

PETER KOLB

Der Bezirk Unterfranken 1852–1918



PETER KOLB

Der Bezirk Unterfranken 1852–1918

Mainfränkische Studien 87



Bezirk
Unterfranken



FREUNDE
MAINFRÄNKISCHER
KUNST UND GESCHICHTE E.V.
WÜRZBURG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Die Publikation wurde mit Mitteln der Unterfränkischen Kulturstiftung finanziert.

Mainfränkische Studien 87

„Freunde Mainfränkischer Kunst und Geschichte e.V. Würzburg“

1. Auflage, Oktober 2016

© Spurbuchverlag, 96148 Baunach,
info@spurbuch.de; www.spurbuch.de

© Verein der „Freunde Mainfränkischer Kunst und Geschichte e.V.“

Ausführung: pth-mediaberatung GmbH, Würzburg

ISBN 978-3-88778-485-0

Copyright 2016 by Spurbuchverlag.

Alle Rechte, einschließlich der Übersetzung in Fremdsprachen, vorbehalten.
Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm, CD oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Herrn

Reinhold Albert

Kreisheimat- und Kreisarchivpfleger

im Landkreis Rhön-Grabfeld

in Dankbarkeit gewidmet

INHALT

Grußwort	13
Vorwort	15
Einleitung	18

TEIL A

<i>I. Das neue Landratsgesetz</i>	23
<i>II. Wesentliche Änderungen</i>	27
1. Corporation	27
2. Zusammensetzung des Landrats; aktives und passives Wahlrecht	28
3. Der Wirkungskreis des Landrats	32
4. Der „permanente“ Ausschuss	34
5. Fazit	35
<i>III. Die Landratswahlen</i>	37
<i>IV. Personalstand des Landrats</i>	41
Berufsanalyse	45
<i>V. Die Funktionäre und das Kreispersonal</i>	47
Kreispersonal	48
<i>VI. Die Ausschüsse</i>	49
1. Wahlausschuss	50
2. Die übrigen Ausschüsse	51
<i>VII. Zeit und Ort der Verhandlungen</i>	52
1. Die zeitliche Dimension	52
2. Sitzungssaal	53
3. Arbeitsmaterialien	57
4. Informationsreisen	58
<i>VIII. Geschäftsordnung</i>	58
<i>IX. Die Landratsverhandlungen</i>	60
1. Die Einladung	60
2. Das Eröffnungs- und Schlussritual	61

3. Die Konstituierung	65
4. Die Wahlprüfung und Ausschussbildung	65
5. Die Regierungskommissäre	66
6. Die Öffentlichkeit	67
7. Der Abschluss der Verhandlungen und der Landratsabschied	68
8. Diäten	69
9. Kriegsfolgen und Kriegsende 1918	69
<i>X. Das Protokoll</i>	70
<i>XI. Verwaltungstechnisches</i>	73

TEIL B

<i>I. Der Kreishaushalt</i>	75
<i>II. Die Kreisfonds</i>	75
<i>III. Die kameralistische Struktur des Haushalts</i>	76
<i>IV. Besondere Vorkommnisse</i>	79

TEIL C

<i>I. Erhebung und Verwaltung der Kreisfonds</i>	83
<i>II. Bedarf des Landrats</i>	83
<i>III. Erziehung und Bildung</i>	84
1. Überblick	84
2. Deutsche Schulen	85
a) Besoldung	85
b) Ruhestandsunterstützungen	87
c) Aufsicht	90
d) Schulhausbau und Sachaufwand	91
e) Übrige Ausgaben	93
3. Isolierte Lateinschulen	95
4. Das gewerbliche und landwirtschaftliche Schulwesen – Die Gewerbeschulen bis 1876	100
a) Die Kreisgewerbeschule in Würzburg	100

b) Die Gewerbeschulen in Aschaffenburg und Schweinfurt.	104
c) Die Gewerbeschule in Kitzingen	106
d) Die Gewerbeschule in Kissingen	106
5. Die Reorganisation der Gewerbeschulen zu Realschulen 1876	106
6. Die Kreisoberrealschule in Würzburg	109
7. Die gewerblichen und landwirtschaftlichen Fortbildungsschulen	111
a) Die gewerblichen Fortbildungsschulen auf dem Lande	111
b) Die Entstehung der landwirtschaftlichen Fortbildungsschulen	112
c) Die geplante Ackerbauschule	113
d) Die 1861 errichtete Wiesenbauschule.	113
e) Der Neubau der landwirtschaftlichen Fortbildungsschule (Winterschule) in Würzburg	115
f) Die landwirtschaftliche Versuchsstation	116
g) Die landwirtschaftlichen Fortbildungsschulen (Winterschulen) in Aschaffenburg und Neustadt a. d. S.	117
h) Die Schifferschule in Miltenberg	118
i) Die Steinhauerschule in Miltenberg	119
j) Die Holzschnitzschule in Bischofsheim v. d. Rh.	119
k) Die Holzschnitzschule Neuhammer bei Wintersbach	120
8. Prüfungskommissäre und Stipendiaten	120
9. Realgymnasium in Würzburg	121
10. Sonderinstitutionen	122
a) Taubstummen-Institut.	122
b) Blinden-Institut	124
c) Krüppelheilanstalt	125
d) Das Pfarrwaisenhaus in Windsbach und das Martinsstift in Rüdtenhausen.	127
11. Sonstige kultur- und geschichtsrelevante Einrichtungen	127
a) Historischer Verein zu Würzburg	127

