der Stadtverwaltung war die Ordnung der Finanzen und eine möglichst hohe Steueraus schöpfung, da sie ja mit der Erhebung der staatlichen Steuern und Abgaben beauftragt war. Außerdem wurde durch das von den Franzosen eingeführte moderne Verwaltungssystem von der Stadt Köln eine Vielzahl neuer Aufgaben und sozialer Dienstleistungen verlangt, die vordem nicht zu den öffentlichen Angelegenheiten gehörte hatten.²⁵⁾ Vor der französischen Herrschaft gab es z.B. außer dem Mond keine Straßenbeleuchtung. Die Stadt pflegte die Straßen nicht, sondern überließ das den Anwohnern, die auch nichts taten. Die Abfälle wurden nicht geordnet abgefahren sondern lagen auf der Straße und Schweine wühlten darin nach Nahrung. Das Trinkwasser wurde z.T. einfach aus dem Rhein geschöpft. Nun mußte die Stadtverwaltung die Ortpolizei leiten, Handel, Schifffahrt und Gewerbe verwalten, die Zivilstandsregister führen, mußte das Gesundheitswesen kontrollieren, das Bauwesen betreuen, für Beleuchtungen sorgen, die Straßen pflegen, sich um Schulen und Kirchen kümmern. Eine der wichtigsten und kostenintensivsten Aufgaben der Stadtverwaltung wurde die Betreuung der Arbeitsunfähigen, Mittellosen, Armen und Bettler.

Die neue Zeit führte zu neuen sozialen Mißständen, vermehrte die alte Armut und vergrößerte die Arbeitslosigkeit. Unter den Bedingungen der Gewerbefreiheit verarmten viele kleine Handwerker, die unter dem Schutz der Zünfte ihr Auskommen gefunden hatten aber der freien Konkurrenz nicht gewachsen waren. Die Gewerbefreiheit bedeutete auch, daß sich nun jeder Geselle als Meister niederlassen konnte, was zu einem Überangebot an Produzenten führte und zu einem Verdrängungswettbewerb mit niedrigsten Löhnen. Aus Köln flüchteten über 2.000 Kleriker vor der Revolution. Sie hatten kleinen Handwerkern und Hausangestellten Arbeit gegeben, die nun zusätzlich arbeitslos wurden.²⁶⁾ Durch die Enteignung der Kirche wurden nicht nur die Bettler kaum noch versorgt, sondern weiterer Teil der Bevölkerung wurden arbeitslos. Um 1800 bestand etwa 1/4 der Kölner Bevölkerung aus Bettlern und Unterstützungsbedürftigen.

Die frühneuzeitliche Armenpflege war kirchlich organisiert und also religiös und nicht sozial motiviert gewesen. Die Spenden und Almosen wurden recht wahllos verteilt, da es hauptsächlich darum ging, "ein gutes Werk" zu tun, ohne die Mißstände zu beseitigen. Die französische Verfassung von 1793 bekannte sich zu dem revolutionären Prinzip, wonach die Armen essen müssen. Da die entsprechenden kirchlichen Institutionen abgeschafft worden waren, wurden die Wohlfahrtsangelegenheiten eine Staatliche Sache und ab 1796 von den Kommunen wahrgenommen. Ein Rechtsanspruch auf Unterstützung ge-

²⁴⁾ W.P. Feldenkirchen: a.a.O., S. 63; Heinrich Lückner: Die Finanzen der Stadt Köln seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts, Erlangen 1910, S. 36.

²⁵⁾ H. Pohl: a.a.O., S. 129f.

²⁶⁾ Johann Paul Mathieux: Geschichte der Stadt Köln, Köln 1845, S. 215ff.

bührte allen, "die sich durch die Gewalt der Umstände in der Unmöglichkeit befinden, ihre nothwendigen Bedürfnisse zu befriedigen."²⁷⁾ Für diese allernotwendigsten Bedürfnisse sollte die Kommunalverwaltung Mittel zur Verfügung stellen, um Spitäler oder Armenhäuser zu unterhalten, Unterstützung oder Mietzuschüsse zu zahlen, Lebensmittel auszugeben oder Arbeit zu beschaffen. Für diese Angelegenheiten sorgte in Köln neben der Verwaltung der öffentlichen Spitäler ein Wohlfahrtsbüro (bureau de bienfaisance). Es wurde versucht die Mittellosen vorm Verhungern zu bewahren. Trotz gesetzlicher Regelungen blieb die Situation ungeordnet und die Unterstützung willkürlich.²⁸⁾

