Die verfassungsrechtliche Trennung von Stadt und Landgemeinde

Ein zentrales Problem der sächsischen Kommunalgesetzgebung im 19. Jahrhundert

VON GUNDA ULBRICHT

I.

Die Leitgedanken der Gemeindeverfassungsreformen des frühen 19. Jahrhunderts in den deutschen Territorien waren kommunale Selbstverwaltung, Teilnahme der Bürger an den Entscheidungen der Gemeinde und Gleichheit der Gemeinden vor dem Gesetz. In diesen Grundsätzen widerspiegelten sich die allgemeinen Entwicklungslinien zum bürgerlichen Staat, der auf den persönlichen Rechten der Individuen einerseits und der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz andererseits beruht. Die angestrebte einheitliche Verwaltung forderte ebenfalls eine möglichst weitgehende Gleichheit der Gemeindeverfassung. In den Zielen der Reform trafen sich demzufolge die Interessen des Staates mit denen großer Teile der Stadtbürger. Über die Notwendigkeit, auch die dörfliche Kommunalverfassung neu zu ordnen, herrschte dagegen keine Einmütigkeit. Die Beamten der Mittelbehörden drängten auch hier auf Vereinheitlichung, während es über die Möglichkeiten dörflicher Selbstverwaltung unterschiedliche Meinungen gab.

Es bereitete erhebliche Schwierigkeiten, die genannten Postulate der Reform in den Gesetzen zu verwirklichen. Kommunale Verfassungen waren eben gerade lokal und traditional bestimmt. Eine allgemein gültige Definition der Begriffe S t a d t und D o r f bzw. L a n d g e m e i n d e existierte nicht. Außerdem befanden sich in den meisten Territorien neben Städten mit voll entwickeltem Stadtrecht noch Orte minderen städtischen Rechts, die sich nicht ohne weiteres den Städten oder den Landgemeinden zuordnen ließen.[1] Vor den Gesetzgebern stand also die Frage, inwieweit die überkommenen Rechte und Privilegien einzelner Gruppen von Ge-

[1] Vgl. zum Beispiel die Problematik der Märkte/Marktflecken in den bayrischen Gemeindeordnungen.

meinden noch mit der Verwaltungsorganisation des modernen Staates in Übereinstimmung zu bringen waren, ob eine einheitliche Gemeindeordnung für Stadt und Land aufgestellt werden sollte, oder ob die Differenzierung nach formalen Gesichtspunkten, zum Beispiel in Größenklassen, zu erfolgen hätte. Waren also Stadt und Dorf gleichermaßen als Gemeinden mit grundsätzlich den selben Eigenschaften und Rechten zu betrachten? Hatten sie den gleichen Anspruch auf Selbstverwaltung und konnten im modernen Staat, wenn überhaupt, nur noch quantitativ, durch eine willkürliche Einteilung, unterschieden werden? Waren die jahrhundertealten Rechte und Privilegien der Städte überholt?

In den einzelnen deutschen Territorien wurden diese Fragen verschieden beantwortet.[2] Einige Gemeindeverfassungen bezogen sich zunächst ausschließlich auf die Städte, während es für die Dörfer bei altem Herkommen oder früheren Ordnungen ohne Selbstverwaltungsgarantie und in enger Verbindung mit patrimonialen Rechten blieb. Wegen der grundherrlichen Rechte und der angenommenen geringeren Mitbestimmungsfähigkeit der Einwohner sollten die Dörfer vom Selbstverwaltungskonzept ausgenommen werden. Richtungsweisend für die weitere Entwicklung dieser Gruppe wurde die preußische Gesetzgebung. Sowohl die Allgemeine Städteordnung von 1808 als auch die Revidierte Städteordnung von 1832 ließen für die Landgemeinden der östlichen Provinzen das Allgemeine Landrecht weiter gelten.[3]

Eine andere Lösung wählten die französisch beeinflußten Gebiete. Sowohl das importierte französische Recht[4] als auch die süddeutschen Kommunalverfassungen[5] gingen von der gleichartigen Gestaltung städtischer

---

[2] Vgl. Horst Matzerath, Von der Stadt zur Gemeinde. Zur Entwicklung des rechtlichen Stadtbegriffs im 19. und 20. Jahrhundert, in: Archiv für Kommunalwissenschaften. Stuttgart 13(1974), S. 17 bis 46.

[3] Siehe die Analyse bei Horst Matzerath, Urbanisierung in Preußen 1815 bis 1914, Stuttgart 1985.