b) Fränkischer Kunst- und Altertumsverein Würzburg	128
c) Weitere Museen und ähnliche Einrichtungen	129
d) Erhaltung von Kunstdenkmälern und Altertümern	129
IV. Industrie und Cultur	131
1. Begriffsklärung	131
2. Wirtschaftsförderung	131
a) Hebung der Rhönindustrie	131
b) Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Spessart	134
c) Förderung von landwirtschaftlichen Zwecke überhaupt	136
Wein	138
Bier	141
Dungsaltz	141
d) Flurbereinigung	142
3. Wirtschaftsrelevante Institutionen	142
a) Polytechnischer Zentralverein in Würzburg ..	143
b) Die Kreis-Gewerbe- und Handels-Kammer ..	144
V. Gesundheit	144
1. Vorbemerkung	144
2. Remunerationen für Ärzte in armen Gegenden	145
3. Apotheke in Rothenbuch	146
4. Tierärzte	146
5. Besondere Fördermaßnahmen	147
VI. Wohltätigkeit	148
1. Kreisirrenanstalt Werneck	150
2. Eine zweite Kreisirrenanstalt?	164
3. Kreisirrenanstalt Lohr	166
4. Zwei Heil- und Pflegeanstalten ab 1912	168
5. Kreisentbindungsanstalt zu Würzburg	169
6. Kreisverpflegungsanstalt für Unheilbare in Würzburg bzw. Römershag	171
7. Heilbäder	174
8. Kretinenanstalt	174

9. Sanatorium für unbemittelte Lungenkranke in Lohr (Luitpoldheim) und weitere Anstalten	176
10. Heilanstalt für skrofulose Kinder in Kissingen	177
11. Errichtung von Distriktskrankenanstalten.	177
12. Rettung verwahter Kinder.	178
a) Trautberger Rettungshaus	179
b) Schweinfurter Rettungshaus	180
c) Würzburger Rettungshaus.	180
d) Rettungsanstalt für katholische Mädchen in Würzburg	180
e) Volkersberg und Hausen	180
f) St. Johannspflege in Aschaffenburg	181
g) Wörth und Ernstkirchen	181
h) St. Josephspflege in Bischofsheim v. d. Rh.	181
i) Weitere Rettungsanstalten.	182
13. Beiträge an Gemeinden für Kinder in Rettungsanstalten	183
14. Wandererfürsorge	184
a) Herberge für Durchreisende in Schweinfurt	184
b) Arbeiterkolonie Simonshof bei Bastheim	186
15. Landarmenrat	187
16. Unterstützung entlassener Sträflinge	189
a) Würzburg	189
b) Oberzell	189
17. Arbeiterunterstützungsverein	190
18. Maximilians- Hilfs-Magazinfonds	190
VII. Verkehrswesen	193
1. Die Herstellung und Unterhaltung von Distriktsstraßen	193
2. Eisenbahn	196
3. Uferschutz	200
4. Flößerei	201
VIII. Sonstiges	201
1. Elektrizitätsversorgung	201
2. Erbschaften	204
3. Feuerlöschwesen	204
4. Militärisches	205
5. Naturschutz.	205

6. Notfälle	205
a) Großbrand in Brückenau.....	205
b) Unwetter.....	206
7. Politisches	207
8. Religiöses.....	208
9. Stiftungen.....	209
10. Wünsche/Anträge verschiedenster Art.....	211
a) Gesetzesänderungen.....	211
b) Behördenverlagerung.....	212
c) Staatshafen in Würzburg.....	212
d) Gebietsreform der Kreise.....	212
e) Hochzeit und Geburtstage.....	213
<i>IX. Schlussbetrachtung</i>	214

TEIL D

<i>I. Die Präsidenten und ihre Sekretäre</i>	218
<i>II. Die Landräte</i>	219
1. Personalstand 1852–1857	219
2. Personalstand 1858–1863	221
3. Personalstand 1864–1869	223
4. Personalstand 1870–1875	225
5. Personalstand 1876–1881	227
6. Personalstand 1882–1887	229
7. Personalstand 1888–1893	230
8. Personalstand 1894–1899	232
9. Personalstand 1900–1905	234
10. Personalstand 1906–1911	236
11. Personalstand 1912–1917	238
<i>III. Das Kanzleipersonal</i>	241
<i>IV. Die Ausschüsse (ohne permanenten Ausschuss)</i>	247
<i>V. Verhandlungszeiten</i>	253
<i>VI. Anmerkungen</i>	254