Bei allen Schwierigkeiten kam es in Köln zu einem wirtschaftlichen Aufschwung. Unter der französischen Herrschaft wurde Köln bevorzugt. Köln gehörte neben Paris, Bordeaux und Lyon zu den vier französischen Großstädten, die Sonderrechte besaßen. Zwar wurde die alte Kölner Universität aufgelöst und durch eine Zentralschule ersetzt, aber es wurde in Köln eine Börse eingerichtet. Ab 1803 gab es eine Handelskammer, die die Handelsinteressen der Stadt vertreten sollte. Die Einführung der Gewerbefreiheit bedeutete für die Kölner Wirtschaft eine befreiende Neuerung. Nachdem Napoleon auch Großherzog von Berg geworden war, tat er einiges dafür, um die bergische Industrie zu ruinieren. Auf diese Weise wollte er ihr Anreize geben, auf das linke Rheinufer - nach Frankreich - übersiedeln, wodurch die Kölner Industrie ihren ersten Aufschwung erlebte. Es entstand in Köln Baumwoll- und Seidenindustrie, Spitzen- und Nadelindustrie, die Kölner Tabakindustrie und der Verlagshandel entwickelten sich. In wenigen Jahren verdoppelte sich der Umsatz und das Kapital in Köln.²⁹⁾ Während der traditionelle Handel Kölns durch die Lage als Grenzstadt gehemmt worden war, kam es zu einer ersten industriellen Blüte, einer "Scheinblüte", die wesentlich durch Begünstigung Kölns und die rigide Zollpolitik Frankreichs gegen das Großherzogtum Berg hervorgerufen worden war.³⁰⁾ Die Rheinzölle wurden spätestens mit der Kontinentalsperre von 1810 so hoch, daß sich am Schmuggel alle gesellschaftlichen Gruppen rege beteiligten.³¹⁾

Auch das für Köln so wichtige Stapelprivileg durfte in gewandelter Form beibehalten werden, obwohl der Rhein von Basel bis zu seiner Mündung ein französischer Fluß geworden war. Aus dem alten Stapelprivileg wurde das Umschlagsrecht im Kölner Freihafen, obwohl von der technischen Notwendigkeit des Umschlags in Köln nicht mehr die Rede sein konnte. Auch über die französische Zeit hinaus blieb das Umschlagrecht im Kölner Hafen erhalten und eine bedeutende Einnahmequelle der Stadt. Auf dem Wiener Kongreß wurde beschlossen, daß die Schifffahrt auf dem Rhein von Zöllen frei sein solle: "Jusqu à la mer." Womit bis ins Meer gemeint war, was aber von den Niederländern als bis ans Meer interpretiert wurde, weshalb sie an der Rheinmündung doch Zölle erhoben. Als politisches Druckmittel gegen die Niederländer blieb das Kölner Umschlagsrecht bis 1830 erhalten.³²⁾

²⁷⁾ A. Keil: Handbuch für Maire und Adjuncten ..., Cöln 1813, 2. Teil, S. 581ff.

²⁸⁾ Johann Schwarz: Das Armenwesen der Stadt Köln vom Ende des 18. Jahrhunderts bis 1918, Köln 1922, S. 7ff.

²⁹⁾ E. Gothein: a.a.O., S. 71-92.

³⁰⁾ W.P. Feldenkirchen: a.a.O., S. 63-67.

³¹⁾ O. Schneider: a.a.O., S. 8.

³²⁾ ebda., S. 16f.

Die preußische Stadt

Nach der Niederlage der Großen Armee in Rußland 1812 und der Völkerschlacht bei Leipzig 1813 zogen sich die französischen Truppen aus Deutschland über den Rhein zurück. So wurde Köln zur Jahreswende 1813/14 wirklich Frontstadt. Am 3. Januar 1814 versuchte der preußische Major Boltens Stern mit etwa 100 Männern auf Kähnen von Mülheim nach Köln überzusetzen und, auf die Unterstützung der Kölner Bevölkerung vertrauend, die Stadt im Handstreich zu nehmen. Aber weder die Bürgerwehr noch die Bevölkerung erhoben sich wie erwartet oder mischten sich in die Kampfhandlungen ein. Die französische Garnison ließ Generalmarsch schlagen und schlug mit ihren Kanonen Boltens Stern und seine wenigen Männer blutig zurück. Bei dem kleinen Gefecht wurden die Franzosen mehr zufällig von schaulustigen Kölnern behindert.³³⁾ Aber schon am 14. Januar 1814 verließen die französischen Truppen und Beamten geordnet Köln. Ihr General Sebastiani verabschiedete sich am Hahnentor mit dem Gruß: "Adieu, jusqu'à la belle saison!" Am Nachmittag stieg ein russischer Kosakenunteroffizier im Freihafen an Land, wurde von den Kölnern jubelnd begrüßt und reichlich mit örtlichem Bier versorgt.³⁴⁾ Am 31 März 1814 war der Krieg beendet, die Alliierten marschierten in Paris ein und der Kaiser wurde auf die Insel Elba verbannt.