[4] Schluß über die Eintheilung des Territoriums und die Verwaltungsweise der Departements von der Saare, der Roer, des Rheins und der Mosel und des Donnersberges vom 26. Mai 1800; Verwaltungsordnung für das Königreich Westfalen vom 11. Januar 1808; Verwaltungsordnung für das Großherzogtum Berg vom 18. Dezember 1808. Ausnahme: Baden behielt mit dem Constitutions-Edict, die Verfassung der Gemeinheiten, Körperschaften und Staatsanstalten betreffend vom 14. Juli 1807 eine kollegiale Ratsverfassung und rudimentäre Selbstverwaltung der Städte bei.

[5] Bayern: Verordnung, die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden betr. vom 17. Mai 1818; Herzogtum Nassau: Verordnung über die Gemeindeverwaltung vom 5. Juni 1816; Hessen-Darmstadt: Verfassungsurkunde vom 17. Dezember 1820, Art. 45, 46., Gesetz, die Gemeindeordnung betreffend vom 30. Juni 1821; Baden: Provisorisches Gesetz über die Bildung von Gemeindeausschüssen vom 25. August 1821, die Verabschie-

und ländlicher Gemeindeordnungen aus. Die Gleichheit der Staatsbürger schloß für sie eine unterschiedliche Behandlung städtischer und ländlicher Gemeindebürger aus. Allerdings wurde bereits hier deutlich, daß sich für die lokale Organisation in einem einheitlichen Gesetz oder gar in der Landesverfassung nur sehr allgemeine Grundsätze aufstellen ließen.

Diejenigen Staaten, die erst in Verbindung mit den Reformen der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts an eine Neuordnung ihrer Kommunalverfassung gingen, fanden so bezüglich der Sonderstellung ihrer Städte zwei gegensätzliche Modelle vor, die auch beide angewendet wurden.[6] Viele kleinere Gebiete umgingen die Schwierigkeit der Entscheidung, indem sie für die wenigen Städte Einzelfallregelungen trafen.

Für Sachsen kam eine besondere Ordnung für jede Stadt nicht in Frage. Sie hätte eines der Hauptziele der Reform in weite Ferne rücken lassen, das darin bestand, die Gemeindeverwaltung zu vereinheitlichen. Deshalb mußte zu Anfang der Diskussion der Jahre 1830/31 um eine allgemeine Städteordnung auch hier eine Entscheidung darüber fallen, wie die Gemeinden in Zukunft eingeteilt werden sollten. Besonders war fraglich, was mit kleinen Städten und Flecken einerseits und den größten Dörfern andererseits zu geschehen habe. Die Deputation zur Neuordnung des Kommunalwesens[7] ließ zu diesem Thema nicht nur die Gesetze und Entwürfe anderer Staaten auswerten, sondern auch die Darstellungen und Suppliken, die im Herbst 1830 die Regierung und die *Commission zu Aufrechthaltung der öffentlichen Ruhe* erreicht hatten. Daneben bezogen die Deputationsmitglieder auch eigene Erfahrungen und die Berichte der Beamten aus den Steuereinnahmen, Ämtern und Gerichten mit ein.

---

dung der Gesamtordnung scheitert; Württemberg: Verfassungsurkunde des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819, §§ 62 bis 69, Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822; Gemeindeordnung der zur Freien Stadt Frankfurt gehörigen Ortschaften vom 12. August 1824.

[6] Kurfürstentum Hessen: Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831, §§ 42 bis 48, Gemeindeordnung für die Stadt- und Landgemeinden vom 23. Oktober 1834; Herzogtum Sachsen-Altenburg: Grundgesetz vom 29. April 1831, Abt. 3, B: Ortsgemeinden; Herzogtum Oldenburg: Verordnung über die Verfassung und Verwaltung der Landgemeinden vom 28. Dezember 1831; Anhalt-Dessau: Städteordnung vom 10. Dezember 1832; Sachsen-Gotha: Verordnung über die künftige Regulierung der Gemeindeverwaltung vom 30. Mai 1834; Braunschweig: Städteordnung vom 4. Juni 1834; Sachsen-Meiningen: Edikt, die Verfassung und Verwaltung der Landgemeinden betr. vom 15. August 1840.

[7] Genehmigt mit Reskripten vom 9. und 11. Oktober 1830. Ihr gehörten an: die Hof- und Justizräte Ludwig Friedrich Ferdinand von Zedtwitz, Ferdinand August Meißner, Karl Friedrich Schaarschmidt, Dr. Karl Gustav Adolf Gruner, Dr. Maximilian Karl August Petschke. Vom 14. Oktober bis 25. November 1830 wurde hier nicht nur der Entwurf einer allgemeinen Städteordnung beraten, sondern außerdem die Grundlagen des Heimatrechts und der Communalgardenregulative.