BILDTEIL

Bildteil	276
----------------	-----

ANHANG

Geschäftsordnung 1894	294
Glossar	303
Abkürzungen.....	305
Ausgaben und Einnahmen des Kreises von 1851/52 bis 1918.....	306
Quellen- und Literaturverzeichnis	314
Register (geographische Namen, Orte und Personen)	321
Abbildungsnachweis.....	340

Grußwort

Die bayerischen Bezirke sind eine Erfolgsgeschichte, deren Anfänge weit ins 19. Jahrhundert zurückreichen – in jene Zeit, als sie noch „Landräthe“ hießen. Die Bezirke erfüllen Aufgaben, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise oder kreisfreien Städte hinausgehen. Zudem unterhalten und unterstützen sie öffentliche Einrichtungen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Menschen unverzichtbar sind. Aber trotz dieser großen Bedeutung für die Entwicklung Bayerns spielen die Bezirke sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der Geschichtsschreibung meist eine eher kleine Rolle.

Umso mehr freue mich, dass sich Peter Kolb dieses Themas mit dem hier vorliegenden Buch nun schon zum zweiten Mal angenommen hat. Seine Studie über den „Bezirk Unterfranken 1852–1918“ setzt wenige Jahre nach der bürgerlichen Revolution von 1848/49 an und schließt mit der deutschen Niederlage im Ersten Weltkrieg und dem Ende der Monarchie. Diese beiden Zäsuren sind gut gewählt, denn sie begrenzen eine ungemein dynamische Epoche, die geprägt ist von der Industrialisierung, von einem enormen Bevölkerungswachstum sowie ganz entscheidend von drei Kriegen.

Minuziös und faktenreich begründet Peter Kolb den bemerkenswerten Einfluss des Bezirks auf die historisch-gesellschaftliche Entwicklung Unterfrankens während jener 66 Jahre zwischen 1852 und 1918. Vieles von dem, was heute selbstverständlich ist, wurde in dieser Ära grundgelegt: die Förderung von Kunst und Kultur zum Beispiel oder die Fachberatungen für Fischerei und für Weinbau, die Sorge um den sozialen Ausgleich und nicht zuletzt die medizinische Versorgung durch die Gründung wichtiger, fortschrittlicher Krankenhäuser wie etwa die Bezirkskliniken in Schloss Werneck, in Lohr am Main sowie das König-Ludwig-Haus.

Peter Kolb hat für seine Untersuchung eine unglaubliche Fülle an Akten und Protokollen ausgewertet. Im Licht seiner Studie sehen wir den Bezirk Unterfranken als eine schon im Untersuchungszeitraum erstaunlich moderne und ungemein dynamische Institution. Damit rückt Peter Kolb die Bedeutung der bayerischen Bezirke in einen ganz neuen, realistischen Glanz.

Als Präsident des Bezirkstags von Unterfranken freue ich mich sehr über das hier vorliegende Buch über den Bezirk Unterfranken, das

zugleich ein herausragendes Stück unterfränkischer und bayerischer Geschichte darstellt. Studien wie diese lichten den Nebel der Vergangenheit. Sie sorgen dafür, dass die Geschichte unvergessen bleibt, und sie sind wie ein Fenster in die Vergangenheit. Ich danke Peter Kolb dafür, dieses Fenster für uns geöffnet zu haben. Denn nur wer seine Geschichte kennt, kann die Gegenwart verstehen.

In diesem Sinne wünsche dem Buch viel Erfolg und vor allem zahlreiche Leser.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Erwin Dotzel', written in a cursive style.

Erwin Dotzel
Bezirkstagpräsident

Vorwort

Zu Beginn dieses Buches müssen zwei Bemerkungen stehen. Die eine: sein korrekter Titel müsste lauten: „Die Geschichte des Landrats von Unterfranken und Aschaffenburg von 1852 bis 1918“. Diese etwas sperrige Formulierung wurde – auch im Interesse des geschichtsinteressierten Lesers und der besseren Akzeptanz – verkürzt in „Der Bezirk Unterfranken 1852–1918“.

Und die zweite Bemerkung. Die Geschichte einer Institution über 66 Jahre hinweg darzustellen, bedeutet auszuwählen und zu gewichten, was geschichtsrelevant ist. Die Protokolle des Landrats allein umfassen 20 Aktenordner. Dazu kommen die Regierungsakten, welche die Aktivitäten des Landrats während des gesamten Untersuchungszeitraums begleiten und die reichlich Stoff bieten. Alles dies bereits ergibt eine große Masse an Material, das man strukturieren und auf das Wesentliche konzentrieren muss, damit das Publierte auch gelesen wird. Mit anderen Worten: Das meiste, was vom Landrat an Nachrichten überkommen ist, muss ausgeblendet bleiben, es wäre zu langatmig und würde wohl auch auf kein Interesse stoßen.

Was der Leser in diesem Buch vorfindet, ist also ein Konzentrat über die Struktur und die Arbeit des Landrats von 1852 bis 1918. Doch dieses Konzentrat vermittelt die entscheidenden und wichtigsten Aktivitäten, die der Landrat seinem Kreis hat angedeihen lassen.