Zunächst war die zukünftige Zugehörigkeit des Rheinlands heftig umstritten. Das Rheinland war Verhandlungsmasse und in Wien wurde lange darüber gestritten, wem es zugeschlagen werden sollte. Auf Betreiben von Österreich und Frankreich nahm Preußen während des Feldzuges 1815 am 15. April mit der schmucklosen Erbhuldigung rheinischer Beamten vor einem Stellvertreter Gneisenaus in Aachen die Rheinlande in Besitz und veränderte ab 1816 behutsam und in langwierigen Auseinandersetzungen mit örtlichen Gremien die Verwaltung.

Zwischen Rheinländern und Preußen bestand in den ersten Jahrzehnten preußischer Herrschaft wechselseitige Abneigung.³⁵⁾ Die kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in den Rheinlanden waren "grundlegend von den altpreußischen Landesteilen unterschieden."³⁶⁾ Die Mentalitäten waren verschieden. Die Rheinländer waren überwiegend katholisch, die neuen Herren protestantisch. Landesübliches Brauchtum war den Preußen so verdächtig, daß sie den Karneval für Jahre verboten. Der französische Monsieur Amtmann war zwar auch streng und nur wenig bestechlich gewesen - was nicht nur als Vorteil angesehen worden war -, aber er war dabei doch von freundlichem Umgangston gewesen; die preußischen Beamten brachten einen derberen, einen militärischen Ton mit. Den Preußen waren die Rheinländer, die lange unter französischem Einfluß gelebt hatten und sich nicht nennenswert an den Freiheitskriegen beteiligt hatten, verdächtig. Die Rheinländer fühlten sich den neuen Herren aus dem ländlich-agrarischen Osten wirtschaftlich und kulturell überlegen.³⁷⁾ Vom Kölner Bankier Schaafhausen ist die bezeichnende Bemerkung überliefert, die er sagte, als er von der Vereinigung des Rheinlands mit Preußen hörte: "Da heiraten wir aber in eine arme Familie." Der Beginn der

³³. Klaus Schlegel: Köln und seine preußischen Soldaten. Die Geschichte der Garnison und Festung Köln von 1814 bis 1814, Köln 1979, S. 10-12.

³⁴. Heinz Weber: In alten Zeitungen geblättert. Köln 1698-1833, Köln 1974, S. 98.

³⁵. Karl Georg Faber: Rheinisches Geistesleben zwischen Restauration und Romantik, in: RhVjbl, 21, 1956, S. 245-275; derselbe: Rheinlande und Rheinländer 1814-48, in: Landschaft und Geschichte, Bonn 1970; Rudolf Vierhaus: Preußen und die Rheinlande, in: RhVjbl, 30, 1965, S. 152-175.

³⁶. Rüdiger Schütz: Preußen und die Rheinlande. Studien zur preußischen Integrationspolitik im Vormärz, Wiesbaden 1979, S. 1f.

³⁷. Max Bär: Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815, Bonn 1919, S. 15f.

preußischen Herrschaft am Rhein stand unter den Zeichen der politischen Reaktion. Die versprochene Verfassung wurde nicht eingeführt, dafür kam es zur Pressezensur und zur sogenannten Demagogenverfolgungen. Unter den Franzosen hatte man im Rheinland die Vorteile eines liberalen Rechtssystems und einer modernen Verwaltung zu schätzen gelernt. Die Errungenschaften des französischen Rechts wurden als ein Stück eigenen Wesen betrachtet und unter dem Namen "Rheinisches Recht" gegen preußische Vorstellungen z.T. erfolgreich verteidigt. In Köln fühlte man sich von den neuen Herren zurückgesetzt. Köln wurde eine Provinzstadt, der Hauptort eines Regierungsbezirks und nicht rheinische Metropole, als welche die Kölner ihre Stadt ansahen. Die Provinzhauptstadt, das Oberpräsidium kam nach Koblenz, die rheinische Universität kam nach Bonn und Düsseldorf entwickelte sich zu einem Zentrum für Wirtschaft, Kunst und Kultur.