Auf der Suche nach rationalen Kriterien für die Unterscheidung von Stadt- und Landgemeinden, die als Grundlage zweier verschiedener Ordnungen hätten dienen können, fanden die recherchierenden Regierungsbeamten eine große Vielfalt überlieferter kommunaler Rechte vor. Die Städte nahmen als schriftsässige oder amtssässige eine unterschiedliche Stellung zum Staat ein, als Vasallenstädte waren sie der Grundherrschaft unterworfen. Sie besaßen entweder Obergericht und Erbgericht oder nur das Erbgericht, oder sie waren abhängig von einem Patrimonialgericht. Schließlich wiesen sie verschiedene Organisationsformen der kommunalen Vertretung und Verwaltung auf: Stadtrat und Stadtgericht, nur einen Stadtrichter und Kommunvorsteher; einen oder mehrere Bürgermeister oder nur einen Erbrichter wie die Dörfer. Daneben existierten auch in Sachsen Orte mit minderen städtischen Rechten, die nur auf einzelnen Gebieten (Marktrecht, Steuereinnahme) wie Städte behandelt wurden[8] oder nach einer Zeit der Anerkennung als Stadt wieder eine dörfliche Kommunalverfassung[9] erhalten hatten. Für einige andere fehlte es, wie sich herausstellen sollte, ganz an rechtlich gesicherten Feststellungen über ihren Status.

Verzeichnisse von Städten, auf die man sich von Fall zu Fall berief, und auf denen auch die frühe Statistik beruhte, lagen in der Generalakzisordnung vom 31. August 1709, im Personalsteuerausschreiben vom 31. März 1767 und später im Gewerbe- und Personalsteuergesetz vom 22. November 1834 vor. Diese steuerrechtlich bestimmten Verzeichnisse hatten aber bisher keinen Einfluß auf die innere Verfassung der Kommune gehabt und auch gar nicht die Intention, darüber zu entscheiden.[10] Zu einem direkten Zugriff des Staates auf die städtische Organisation war es, anders als in Preußen, trotz verschiedener Bemühungen nicht gekommen.

Auch die Gemeindeverfassung der Dörfer war alle andere als einheitlich. Gemeindemitgliedschaft der Häusler und Gärtner und Stellung der Gemeinde zum Grundherrn hingen von der lokalen Rechtstradition ebenso ab, wie davon, ob ein Amt, ein Stadtrat oder ein Rittergutsbesitzer die Grundherrschaft ausübte. Dazu kam, daß Einwohner ein und desselben Dorfes Untertanen verschiedener Grundherren und Gerichte sein konnten. In diesen Fällen hatte der Ort meist mehrere Gemeinden, zum Beispiel eine Amtsgemeinde und eine Rittergutsgemeinde. Es existierten aber

---

[8] Zum Beispiel Lobstädt, Regis, Unterwiesenthal.

[9] Zum Beispiel Rechenberg, Liebertwolkwitz.

[10] Vgl. Karlheinz Blaschke, Entwicklungstendenzen im sächsischen Städtewesen während des 19. Jahrhunderts (1815–1914), in: Städtewachstum und innerstädtische Strukturveränderungen. Probleme der Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert, hrsg. von Horst Matzerath, Stuttgart 1984, S. 44 bis 64, hier S.46.

auch Dörfer, die dennoch nur eine Gemeinde bildeten. Zusammenfassende Untersuchungen über die tatsächliche kommunale Organisation auf dem Land fehlten der Deputation, so daß sie auf ältere Rechtsdarstellungen und mehr oder weniger zufällige Kenntnisse angewiesen war.

II.

Bei den ersten Versuchen, einen Zustandsbericht zu geben, gelangten die bearbeitenden Beamten zu dem Schluß, daß städtische und dörfliche Gemeindeverfassung in Sachsen, bei aller Vielfalt im einzelnen, auf zwei Säulen ruhten: dem Verfügungsrecht über das Gemeindevermögen und der genossenschaftlichen Entscheidung durch die vollberechtigten Mitglieder – die Bürger bzw. Nachbarn.[11] Deren Gemeindezugehörigkeit realisierte sich dinglich über den Besitz am Boden und persönlich über die formelle Aufnahme in die Gemeinde und den Eid. Es wurde auch klar, daß beide Kriterien in der Praxis vieler Gemeinden nicht mehr voll zur Geltung kamen.[12] Die kommunale Selbstverwaltung und die Mitbestimmung der Gemeindemitglieder zählten aber zu den Prinzipien der Reform und sollten deshalb als Grundlagen des Gemeinderechts beibehalten werden. Sie entsprachen dem Ideal eines bürgerlichen Staates. Als definierende Eigenschaften der Gemeinden waren sie also für Stadt und Land gleich und konnten nicht als Kriterium zur Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinde dienen.