Das Jahr 1918 bildet eine Zäsur in der Geschichte des Landrats bzw. Bezirks und bot sich daher als Ende der Untersuchung an. In der Folge der Revolution von 1918 wird der Landrat umgebildet zu einer Selbstverwaltungskörperschaft mit neuer gesetzlicher Grundlage und damit auch mit neuen Aufgaben. Im Buch wird dies näher erläutert. Eine neue Epoche der Bezirksgeschichte beginnt.

Die Publikation schließt zeitlich genau an mein im Jahre 2006 erschienenen Buch „Es begann mit dem Landrat des Untermainkreises – Die Anfänge des Bezirks Unterfranken (1829–1851)“ an und versteht sich als seine Fortführung bis zum Ende der Monarchie in Bayern. Damit ist nunmehr ein Überblick über neun Jahrzehnte Bezirksgeschichte möglich, der zeigt, wie sich unterfränkische Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen auf der 3. Verwaltungsebene beteiligten. Vieles, was dort in meinem Vorwort zu lesen ist,

gilt auch für die vorliegende Arbeit und braucht nicht wiederholt zu werden. Auch hier findet der Leser die unterfränkische Regionalgeschichte von 1852 bis 1918 eingebunden in die Geschichte des Königreichs Bayern. Die strukturellen und administrativen Bezüge zwischen den staatlichen Behörden und der Kreisgemeinde bilden die Koordinaten für die Arbeit des Landrats, dessen Versuche, diese Grenzen zu überschreiten, bisweilen durchaus erkennbar werden. Einen Punkt allerdings gibt es, in dem sich beide Publikationen unterscheiden. In der vorliegenden Arbeit wurde auf Zitatverweise zu den Landratsprotokollen zurückhaltend verfahren. Diese Entscheidung ist allein aus Kostengründen erfolgt, um den Umfang des Buches zu verringern. Beibehalten aber wurde die Verwendung damals üblicher Bezeichnungen wie Blödenanstalten, Krüppelheime, Kretinenanstalten und ähnliches. Sie waren während eines großen Teils des Untersuchungszeitraums gebräuchlich. Erst gegen Anfang des 20. Jahrhunderts wurden sie von dem für heutige Leser pejorativen Beigeschmack befreit. Auch andere heute nicht mehr übliche Begriffe wurden übernommen. Sie sind in einem Glossar näher erläutert.

Nahezu alles, was über den Landrat zu Papier gebracht wurde, stammt aus seinen Sitzungsprotokollen, die in den Kreisamtsblättern veröffentlicht sind, und aus den Akten der Regierung von Unterfranken und Aschaffenburg. Das Wechselspiel beider Institutionen, bei dem der Regierung das letztentscheidende Wort zufiel, prägt die Geschichte des Bezirks während des gesamten Untersuchungszeitraums. Sie lässt erkennbar werden, in welchem außerordentlichem Umfang sich der Landrat um das Wohl der unterfränkischen Bevölkerung bemüht hat. Unter den vielen Dingen, die er mit großer Hingabe verfolgte, stehen unzweifelhaft Erziehung und Bildung – und damit das Schulwesen – an der Spitze seiner Aktivitäten, gefolgt von der Sorge um die Kranken, Gebrechlichen, gesundheitlich Problematischen und um die Armen sowie von den zahlreichen anderen Lebensbereichen, denen seine Aufmerksamkeit galt. Durch seine engagierte Arbeit hat er im Rahmen des damals Möglichen die bürgerliche Mitbestimmung am kommunalen Geschehen mit Leben erfüllt. All das, was der Landrat an Vorbildlichem für das Wohl der unterfränkischen Bevölkerung geleistet hat, wurde für den Untersuchungszeitraum bisher nicht einmal ansatzweise gewürdigt. Die vorliegende Publikation versucht, diesem Desiderat einigermaßen gerecht zu werden, nicht ohne die Hoffnung, dass auch die Zeit nach 1918 eines Tages ihren Bearbeiter finden wird.

Das Ganze wäre nicht zustande gekommen, ohne die engagierte Hilfe des Kreisheimat- und Kreisarchivpflegers Reinhold Albert, der nicht nur aus seinem eigenen Bestand die Kreisamtsblätter mit den Landratsprotokollen großzügig zur Verfügung stellte, sondern auch half, die Lücken durch entsprechende Exemplare des Stadtarchivs Neustadt an der Saale und des Gemeindearchives Großeibstadt zu schließen. Ihm sei daher das Buch in Dankbarkeit gewidmet. Ein ebenso herzlicher Dank gebührt aber auch dem Bezirk Unterfranken, der die finanzielle Realisierung des Buches durch die Unterfränkische Kulturstiftung übernommen hat. Schließlich danke ich Frau Christiane Pfeuffer, Markt Werneck, Herrn Roberto Raneli, Römershag, Herrn Alfons Schweiggert, München, Herrn Lutz Frhr. von Thüngen, Weißenbach sowie den Damen und Herren des Stadt- und Stiftsarchivs Aschaffenburg, der Bayerischen Staatsbibliothek, München, des Bayer. Hauptstaatsarchivs München, des Stadtarchivs Würzburg, des Universitätsarchivs Würzburg und des Staatsarchivs Würzburg für die Bereitstellung von Bildmaterial. In der Universitätsbibliothek Würzburg und im Staatsarchiv Würzburg fand ich zahlreiche Helfer bei der Recherche des Materials. Auch dafür vielen Dank.