Beiderseits des Rheins entstanden die preußischen Rheinprovinzen. Die preußische Verwaltung wurde ab 1816 nach Regierungsbezirken, Kreisen, Städten und Gemeinden gegliedert. Die grundsätzliche Neuerung unter preußischer Herrschaft bestand darin, daß der Rhein nicht mehr als Grenze aufgefaßt wurde und die Verwaltungsbezirke wo möglich beide Rheinseiten verbinden sollten. Die Kompetenzen der vorgesetzten Behörden entsprachen etwa denen aus der französischen Zeit aber die Bezeichnungen änderten sich, aus dem Präfekten wurde der Regierungspräsident, aus dem Souspräfekten der Kreisdi- rektor und aus dem Maire der Bürgermeister oder in Köln der Oberbürgermeister. Auf gemeinsames Drängen der Kommunen und der rheinischen Regierungspräsidenten blieb die französische Kommunalordnung bis zur Einführung der hart umkämpften Gemeinde- ordnung von 1845 und der rheinischen Städteordnung von 1856 erhalten. An der Zusam- mensetzung des Kölner Stadtrats, der nun nicht mehr aus Notablen sondern aus Honora- tionen, Angehörigen der begüterten und höchstbesteuerten Familien, den Meistbeerbten, bestand, die vom Regierungspräsidenten, wie vordem vom Präfekten, ernannt wurden, änderte sich wenig. Auch die städtischen Aufgaben blieben etwa gleich.

Das französische Steuerrecht wurde von den Preußen zunächst beibehalten und nur langsam verändert, d.h. einerseits der preußischen Steuergesetzgebung angepaßt, ande- rerseits modernisiert.

Die Tür- und Fenstersteuer wurde 1819 zu einer Gemeindesteuer und 1820 abgeschafft.

Die Personal- und Mobiliarsteuer wurde 1820 durch das Gesetz über die Einrichtung des Abgabenwesens aufgehoben. An ihre Stelle trat die preußische Klassensteuer, die in grö- ßeren Städten durch die Schlacht- und Mahlsteuer ergänzt werden konnte.

Zusätzlich wurde ab 1821 die Gewerbesteuer eingeführt.

Stempelgelder und Gebühren wurden ebenso wie die Steuern auf Bier, Branntwein, Ta- bak und Salz ausschließlich Staatssteuern. Linksrheinisch werden die von den Franzosen eingeführten Standesämter nach 1815 beibehalten. Rechtsrheinisch führen die Kirchen die entsprechenden Register in ihren Kirchenbüchern, dort bleibt die kirchliche Trauung rechtsverbindlich.

Ab 1822 werden von der Provinzialsteuerdirektion Stempelgelder, Getränke- und Tabak- steuern, Mahl- und Schlachtsteuer und die Zölle kontrolliert. Das Verteilen und Eintreiben des ihnen zugewiesenen Steuerkontingents bleibt Aufgabe der Kommunen. ³⁸⁾

Die wichtigste Steuer der damaligen Zeit war die Grundsteuer. In dieser noch von agra- rischem Denken geprägten Epoche galten Grund und Boden als die Grundlagen der Pro- duktivität und sollten entsprechend besteuert werden. Die wirtschaftsliberalen Gedanken, die der britische Nationalökonom Adam Smith 1776 in seinem Werk über "... the wealth of

³⁸⁾ . ebda., S. 355-378.

nations" darlegte, wonach weder die Geldmasse noch der Außenhandel, wie die Merkantilisten meinten, oder der Boden allein, wie die Physiokraten lehrten, die Grundlagen des Wohlstandes seien, sondern die Arbeit der Menschen, fand noch nicht gehörigen Widerhall in den Vorstellungen der Zeit. Das Werk wurde erst 1846/47 ins Deutsche übersetzt.

Um die Grundsteuer zu erheben, wurden alljährlich die Kölner Grund- und Hausbesitzer von einer Kommission des Stadtrats zu ihren Steuersätzen veranschlagt. Dabei verboten liberale Vorstellungen vom Schutz der Persönlichkeit und des Eigentums, daß der Grund und sein Ertrag, z.B. Ernteerträge, Einkünfte aus einem Gewerbe, exakt bemessen wurden. Bei der Einstufung zur Grundsteuer handelt es sich um Schätzungen. Nach dieser Schätzung des Stadtrats wurde eine Liste angefertigt, die für einige Wochen im Kölner Rathaus auslag, um jedem Bürger die Möglichkeit zu geben, gegen seine Einschätzung, oder die des Nachbarn, Beschwerde zu erheben. Die Gemeinschaft der Besitzbürger, die Hauptsteuerzahler, deren Vertreter im Stadtrat saßen, schätzten sich also gegenseitig ein. Mann schätzte sich natürlich niedrig ein. Laut Grundsteuerlisten gab es in der Rheinprovinz rund 1/5 weniger Land, als durch die 1830 fertiggestellte geographische Landesaufnahme und Katastrierung berechnet wurde.