Auch der Anteil von Handwerk und Gewerbe an der wirtschaftlichen Tätigkeit der Einwohner, der das überkommene Merkmal für die Unterscheidung von Städten und Dörfern darstellte, lieferte gerade für die Zwei-

---

[11] Siehe dazu auch die Parallele Bürgermeister-Bauermeister bei Karlheinz Blaschke, Dorfgemeinde und Stadtgemeinde in Sachsen zwischen 1300 und 1800, in: HZ, Beiheft 13, München 1991, S. 119 bis 143, hier S. 122.

[12] Der Anteil von Einwohnern, die keinen oder für eine Vollmitgliedschaft in der Gemeinde zu wenig Boden besaßen, nahm zu. In vielen Städten war außerdem eine abgeschlossene Gruppe von ratsfähigen Familien entstanden, die im Wechsel von sitzendem und ruhendem Rat auf Lebenszeit die kommunale Vertretung bildeten. Die dörfliche Gemeinde differenzierte sich in eine Bauerngemeinde vollberechtigter Besitzer an verhuftem Land, minderberechtigte Gärtner und Häusler und dörfliche Unterschichten. Ihr Charakter als Rechtsinstitut wurde durch das Erstarken der Grundherrschaft zurückgedrängt und das kommunale Eigenrecht weitgehend auf die innergemeindlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten beschränkt. Gleichzeitig mehrten sich die staatlichen Bemühungen, auch Vertretung und Verwaltung der Städte zu reglementieren und Entscheidungen von der Genehmigung durch den Fürsten oder das Amt abhängig zu machen. Eine komprimierte Darstellung dieser Prozesse siehe Blaschke, Dorfgemeinde und Stadtgemeinde (wie Anm. 11).

felsfälle keine hinreichenden Anhaltspunkte.[13] Die gesetzliche Beschränkung der gewerblichen Tätigkeit auf den Dörfern wurde in der Gemeindeverfassungsdiskussion als nahezu unerheblich angesehen. Das war darin begründet, daß es zumindest in den Zentren der gewerblichen Entwicklung (Schönburgische Rezeßherrschaften, Oberlausitz, Zwickauer Kreisdirektionsbezirk) eine Anzahl von Ortschaften gab, in denen die traditionell als Gemeindemitglieder vollberechtigten Bauern nur eine Minderheit bildeten. In Oelsnitz/Erzgebirge lebten 1839 217 Angesessene, darunter 20 Pferdefronbauern, 19 Handfronbauern und 12 Hüfner. Diese waren seit alters her die vollberechtigten Gemeindemitglieder. Außerdem umfaßte die Gemeinde 36 Gärtner, 2 Mühlenbesitzer und 127 Hausbesitzer. Die 129 Unansässigen, die nicht zur Gemeinde gehörten, waren Handwerker, zum größten Teil Weber, außerdem ein Ölhändler, vier Kaufleute, acht Tagelöhner und der Nachtwächter.[14] In der Chemnitzer Gegend fanden sich fünf Dörfer mit jeweils über 100 Strumpfwirkern, in der Oberlausitz 16 Dörfer mit jeweils mehr als 100 Webern (darunter Seifhennersdorf mit 581 Webern bei 709 Wohngebäuden, Reichenau mit 372 bei 630 Wohngebäuden, Neugersdorf mit 320 bei 321 Wohngebäuden, Großschönau mit 633 bei 508 Wohngebäuden). Auch Ellefeld bei Falkenstein und Mülsen im Schönburgischen waren Weberdörfer, Gersdorf bei Lichtenstein ein Strumpfwirkerdorf.[15]

---

[13] Aus den verwendeten Quellen ist keine zeitgenössische Klassifizierung nach wirtschaftlichen Merkmalen bekannt. Interessant ist der spätere Einteilungsversuch, den Zühlke ohne Beachtung des traditionalen Moments auf der Basis der Volks- und Berufs- und Gewerbezählung 1925 unternahm. Er bewertete die Städte Markneukirchen, Lommatzsch, Bad Lausick, Rötha, Lengefeld, Radeburg, Regis-Breitingen, Dahlen, Elterlein, Siebenlehn, Mühltroff, Altenberg, Trebsen, Bernstadt, Elstra, Mutzschen, Wehlen, Geising, Weißenberg, Sayda, Frauenstein, Hohnstein, Kohren, Lauenstein, Bärenstein und Liebstadt nach wirtschaftsstatistischen Kriterien und stellte nur für Markneukirchen, Lommatzsch, Bad Lausick, Lengefeld, Radeburg, Elterlein und Siebenlehn städtische Eigenschaften fest, dagegen nach denselben Kriterien auch für Seifhennersdorf, Schönheide, Großschönau, Weinböhla, Engelsdorf, Lauter, Hohndorf bei Stollberg, Wittgensdorf, Grüna, Hartmannsdorf bei Limbach, Böhlitz-Ehrenberg, Lichtentanne, Olbersdorf, Sohland/Spree, Neukirch, Ellefeld, Crottendorf, Eibau, Burkhardtsdorf und Einsiedel. Dietrich Z ü h l k e, Die Städte des Osterzgebirges, Diss. Leipzig 1960, S. 82, 83 und Tabelle 12, 13.