Würzburg, im Frühjahr 2016

Peter Kolb

Einleitung

„In necessariis unitas, in dubiis caritas, in omnibus libertas“

Sollte 1906 an die Türe des Versammlungssaales geschrieben werden.

Staatliches Handeln zu organisieren und durch Behörden zu strukturieren, gehört von jeher zu den unbestrittenen Aufgaben des Souveräns. In der Regel geschieht dies durch einen Befehl, eine Anordnung oder durch ein Gesetz, das Grundlage und Rahmen dessen normiert, was Zweck und Ziel der entsprechenden Institution sein soll. So war es auch beim Landrat – damalige Schreibweise „Landrath“ – der seine Entstehung dem Landratsgesetz vom 15. August 1828 verdankt. Nachdem es am 1. Januar 1829 in Kraft getreten war, bot es 23 Jahre lang im Königreich Bayern Basis und Richtschnur für die Arbeit der Landratsmitglieder, die sich bemühten, auf seiner Grundlage zum Wohl ihrer Region zu wirken. Der Landrat von 1828 bildete ein neues Element im Verwaltungsaufbau des Königreiches, von den verschiedensten Interessen geprägt. Tendenzen, seine Arbeit möglichst einzuschränken standen solchen gegenüber, die genau das Gegenteil forderten. Diese konträren Interessen spiegelten sich auch im Landratsgesetz wider, wobei die bremsenden Elemente ohne Zweifel dominierten. Man kann daher das Ganze lediglich als einen ersten, zögerlichen Versuch werten, auf der mittleren Verwaltungsebene einer konstitutionellen Monarchie Teile der Bevölkerung am Verwaltungsgeschehen teilnehmen zu lassen.¹ Das zeigte sich beispielsweise bei den nur wenigen gestaltenden Kompetenzen, die das Gesetz den Landratsmitgliedern einräumte, oder bei den streng eingegrenzten Zuständigkeitsregelungen, die politische Äußerungen unmöglich machten. Auch der ungehinderte Gang an die Öffentlichkeit, der durch eine strenge Zensur der Protokolle verhindert wurde, und manches mehr boten einen Ansatzpunkt für Kritik.

Das sollte sich durch das neue Landratsgesetz vom 28. Mai 1852² zwar graduell ändern und damit in gewissen Grenzen verbessern. Aber dieses Gesetz erging in den Nachwehen der politischen Umgestaltungen Bayerns im Zuge der Revolution von 1848/49, womit gesagt sein soll, dass der revolutionäre Impetus 1852 schon weitgehend vererbt war. Wie kam es dazu?

Diese Revolution kam nicht über Nacht, sie brauchte eine Vorlaufzeit, in der sich die politischen, wirtschaftlichen und sozialen

Probleme akkumulierten, und es bedurfte eines Zündfunken, der das revolutionäre Gemisch zum Entladen brachte. Das alles kann im Rahmen dieser Untersuchung nur holzschnittartig angedeutet, nicht aber detailliert dargestellt werden. Werner K. Blessing hat drei Faktoren ausgemacht, die schließlich zur Revolution trieben. „Zum einen hatte sich die bürgerliche politische Opposition in den vierziger Jahren verschärft und ausgebreitet. Zweitens nährten strukturell bedingte, zuletzt auch noch konjunkturell akut verstärkte wirtschaftliche Nöte vorwiegend in den unteren Schichten den sozialen Protest. Hinzu kam drittens eine allgemeine Abwehrschwäche des in der Metternich'schen Defensive gegenüber dem gesellschaftlichen Wandel erstarrten politischen Systems im Deutschen Bund, die in Bayern durch eine vom König selbst ausgelöste Staatskrise besonders evident wurde“.³

Das Bürgertum hatte sich nach der Napoleonischen Epoche gewandelt und war selbstbewusster geworden, es rieb sich zunehmend an der bestehenden Staatsordnung, stellte die Privilegien des Adels in Frage, verlangte völlige Meinungsfreiheit, kritisierte die vorwiegend restriktive Regierungsweise und rief nach Reformen – die aber kaum gewährt wurden. Die oppositionellen Forderungen waren im Detail durchaus differenziert, einig war man sich aber in der Stoßrichtung, eine stärkere Anteilnahme am staatlichen Leben einzufordern. Dieser Wunsch, der den Schwerpunkt verschiedenster politischer Aktivitäten bildete, wurde von wirtschaftlichen und sozialen Spannungen begleitet. Und wenn man den Blick über die Landesgrenzen hinaus richtet, von dem Wunsch nach einem deutschen Nationalstaat.