Der Bedeutung des Grundbesitzes entsprach es, daß nur der Grund- und Hausbesitzer, der Familienvater und Vorstand eines Hausstandes, als ein Bürger angesehen wurde, der in öffentlichen Angelegenheiten mitsprechen durfte, weil er ansässig und durch sein Eigentum seine eigenen Interessen mit denen einer Landschaft oder Stadt verbunden seien. Das Bürgerrecht war ein politisches Recht und hatte "stets Grundbesitz oder gewerbliche Tätigkeit zur Voraussetzung gehabt und wurde nicht schon allein durch Wohnsitz erworben."³⁹⁾ Als politisch mündig galt nur der freie Mann, d.h. der Mann, der über Eigentum verfügte und deshalb eine selbständige Existenz führen konnte. Alle anderen Personen, Frauen, Kinder, Knechte, Hausangestellte galten als abhängige Personen, denen man wegen ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit auch keine politische Selbständigkeit zubilligte. Dieser Vorstellung entsprach auch die Einführung des Klassenwahlrechts. Die Ausübung politischer Rechte sollte einer geringen Zahl von Staatsbürgern vorbehalten bleiben. Demnach hätte es in Köln 1840 etwa 400 potentielle Wähler gegeben.⁴⁰⁾ Aus diesem kleinen Personenkreis kamen die politisch Verantwortlichen der Stadtverwaltung.

Der Kern der Steuerreformen der 1820er Jahre war die Klassensteuer und ihre Ergänzung durch die Schlacht- und Mahlsteuer. Damit sollte im ganzen preußischen Staat ein gleichförmiges Steuersystem eingeführt werden. In der Klassensteuer zeigt sich das staatliche Bemühen um größere Steuerausschöpfung und die Tendenz zu einer besseren Berücksichtigung des individuellen Einkommens und damit zu mehr Steuergerechtigkeit. Die Klassensteuer entsprach nicht mehr den wirtschaftlichen Gegebenheiten ihrer Entstehungszeit. Der Klassensteuer lag die Vorstellung von einer übersichtlich gegliederten Gesellschaft zu Grunde, ein ständisches Gesellschaftsbild. Die Gliederung der Gesellschaft nach Klassen galt als natürlich, Armut galt als Folge von Unbildung und Faulheit. Aber mit der einsetzenden Industrialisierung wurde die Gesellschaft immer vielfältiger und die Einkommensunterschiede immer größer.

³⁹⁾ Helmut Croon: Die gesellschaftlichen Auswirkungen des Gemeindewahlrechts in den Gemeinden und Kreisen des Rheinlandes und Westfalens im 19. Jahrhundert, Köln 1960, S. 7.

⁴⁰⁾ Jaques Droz: Liberale Anschauungen zur Wahlrechtsfrage und das preußische Klassenwahlrecht, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte 1815-1918, Hrsg.: E. Bochernförde, Köln 1974, S. 208.

Zur Erhebung der Klassensteuer wurden alle Kölner Haushalte vom Stadtrat in fünf Hauptklassen eingeteilt. Die Klassifikationsmerkmale waren uneinheitlich, im wesentlichen beruhen sie auf Selbsteinschätzung und Schätzung durch den Stadtrat. In den obersten Klassen entgingen die größeren Vermögen durch den Maximalsatz einer ihnen entsprechenden Besteuerung, den unteren und kleineren Einkommensgruppen fehlte die feinere Differenzierung. Die Folge war eine Bevorzugung der Reichen und Benachteiligung der Armen und mittellosen Volksmassen. So brachten die 4.326 registrierten Kölner Gewerbetreibenden 1845 insgesamt 58.422 Taler Klassensteuer auf. In der obersten Steuerklasse waren in Köln die fünf reichsten Männer der Stadt eingestuft: die Bankiers A. Schaafhausen, S. Oppenheim, C.J. Zuckersieder, Stein und Herstatt. Jeder von ihnen zahlte jährlich nur 260 Taler Steuern.⁴¹⁾ Die Probleme wurden im Ansatz gesehen und man versuchte mehr Steuergerechtigkeit durch die Einschlebung von immer mehr Unterklassen zu erreichen. So entwickelte sich eine Vorform der Einkommensteuer.

Um die Steuerkraft der Bevölkerung besser auszuschöpfen und die Ungerechtigkeiten zu mildern kam ab den 40er Jahren die Einkommensteuer in die Diskussion. "Die Vorzüge der Einkommensteuer erblickte man wesentlich in der schärferen Heranziehung des Kapitals" zum Steueraufkommen.⁴²⁾ Von daher kamen dann auch zunächst die Widerstände gegen die Einkommensteuer. Denn außer den Vertretern des Adels saßen nur die Wohlhabenden, die Vertreter des Besitz und Bildungsbürgertums in den Gemeinderäten, im Provinziallandtag und im Preußischen Landtag. Obwohl es bekannt war, daß die steuerliche Selbsteinschätzung im allgemeinen falsch war, schien es dennoch mit liberalen Vorstellungen unvereinbar, seine Vermögensverhältnisse einer Behörde oder sonst Jemandem offen legen zu müssen. Überdies fürchteten die Städte, die dann allein durch Zuschläge auf die Einkommensteuer ihre Einnahmen bestreiten sollten, begüterte Bürger aus der Stadt zu vertreiben.