[14] Horst R ö ß l e r, Der Verlauf der Revolution 1848/49 im Erzgebirge und seinem Vorland, in: Der Heimatfreund für das Erzgebirge 3 (1973), S. 57–63, hier S. 60.

[15] SächsHStA Kommerziendeputation Loc. 11187 Nachträge, Verbesserungen und Ergänzungen zu den auf das Jahr 1828 eingereichten Nachrichten über den Isten Gleits- und Accis-Commissariats-Bezirk des Erzgebirg. Kreises; gesammelt im Jahr 1830. Kommerziendeputation Loc. 11187 Gewerbs-Uibersichten zum Allerhöchsten Rescripte vom 5. Octbr. 1829, 1830. Kommerziendeputation, Loc. 11185 (II 2736) Acta die von den Acciskommissarien gefertigten Übersichten der Händler, Fabrikanten, Gewerbetreibenden und Handwerker in ihren Commissariatsbezirken betr. 1829 und 1830.

Nicht alle Handwerker in diesen Gemeinden waren Unansässige, vielmehr ist mit einer großen Zahl Häusler und auch mit nebenbei handwerklich arbeitenden Besitzern von kleinen Gütern zu rechnen. Dennoch zeigt der Vergleich mit der Anzahl der Wohngebäude, daß der größere Teil in fremden Häusern oder bei Verwandten gewohnt haben muß. Diese Einwohner der Dörfer galten nicht als Gemeindemitglieder.

Noch 1852 wurde demgegenüber für 16 sächsische Städte festgestellt, daß mehr als ein Fünftel ihrer Einwohner landwirtschaftlich tätig sei.[16] Die Unterscheidung von Städten und Dörfern nach dem dominierenden Wirtschaftszweig mußte damit für Teile Sachsens als überholt angesehen werden. Doch selbst die traditionelle Freiheit des Stadtbürgers von feudalen Bindungen konnte nicht als zweifelsfreies Merkmal für eine Trennung in städtische und ländliche Gemeinden gelten, da in nicht wenigen Patrimonialstädten, zum Beispiel in Radeburg, Reichenbach im Vogtland, Taucha und Rötha, alle Bürger oder ein Teil von ihnen den jeweiligen Rittergütern ablösungsbedürftige Abgaben und Dienste zu leisten hatten.

Die Einwohnerzahl war zu diesem Zweck ebenfalls ungeeignet, weil die größten Dörfer die kleineren Städte längst übertroffen hatten. 1834 gab es in Sachsen 19 Städte mit weniger als 1000 Einwohnern.[17] Andererseits weist dieselbe Erhebung bereits 148 Dörfer mit mehr als 1000 Einwohnern auf, davon 25 mit mehr als 2000 und 2 mit mehr als 5000 Einwohnern.[18]

III.

Die Beteiligten an der Gemeindeverfassungsreform in der Deputation und den Ständen strebten eine rationale Begründung der Rechtsetzung an. Da aber weder Einwohnerzahl noch Gewerbecharakter des Ortes gerade

---

[16] Mittheilungen des statistischen Bureaus des Kön. Sächs. Ministeriums des Innern I (1855)1, S. 44.

[17] Glashütte (989), Weißenberg (990), Trebsen (950), Markranstädt (952), Hohnstein (917), Wehlen (865), Naunhof (983), Neusalza (927), Liebstadt (734), Unterwiesenthal (843), Rabenau (648), Berggießhübel (644), Nerchau (639), Lauenstein (586), Gottleuba (673), Neugeising (656), Regis (562), Altgeising (448), Bärenstein (449); Mittheilungen des statistischen Bureaus des Kön. Sächs. Ministeriums des Innern I (1855)1, S. 34 bis 43.