Es kam nicht nur in Baden, in Schwaben und im Hohenloher Land zu Bauernunruhen, auch in Franken zogen Bauern vor die Schlösser der Gutsherren und verlangten Verzicht auf die bisher bezogenen Feudalabgaben und geleisteten Feudaldienste.⁴ Handwerker, Lohnarbeiter, Tagelöhner und ähnlich Erwerbstätige litten unter schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen und sozialen Verwerfungen und drängten nach Verbesserung. In den Städten und Dörfern verschlechterten sinkende Löhne und steigende Preise die Existenzmöglichkeiten und ließen die Protestbereitschaft wachsen. Immer häufiger fanden die Menschen keine berufliche Perspektive mehr und lebten ohne gesichertes Einkommen. Der Lebensstandard sank und Verteilungskonflikte brachen auf. Auf zahlreichen Kundgebungen, Versammlungen, Märschen und ähnlichen Zusammenkünften artikulierte sich der Protest. In Franken waren

Bamberg, Aschaffenburg, Miltenberg, Schweinfurt und Nürnberg Zentren der 48er-Bewegung, deren von unterschiedlicher Intensität geprägten politisch-revolutionären Aktionen sich bis in das Jahr 1849 hineinziehen.⁵

Der Sturz des französischen Bürgerkönig Louis Philippe am 27./28. Februar 1848 und die Einrichtung einer republikanischen Regierung in Frankreich waren von vielen als Signal des Aufbruchs verstanden worden, das von jenseits des Rheins herübertönte. Es verstärkte in Bayern das Verlangen nach einer stärkeren Mitwirkung an der Gestaltung des eigenen Schicksals.

Zusammenfassend und ohne in die Einzelheiten zu gehen, kann man sagen, dass die revolutionäre Bewegung der Jahre 1848 und 1849 in der politisch-staatlichen Situation, in den wirtschaftlichen Problemen jener Zeit und deren sozialen Verwerfungen ihre Hauptursachen hatten, wobei von außen hereinwirkende Ereignisse hinzu kamen.

Die Regierungen reagierten auf diese Probleme kaum oder jedenfalls nicht in hinreichender Weise, teils weil sie überfordert waren, teils weil sie durch Reformen den Bestand des Systems gefährdet sahen. Das alles führte zu einem Ansehensverlust der staatlichen Autorität. Und verengt man den Fokus nunmehr auf Bayern, so wird diese Entwicklung durch ein spektakuläres Ereignis in den letzten Regierungsjahren von König Ludwig I. (1825–1848) noch verschärft. Das Stichwort lautet Lola Montez bzw. ihre Erhebung zur Gräfin von Landsfeld und schließlich ihre Ausweisung. Die gegen sie gerichteten Münchener Krawalle, die – allerdings nur kurzzeitige – Schließung der dortigen Universität und die Unruhen von Anfang März 1848, die sich gegen das Innenministerium richteten und zum Sturm auf das Zeughaus am 4. März führten, heizten das politische Klima erneut an und leisteten dem Verfall des königlichen Ansehens weiter Vorschub. Einher ging damit natürlich auch ein Machtverlust. Er zeigte sich beispielsweise in der durch die politische Lage beförderten oder besser wohl erzwungenen königlichen Proklamation vom 6. März 1848 („Märzproklamation“), eine öffentliche Erklärung von König Ludwig I., welche die vorzeitige Einberufung des Landtags auf den 16. März 1848 ankündigte und Gesetze über die Ministerverantwortlichkeit, völlige Pressefreiheit, Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtsprechung mit Schwurgerichten, Verbesserung der Verhältnisse der Israeliten, Abfassung eines Polizeigesetzbuches und anderes mehr verhiess.⁶ Das Heer sollte auf die Verfassung vereidigt, die Pressezensur aufgehoben

und die Konstituierung von Freicorps nun erlaubt werden. Damit hatten sich zwar die liberalen „März-Forderungen“⁷ weitgehend durchgesetzt und den Menschen ein Ventil geöffnet, für Ludwig I. vertrugen sie sich jedoch nicht mit seiner Vorstellung vom Monarchen. Was geschehen war, empfand er als nicht ertragbare Demütigung. Er trat am 22. März 1848 zurück, sein Sohn und Nachfolger Maximilian II. (1848-1864) eröffnete am 22. März 1848 den von seinem Vater auf den 16. März 1848 einberufenen Landtag, den Reformlandtag, der zahlreiche der von Ludwig I. unterbreiteten Ankündigungen in weittragende Gesetze formte – zumeist unter dem Datum vom 4. Juni 1848.⁸

Eines dieser Gesetze, das „Gesetz über die Wahl der Landtagsabgeordneten“ muss im Hinblick auf das Landrätegesetz von 1852 etwas näher betrachtet werden, weil auch für die Wahl der Landräte nunmehr andere Regeln galten.