Die Kölner Stadtverwaltung konnte einen Teil ihres Finanzbedarfs durch Zuschläge auf die Klassensteuer, (später auch auf die Einkommensteuer) bestreiten. Die Kölner Besitzbürger versuchten zunächst solche Zuschläge möglichst gering zu halten und den Finanzbedarf durch indirekte Steuern zu decken.

Als Ergänzung der direkten Klassensteuer war vom Gesetzgeber für kommunale Belange die indirekte Schlacht- und Mahlsteuer vorgesehen worden. Die Schlacht- und Mahlsteuer ersetzte den octroi municipal, die Abgabe auf hochwertige Lebensmittel. Durch sie wurden nun alle Getreideprodukte und alles Rind und Schweinefleisch, also die Grundnahrungsmittel, besteuert. Diese indirekte Steuer war bei den Kölner Honoratioren beliebt. Das Einkommen und Vermögen der Kölner Bankiers, Kaufleute, Fabrikanten, Rentiers und höheren Beamten wurde dadurch kaum belastet. Aus diesem Stadtpatriziat ging die Stadtverwaltung hervor, "sie alle zusammen bildeten", wie der Sozialist Moses Hess 1845 polemisierte, "eine Larifari-Verschwörung ... auf gut Kölnisch 'Klinge'" (oder Klüngel) genannt, die zu ihrem eigenen Vorteil dem Volk eine Steuer auflegen würden.⁴³⁾ Für Köln bildete die indirekte Schlacht- und Mahlsteuer eine der wichtigsten städtischen Einnahmequellen - beinahe drei mal so viel, als durch die Klassensteuer eingenommen werden konnte -. Durch die intakte Mauer und die Tore ließ sich in Köln leicht kontrollieren, wer unversteuertes Brot oder Speck in die Stadt schmuggeln wollte, nachdem er es vielleicht

⁴¹ . Moses Hess: Gesellschaftsspiegel, Elberfeld 1844, S. 96.

⁴² . Erwin von Beckerath: Die preußische Klassensteuer und die Geschichte ihrer Reform bis 1852, München/Leipzig 1912, S. 30.

⁴³ . M. Hess: a.a.O., S. 95.

in Deutz gekauft hatte, das auf diese Steuer verzichtete und wo die Läden für die Kölner, die über die "Fliegende Brücke" herüber kamen, auch Sonntags geöffnet waren. Oder der Sonntagsbraten wurde aus steuerfreiem Pferdefleisch gemacht. Erst 1874 mußte Köln als eine der letzten Städte in Deutschland diese unsoziale Steuer abschaffen. Aber das Eintreiben der Schlacht- und Mahlsteuer wäre in Zukunft ohnehin schwierig geworden, wurde doch in den 1880er Jahren wegen des Wachstums der Stadt und moderneren Anforderungen an den Straßenverkehr die leicht zu kontrollierende Ringmauer abgerissen. Als Ersatz für die Schlacht- und Mahlsteuer wurden nach der Reichsgründung durch die Miqelsche Reform der direkten Steuern die Grund- und Gebäudesteuern zu reinen Gemeindesteuern. Die Kommunen erhoben außerdem ab 1874 eine eigene Einkommensteuer als Zuschlag auf die staatliche Einkommensteuer. Ertragreich wurden die 1888 neu eingeführten Gewerbesteuern und die Betriebssteuern seit 1895.⁴⁴⁾

Die finanziellen Belastungen durch den gesellschaftlichen Transformationsprozeß der Moderne und die Industrialisierung trafen im 19. Jahrhundert in erster Linie die Kommunen. Die Kommunalverwaltung entwickelte sich zu einer Leistungsverwaltung, die ihren Bürgern Dienste anbot, an denen in unserer Zeit wie selbstverständlich öffentlichen Trägern beteiligt sind. Zum wachsenden Verantwortungsbereich der Kommunen gehören Straßenbau, Wasser- und Gaswerke, die Einrichtung von Volksschulen, Krankenhäuser und natürlich Wohlfahrt- und Armenverwaltung. Die gewachsenen Anforderungen an die Stadtverwaltung und ihre Probleme spiegeln sich auch in Steueraufkommen und der Ausgabenverteilung, was in der Folge an einigen Eckdaten angedeutet werden soll.⁴⁵⁾

1830 hatte Köln 58.352 Einwohner. Die Stadt nahm 94.818 Taler ein. Alles in Allem gab die Stadt 107.528 Thlr. aus und hatte zum ersten Mal Defizit von 12.710 Talern.