[18] Die Einwohnerzahlen der Landgemeinden von 1834 bis 1900 und die Veränderungen in der Verwaltungseinteilung des Königreichs seit 1815. In: Zeitschrift des Königl. Sächs. Statistischen Landesamts 51(1905), S. 12 bis 91, hier S. 78. Die größten Landgemeinden waren das später geteilte Ebersbach (5622), Seifhennersdorf (5107), Großschönau (4479), Schönheide (4297) und (Alt)eibau (4210), die damit nach der Einwohnerzahl die Größenordnung von zum Beispiel Meerane, Werdau, Eibenstock, Hainichen, Roßwein erreichten, deutlich über dem Durchschnitt der Einwohnerzahl sächsischer Städte (ca. 3610) lagen und in der Größenreihung der 142 in der Erhebung von 1834 gezählten Städte die Plätze 14, 20, 25, 26 und 27 einnehmen würden.

in den Zweifelsfällen hinreichende Merkmale für die Unterscheidung von Stadt und Land bildeten, blieb als Kriterium nur die historische Abgrenzung, die Stadteigenschaft von alters her.[19] Es erwies sich jedoch auch auf dieser Basis als sehr schwierig, alle sächsischen Gemeinden zweifelsfrei den Städten oder den Landgemeinden zuzuordnen. Die Deputation für die Neuordnung des Kommunalwesens konnte sich 1830 nicht auf eine einheitliche Grundlage des Stadtbegriffs verständigen. Im Entwurf der Städteordnung war noch eine Unterscheidung in größere, mittlere und kleine Städte vorgesehen[20], dann mußten die Mitglieder aber einsehen, *daß es zu der beschlossenen definitiven Classification der Städte an zuverlässigen und geeigneten Materialien fehlte.*[21] Auch die Stände lehnten eine diesbezügliche Stellungnahme ab.

Die Ursache der Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Städten und Dörfern auch nach dem historischen Prinzip lag in der Vielzahl von Abstufungen und Begriffen, in denen die städtische Rechte in Sachsen überliefert waren. Besonders bei den Städten ohne eigene Gerichtsbarkeit und ohne voll ausgebildete Magistratsorganisation beruhte die Zuordnung oft nur auf dem Herkommen und der urkundlichen Bezeichnung, eventuell zusätzlich auf Bürgerrechtsverleihungen. Die innere Struktur der Vertretung und Verwaltung lieferte dagegen keine sicheren Anhaltspunkte. So stellte Kleinhempel[22] für Taucha, Rötha und Liebertwolkwitz eine weitgehend gleichartige Gerichts- und Verwaltungsorganisation fest. Taucha und Rötha galten bei der Einführung der Allgemeinen Städteordnung unbezweifelt als Städte, Liebertwolkwitz, mit 1024 Einwohnern (1834), ebenso ohne jede Diskussion als Dorf.

---

[19] Für alle genannten Merkmale vgl. die Diskussion des Stadtbegriffs für Sachsen bei Karlheinz Blaschke, Qualität, Quantität und Raumfunktion als Wesensmerkmale der Stadt vom Mittelalter bis zur Gegenwart. In: Jahrbuch für Regionalgeschichte. Bd. 3 (1968), S. 34–50, Neudruck in Stadtgrundriß und Stadtentwicklung, Köln, Weimar, Wien 1997, S. 59–72.

[20] SächsHStA Loc. 31543, Vol. Ia, Bl. 55 bis 153 = Landtagsakten 1830/31, Bd 3, S. 1538 bis 1631.

[21] Maximilian Karl August Petschke, Zur Geschichte der allgemeinen Städteordnung für das Königreich Sachsen. In: Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung, Neue Folge, Bd. X (1852), S. 140 bis 182; Bd. XI (1853), S. 317 bis 367; Bd. XIV (1856), S. 402 bis 457; Bd. XV (1857), S. 206 bis 246; Bd. XVII (1859), S. 216 bis 257 und 385 bis 416, hier Bd. XIV, S. 411.

[22] Jochen Kleinhempel, Die Feudalstädte des ehemaligen Amtes Leipzig von 1600 bis 1800. Untersuchungen zur Verfassung, Wirtschaft und Sozialstruktur, Diss. Leipzig 1982, S. 52 bis 88.

IV.

Obwohl für Städte und Dörfer somit grundsätzlich gleiche konstituierende Merkmale festgestellt wurden und ein rationales Kriterium zu ihrer Unterscheidung nicht festzustellen war, konnten sich Regierung und Ständeversammlung nicht zu einem einheitlichen Gesetz für Stadt und Land entschließen. Die Trennung in eine städtische und eine ländliche Kommunalverfassung wurde nahezu ausschließlich mit redaktionellen und nutzungspraktischen Erwägungen begründet, nicht mit unterschiedlichen Gemeindeeigenschaften in Stadt und Land oder besonderen städtischen Rechten.[23] Man kann vom Ziel einer einheitlichen Gemeindeordnung in zwei Gesetzen sprechen. Unter Zustimmung der Ständeversammlung beschloß die Regierung, neben der Städteordnung eine Landgemeindeordnung vorzulegen. Diese sollte auch für die kleineren Städte gelten und auf den gleichen Grundsätzen beruhen wie das Gesetz für die Städte.