Das Landtagswahlgesetz sah an Stelle des bisher ständischen nunmehr das repräsentative Prinzip vor. Das heißt, es gab nur mehr eine Kategorie von Abgeordneten. Auf 31.500 Einwohner sollte ein Abgeordneter kommen. Man wählte zwar nach wie vor indirekt, also die Urwähler wählten die Wahlmänner und diese wiederum bestimmten die Abgeordneten und Urwähler konnten nur Männer sein. Aber deren Wahlrecht war jetzt nur noch an eine sechsmonatige Steuerzahlung gebunden – unabhängig von deren Höhe – und nicht mehr an einen bestimmten Berufs- oder Geburtsstand, gewählt wurde vielmehr nach Wahlkreisen, in die das Königreich eingeteilt war. Damit entfiel die ständische Prägung, die Bezeichnung „Ständeversammlung“ wurde durch „Landtag“ ersetzt.⁹ Die „Reformgesetze“, die Verfassungsrang besaßen, brachten u. a. dem Landtag die Gesetzesinitiative – ausgenommen das Monarchische Prinzip und die Zivilliste des Königs –, die Ministerverantwortlichkeit (jeder Minister war jetzt dem König und dem Landtag gegenüber verantwortlich), die Aufhebung der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit, die Ablösung der Grundlasten, die Freiheit der Presse durch Abschaffung der Zensur und die Einrichtung von Schwurgerichten, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Es waren Gesetze von fundamentaler Bedeutung, die innerhalb kurzer Zeit beraten und verabschiedet wurden. Zum 12. November 1848 löste der König den Landtag auf.

Der im Dezember 1848 nach dem neuen bayerischen Wahlrecht gewählte Landtag wurde von Maximilian II. am 22. Januar 1849 eröffnet. In seiner Thronrede kündigte er 20 wichtige, namentlich genannte Gesetzesvorhaben an, darunter auch „die Revision des

Landraths-Gesetzes“. Das war der erste offizielle Hinweis, dass hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen der Landräte eine Veränderung geplant war, die allerdings nicht umgesetzt wurde. Der Landtag konnte seine Anfang 1849 mit der Mehrheit der Linken beschlossene Annahme der Frankfurter Reichsverfassung, genauer der bereits verabschiedeten Grundrechte, aus verschiedenen, hier nicht näher darstellbaren Gründen, nicht durchsetzen. Der König vertagte ihn zunächst und löste ihn schließlich am 10. Juni 1849 auf. Inzwischen war es in Franken zu lauten Protesten gekommen, in der Pfalz hatte sich sogar ein offener Aufruhr mit dem Ziel entwickelt, sich von Bayern zu trennen. Diese im Mai 1849 ausgelöste Rebellion wurde mit Hilfe preußischer Truppen niedergeschlagen, im Juni sorgte ein bayerisches Armeekorps dafür, dass alle Sezessionspläne endgültig begraben werden mussten. Die Zügel wurden nun angezogen. Dies und wohl auch der gescheiterte Versuch, in der Frankfurter Paulskirche eine Reichsverfassung zu beschließen, mögen mitverantwortlich dafür gewesen sein, dass die im Juli 1849 durchgeführten Wahlen im Landtag eine liberal-konservative Mehrheit brachten. Aber auch die Tatsache, dass die revolutionär ausgerichteten gesellschaftlichen Kräfte sich in ihrer Zielsetzung weitreichend uneinig waren, trug zum Umschwung mit bei. Die Revolution von 1848/49 war beendet.

Der neue Landtag ergänzte und führte den Reformlandtag von 1848 weiter. Aber es war nur mehr ein gemäßigter Fortschritt,¹⁰ manche sprechen die Jahre von 1850 bis 1857 sogar als eine Epoche der Restauration oder der (versuchten) Reaktion an. Dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf den konservativen Ludwig von der Pfordten, der in dieser Zeit zum wichtigsten Minister für Maximilian II. wurde. Das System hatte sich wieder größtenteils konsolidiert, die politische Situation war entscheidend entschärft und die Regierung hatte merklich Boden zurückgewonnen. Innerhalb von vier bzw. drei Jahren hatte sich der revolutionäre und politische Druck erheblich verringert, teilweise war er sogar nicht mehr vorhanden. Das war in groben Strichen gezeichnet die politische Situation, in der 1852 das neue Landratsgesetz erging.

TEIL A

I. Das neue Landratsgesetz

In diesem politischen Klima kam die von Maximilian II. im Januar 1849 angekündigte Absicht, eine Revision des Landratsgesetzes vorzulegen, erneut zur Sprache. Maximilian II. deutete sie in seiner Thronrede vom 10. September 1849 jedenfalls an. Er stellte im Landtag unter anderem das Programm der gerade beginnenden 14. Legislaturperiode vor und sprach davon, dass diejenigen Gesetzgebungsgegenstände, welche bereits in der vorigen Landtagsperiode eingebracht worden waren, aber unerledigt blieben, erneut zur Beratung vorgelegt würden. „Andere namentlich die bereits angekündigten Gesetzesvorlagen, werden folgen“.¹¹