Die Hafengebühren bildeten 1830 zum letzten mal mit 54.000 Talern die städtische Haupteinnahmequelle. Wegen internationalen Vereinbarungen, die Preußen getroffen hatte, mußten das Umschlagsrecht im Kölner Freihafen abgemacht werden.

Der nächst größte Einnahmeposten bestand aus indirekten Steuern und Abgaben. Den bedeutendsten Anteil lieferte der 25% Zuschlag auf die Schlacht- und Mahlsteuer mit 20.950 Talern. Dazu kamen noch 7.200 Taler Marktgebühren. Die einzige direkte städtische Steuer waren Zuschläge auf die Grundsteuer, die der Stadt 2.588 Taler einbrachten. Die restlichen 10.080 Taler wurden durch Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und eine ganze Liste kleinerer Abgaben erwirtschaftet.

Die städtischen Ausgaben beliefen sich 1830 auf 107.528 Taler. Die städtischen Verwaltungs- und Lohnkosten, wozu auch städtische Pensionen gehörten, beliefen sich auf 13.187 Taler, also etwa 1/6 der Ausgaben. Die Kosten für die hiermit besoldeten 22 städtischen Verwaltungsangestellten blieben bis zur Jahrhundertmitte in etwa konstant. Erst in der zweiten Jahrhunderthälfte kommt es mit dem Ausbau der Verwaltung auch in diesem Bereich zu steigenden Kosten. Die Verwaltungskosten betragen 1851 31.906 und stiegen bis 1871 auf 55.845 Taler.⁴⁶⁾ Als Vergleichszahlen mögen einige Löhne dienen. Um 1846 erhielt der Oberbürgermeister 3.000 Taler jährlich, der Chef des Finanzbüros bezog 900 Taler jährlich, der Bürochef für den Zivilstand 600 Taler, ein Kalkulator 300 Taler.⁴⁷⁾ Zu den eigentlichen Verwaltungskosten kamen 1830 noch annähernd 17.000 Taler für Nacht-

⁴⁴. Hermann Kellenbenz: Wirtschafts- und Sozialentwicklung der nördlichen Rheinlande seit 1815, in: Rheinische Geschichte Bd. 3, Hrsg. F. Petri/G. Droege, Düsseldorf 1979, S. 75.

⁴⁵. Städtischer Haushalt von 1830 abgedruckt in: Johann Friedrich Benzenberger: Über Preußens Geldhaushalt und neues Steuersystem, Leipzig 1830, S. 35ff.

⁴⁶. Helmut Bieger: Das Finanzwesen der Stadt Köln unter preußischer Herrschaft bis zur Reichsgründung, Diss. Köln 1968, S. 117.

⁴⁷. ebda., S. 44.

wächter (etwa 24), Klingelpütz, Feuerpolizei, und Straßenreinigung hinzu. Darunter ist der wichtigste Posten mit 11.400 Taler die Straßenbeleuchtung, die für eine damalige Großstadt Luxus bedeutete. Für öffentliche Arbeiten wurden zusätzlich 10.692 Taler ausgegeben.

Mit 46.316 Taler ging beinahe die Hälfte der städtischen Ausgaben, der größte Ausgabenposten in den sozialen Bereich. Dabei handelt es sich im wesentlichen um 22.366 Taler für Ausgaben und Zuschüsse an Schulen und um 23.950 Taler als Zuschuß an die städtische Armenverwaltung. Darin spiegeln sich die Kosten der Verwirklichung der allgemeinen Schulpflicht, die eine Grundlage der beginnenden Industrialisierung bilden sollte und nur mit Hilfe öffentlicher Träger durchzuführen war, und die soziale Misere der Zeit. Noch immer war annähernd 1/6 der städtischen Bevölkerung unterstützungsbedürftig.