Die Deputation für die Neuordnung des Kommunalwesens, die schon mit der künftigen Städteordnung befaßt war, wurde deshalb auch mit der Erarbeitung dieser Landgemeindeordnung beauftragt. Hof- und Justizrat Ferdinand August Meißner stellte zwischen Februar und April 1831 einen ersten Entwurf her, über den aber die Deputation nicht weiter verhandelte. Dringende Forderungen der größeren Städte und zahlreiche Rücktrittsgesuche von *provisorischen Communrepräsentanten* ließen es seit Mitte 1831 geraten erscheinen, zuerst möglichst schnell die Städteordnung fertigzustellen. Das Projekt der zeitlich und inhaltlich parallelen Gesetze war damit gescheitert. Mit der Allgemeinen Städteordnung vom 2. Februar 1832 erging ein separates Kommunalverfassungsgesetz für die Städte, von dessen Anwendung auch die großen und vom Gewerbe geprägten Landgemeinden ausgeschlossen waren. Die Vorschrift des Publikationsgesetzes zur Allgemeinen Städteordnung besagte schließlich, *daß für ihre Anwendbarkeit in allen Städten des Königreichs, welche in dem, dem Wahlgesetze vom 24. September 1831, sub ⊙ zugefügten Verzeichnisse genannt sind, die Vermuthung streiten soll.*[24] Die juristische Unsicherheit dieser Formulierung ist offensichtlich. Sie stellt eine Hilfskonstruktion dar, die auf der städtischen Vertretung im Landtag beruhte. Die vor 1831 nicht landtagsfähigen Städte[25] waren of-

---

[23] Die Landgemeindeordnung des Königreichs Sachsen nebst Gesetz, die Anwendung der Landgemeindeordnung auf kleinere Städte betreffend und der dazu ergangenen Ausführungsbestimmung. Leipzig 1839, S. 1.

[24] Gesetz die Publication und Einführung der allgemeinen Städte-Ordnung betreffend; vom 2. Februar 1832. Gesetzessammlung 1832, S. 7 bis 15.

[25] Nicht vertretungsberechtigt auf dem erbländischen Landtag waren außer den meisten unter der Grundherrschaft von Rittergütern stehenden Städten auch die Städte

fensichtlich von den bearbeitenden Beamten nach deren Kenntnissen aufgeführt worden.

Den kleineren Amts- und Patrimonialstädten stand es frei, das Erscheinen der Landgemeindeordnung abzuwarten und sich dann für eines der beiden Gesetze, jeweils nach den örtlichen Bedürfnissen modifiziert, zu entscheiden. Der Schwebezustand, in den die Verfassung dieser Städte dadurch geriet, erzeugte einerseits Zeitdruck bei der Verabschiedung einer Landgemeindeordnung und verzögerte die Durchsetzung der gesamten Gemeindeverfassungsreform erheblich. Andererseits trug die Regelung der Tatsache Rechnung, daß der Unterschied zwischen Stadt und Land in Sachsen nicht statisch war, sondern ein Feld von Orten beschränkten städtischen Rechts existierte. In einem Übergangszeitraum, dessen Länge aber von der Deputation erheblich unterschätzt wurde, sollten sich die Prinzipien der Gemeindeverfassungsreform je nach den örtlichen Bedingungen über Lokalstatute und Einzelregelungen durchsetzen. Das Problem der verschiedenen Gerichtsbarkeiten und besonders der patrimonialen Rechte über Städte mußte zum Beispiel auf dem Verhandlungsweg von Fall zu Fall gelöst werden.

Zusammen mit der Landgemeindeordnung vom 7. November 1838 erschien das *Gesetz, die Anwendung der Landgemeindeordnung auf kleinere Städte betreffend u*nd stellte diese Orte vor die Entscheidung darüber, ob ihre Vertretung und Verwaltung nach der Allgemeinen Städteordnung oder nach der Landgemeindeordnung organisiert werden sollten. Das Gesetz bezog sich auch auf kleine schriftsässige Städte, die noch 1831 ohne Wahlmöglichkeit die Allgemeine Städteordnung erhalten hatten. Sie wurden allerdings verpflichtet, sich bei Annahme der Landgemeindeordnung dem Amt zu unterstellen.