Das meinte wiederum auch den Gesetzentwurf „die Landräthe betreffend“. Seine Entstehungsgeschichte wird von zwei Problemen begleitet. Zum einen wollte man zeitparallel sowohl für die Gemeinden eine Modifikation der Gemeindeordnung, als auch für die geplanten Distriktsgemeinden und die Kreisgemeinden eine gesetzliche Neuregelung auf den Weg bringen und zum anderen sollte die Pfalz ursprünglich dabei ausgespart bleiben. Die genannten Begriffe bedürfen der Erläuterung: Die 1852 ins Leben gerufenen Distriktsgemeinden (= heute Landkreise) wurden durch den Distriktsrat (= heute Kreistag) vertreten; jeder Regierungsbezirk bildete ab 1852 eine Kreisgemeinde (= heute Bezirk), dessen kommunales Vertretungsorgan der Landrat (= heute Bezirkstag) war. Der Begriff Landrat wird in der Praxis jedoch auch für das einzelne Landratsmitglied verwendet (= heute Bezirksrat). Die in den Landtag zur Mitte des Jahres 1850 eingebrachten Gesetzentwürfe waren demnach auch zunächst nur für die sieben Regierungsbezirke diesseits des Rheins bestimmt. Mit einer entsprechenden Modifikation, die auf die gesetzliche Lage des Regierungsbezirkes der Pfalz Rücksicht nimmt, sollten sie später auch dort zur Einführung gelangen. Indessen kamen diese Entwürfe auch in der 14. Landtagsperiode nicht zur Beratung. Kurz bevor der Landtag davor stand, die Zustimmung auszusprechen, erfolgte der Landtagsschluss.

Als die Entwürfe in der 2. Jahreshälfte 1851 erneut dem Landtag vorgelegt wurden – es war nunmehr der 15. Landtag –, hatte man die Strategie teilweise geändert. Man beschränkte sich auf nur zwei Entwürfe. Die Modifikation der Gemeindeordnung unterblieb. Aus Rücksicht auf die noch nicht gelösten Fragen der künftigen Ge-

staltung der Rechtspflege in der Pfalz und der dortigen Verwaltung in den untersten Instanzen, beides rechtlich noch nicht gelöste Probleme, nahm man davon Abstand. Man ging vielmehr davon aus, dass „in Bezug auf die Ortsgemeinden Bayern sich einer vollständigen, auf repräsentativen und freisinnigen Grundlagen gebauten Gemeindeordnung (sich) bereits erfreut“.¹²

Die Entwürfe für die Distrikte und Kreise – so bezeichnete man verkürzt die beiden Gesetze – waren in der Zwischenzeit so umgestaltet worden, dass ihre Einführung auch in der Pfalz möglich wurde. Die zeitlich jeweils parallele Behandlung beider Gesetzentwürfe war unter anderem deswegen notwendig, weil das Landratsgesetz „Vertreter von Distriktsgemeinden“ vorsah, diese Distriktsgemeinden aber durch das Gesetz „die Distrikte betreffend“ erst gebildet werden mussten. Man betrachtete im Übrigen diese beiden Gesetzentwürfe als besonders dringlich. Insbesondere sei die korporative Entwicklung der Distrikts- und Kreisgemeinden und die diesen entsprechende Vertretung ein großes Bedürfnis. Hinzu kam, dass die gesetzlichen Bestimmungen von 1828 über die Wahl der Landräte, also jene aus dem ersten Landratsgesetz, durch die Abänderung der Wahlgesetze für den Landtag ihre Grundlage verloren hatten.

Die Gesetzentwürfe landeten zunächst im III. Ausschuss der Kammer der Abgeordneten. Dort war der Abgeordnete von Steinsdorf bereits in der Sitzung vom 22. Oktober 1851 zum Referenten der beiden Gesetzentwürfe „die Distrikts- und Landräthe betreffend“ gewählt worden. Er widmete sich engagiert der übertragenen Aufgabe und hatte bereits in drei Sitzungen die Entwürfe einer vorläufigen Betrachtung unterzogen, bevor er am 23. Dezember 1851 einen ersten Bericht erstattete.¹³ Mit diesem Zeitpunkt war die parlamentarische Diskussion eröffnet. Die teilweise sehr ausführlichen Beiträge im III. Ausschuss der Kammer der Abgeordneten, in der Kammer der Abgeordneten selbst, in welche die Entwürfe im Januar 1852 gelangten, und in der Kammer der Reichsräte hier detailliert nachzuzeichnen, würde zu weit vom Thema wegführen. Es soll vielmehr versucht werden, gerafft eine knappe Übersicht des Meinungsstandes in der Kammer der Abgeordneten zum neuen Landratsgesetz zu erarbeiten, wobei aber eine Beschränkung auf die notwendigsten Punkte unerlässlich ist.¹⁴

Nahezu einhellig begrüßt wurde die Tatsache, dass nunmehr jeder Regierungsbezirk eine Kreisgemeinde bilden sollte, welcher die Eigenschaft einer „Corporation“ beigelegt wurde, deren rechtliche Ausgestaltung später zu beschreiben sein wird.¹⁵