Für die Betreuung der Armen gab es die Kölner Armenverwaltung. Die Armenverwaltung galt als bürgerliche Organisation unter der Oberaufsicht der Regierung. Die Stadtverwaltung hatte nur das Recht zum Haushalt der Armenverwaltung ihre Meinung zu äußern, muß aber dennoch für sein Defizit aufkommen. Eine gesonderte Steuer für diesen Zweck wollte man nicht erheben. Die Armenverwaltung mußte im Jahr 1830 für über 10.000 der anerkannt Bedürftigen 82.000 Taler aufbringen, einen Betrag, der beinahe so hoch war, wie die gesamten städtischen Einnahmen. Zu diesem Zweck verwaltete die Armenverwaltung den größten Teil des städtischen Grundbesitzes und konnte für ihren Bedarf 58.600 Taler aus Verpachtung und Vermietung des altangesammelten Besitzes, durch Zinseinnahmen, Stiftungen und Spenden aufbringen. Die restlichen 23.400 Taler mußte die Stadt zuschießen, wodurch ihr Haushalt so belastet wurde, daß er defizitär wurde. Nach Abzug ihrer Unkosten gab die Armenverwaltung 1830 63.433 Taler für Institutionen wie die Waisenanstalt, das Bürgerspital, die Armenkrankenpflege und Armenapotheke, die Arbeits- und Industrieschulen aus. 21.753 Taler wurden direkt für Arme ausgegeben, wovon die Hälfte in Naturalien wie Suppe, Brot, Kleidung oder Matratzen bestand und etwa 10.000 Taler in direkter Geldunterstützung.⁴⁸⁾ Die Ausgaben in diesem Bereich wuchsen immer weiter. 1913 mußte Köln für seine Armen über 3 Millionen Mark ausgeben.⁴⁹⁾

In den nächsten Jahrzehnten verschob sich der Anteil der verschiedenen Steuerarten am Gesamtsteueraufkommen der Stadt.⁵⁰⁾ Darin spiegelt sich die Wandlung des Wirtschaftslebens. Die traditionelle Grundsteuer verlor an Bedeutung. Zwar konnte ihr Ertrag von etwa 2.500 Talern 1830 durch die zunehmende Bebauung des städtischen Bodens bis 1840 auf etwa 23.500 Taler erhöht werden, aber bis 1871 wuchs er dann nur noch auf 35.600 Taler. Die bedeutendste Steuerquelle der Stadt wurde die 1851 die Klassensteuer ablösende städtische Einkommensteuer. Sie erbrachte schon in ihrem ersten Jahr 128.500 Taler und machte 1871 mit 459.450 Talern von 643.050 Talern Gesamteinnahmen über 2/3 der städtischen Steuereinnahmen aus.

Mit der wachsenden Bevölkerung - um 1870 lebten über 100.000 Menschen in Köln - wuchsen auch die Einnahmen aus Schlacht- und Mahlsteuer. Sie stiegen von etwa 21.000 Talern 1830 auf über 104.000 Thlr. Damit war die Schlacht- und Mahlsteuer hinter der Einkommensteuer die wichtigste Einnahmequelle der Stadt.

Die städtischen Einnahmen können im 19. Jahrhundert mit den drastisch wachsenden Ausgaben nicht Schritt halten. In den 1830er Jahren begann mit etwa 13.000 Talern Defi-

⁴⁸ . J. Schwarz: a.a.O.

⁴⁹ . H. Kellenbenz: a.a.O., S. 110.

⁵⁰ . Tabellen in: H. Bieger: a.a.O., 145.

zit die Verschuldung der Stadt Köln. Die Deckungslücke wurde immer bedrohlicher. 1849 standen Einnahmen von 187.000 Talern Ausgaben von 308.000 Talern gegenüber. 1850 wurde erst gar kein Haushalt erstellt, bis sich die Einnahmesituation Kölns durch die 1851 eingeführte städtische Einkommensteuer verbesserte. Die wachsende Verschuldung der Stadt konnte nicht verhindert werden. Die städtischen Schulden stiegen bis 1870 auf über 3 Millionen Taler.⁵¹⁾ Dieser Kapitalbedarf der Stadt Köln wurde zu beinahe 78% (d.h. 2.235.650 Thlr.) aus öffentlichen Anleihen gedeckt.⁵²⁾ Zwischen 1875 und 1913 stiegen die städtischen Ausgaben von 2,5 auf 62,8 Millionen Mark. Auch mit dem erhöhten Steueraufkommen durch die Einkommensteuer und die oben erwähnten Gewerbe und Betriebssteuern konnten die Ausgaben nicht finanziert werden. 1913 mußte Köln 13% seines Haushaltes über Schuldenaufnahmen finanzieren.⁵³⁾ Trotz der drastisch wachsenden Aufgaben und Ausgaben war der Stadtverwaltung in der zweiten Jahrhunderthälfte die Konsolidierung des städtischen Haushaltes durch die Einführung der Einkommensteuer und die Schuldenfinanzierung über öffentliche Anleihen gelungen, und sie konnte einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Allerdings wurde die Tilgung der Schulden auf ewige Zeiten vertagt.

⁵¹. Klara Eyl: Wirtschaftsgeschichte Kölns vom Beginn der preußischen Zeit bis zur Reichsgründung, in: Zwei Jahrtausende Kölner Wirtschaft, Hrsg. H. Kellenbenz, Köln 1975, S. 240.

⁵². H. Bieger: a.a.O., S. 90.

⁵³. H. Kellenbenz: a.a.O., S. 75.