Sowohl die Allgemeine Städteordnung als auch die Landgemeindeordnung erkannten das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden an. Sie bestätigten das selbständige Verfügungsrecht jeder Gemeinde über ihr Vermögen und schlossen für Stadt und Land den Zugriff des Staates oder des Grundherrn auf dieses Vermögen aus. Der wesentliche verfassungsrechtliche Unterschied zwischen Städteordnung und Landgemeindeordnung bestand in der Festlegung der Ortsobrigkeit. In den Städten wurden ihre Funktionen, namentlich die Polizeigewalt, in der Regel vom gewählten Rat ausgeübt.[26]

---

der Oberlausitz, der Schönburgischen Herrschaften und der Hochstifter. Während für die Oberlausitz eine präzise Trennung in städtisch und ländlich verfaßte Gemeinden existierte (Vierstädte, Landstädte), erwies sich die Feststellung in den Schönburgischen Rezeßherrschaften als schwieriger.

[26] Für einige kleinere Städte unter der Allgemeinen Städteordnung galten aber auch hier Ausnahmeregelungen.

Dieser unterstand aber für die obrigkeitlichen Aufgaben der staatlichen Dienstaufsicht, so daß die Ratsmitglieder eine eigentümliche Stellung als Vertreter der Stadtgemeinde einerseits und des Staates andererseits einnahmen. Den dörflichen Einwohnervertretungen stand dagegen eine gesetzte Obrigkeit gegenüber, die dem Einfluß der Gemeinde entzogen war. Der Inhaber der Erbgerichtsbarkeit, also entweder der Patrimonialherr oder das Amt, hatte die Polizeigewalt auszuüben, Gemeindewahlen zu beaufsichtigen und Beschlüsse der Einwohnervertretungen zu genehmigen.

Die Städteordnung und die Landgemeindeordnung beruhten außerdem gleichermaßen auf dem Grundsatz der Gemeindemitgliedschaft jedes selbständigen Einwohners und wiesen eine strikte Trennung von Mitgliedschaft, die für den Versorgungsanspruch bedeutsam war, und politischen Rechten in der Gemeinde auf. Stadt und Land kannten vollberechtigte Gemeindemitglieder (Bürger bzw. Grundbesitzer) und von der Bestimmung über Gemeindeangelegenheiten und Gemeindevermögen sowie vom aktiven Wahlrecht Ausgeschlossene (Schutzverwandte bzw. Unangesessene). Beide Gruppen, für einen Teil der Landgemeinden eine bedeutsame Neuerung, wurden aber als Mitglieder der Gemeinde aufgefaßt.[27]

Hinsichtlich des kommunalen Wahlrechts versuchten die Juristen der Deputation, die städtischen Grundsätze so weit wie möglich auf das Land zu übertragen.[28] Mit der Landgemeindeordnung entstanden auch in den Dörfern Einwohnervertretungen, die als Repräsentativkörperschaften gedacht waren. Stimmrecht erhielten dabei nur die Ansässigen, unter diesen auch alleinstehende Frauen. Die Wahlberechtigten waren nach den örtlichen Verhältnissen in einzelne Eigentümerklassen (zum Beispiel: Hüfner, Gärtner, Häusler) einzuteilen. Aus jeder dieser Eigentümerklassen mußten Gemeindeausschußpersonen gewählt werden, außerdem auch Vertreter der Unansässigen. Nur in den kleinsten Gemeinden mit weniger als 25 Wahlberechtigten blieb es bei der überkommenen Gemeindeversammlung.

---

[27] Persönliche Abhängigkeit und Dienst- und Abgabepflichten des einzelnen Dorfbewohners gegenüber dem Grundherrn wurden von den Gesetzgebern als nicht relevant für die kommunale Verfassung betrachtet und ausschließlich auf die Ablösungsgesetze verwiesen. Rechte und Pflichten der früheren Grundbesitzergemeinde erledigten sich entweder mit den Gemeinheitsteilungen und Ablösungen oder bestanden in engen Grenzen als Rechtstitel der sogenannten Altgemeinden fort. Mit der Ablösung der Pflichten der Gemeinde als solcher gegenüber dem Grundherrn einerseits und den Gemeinheitsteilungen andererseits wurden gleichzeitig mit der Kommunalverfassung die Voraussetzungen für eine selbstverwaltete dörfliche Einwohnergemeinde geschaffen.

[28] Das indirekte Wahlrecht zu den Stadtverordnetenversammlungen kann hier außer Acht bleiben, weil es auf die größeren Städte beschränkt und somit kein Differenzpunkt zwischen Stadt und Land war.

Diese komplizierte Rechtskonstruktion, nach der Unangesessene nicht stimmberechtigt aber wählbar waren, und die Einteilung in Eigentümerklassen stießen auf erhebliche Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung und waren gewiß nicht dazu angetan, die Bestimmungen aus der Städteordnung für die Verhältnisse der Landgemeinden zu vereinfachen. Da aber ein besonderes Bürgerrecht fehlte, sollte die Repräsentation aller Interessengruppen des Dorfes, speziell auch unangesessener, doch gleichwohl einflußreicher und angesehener Einwohner, auf diese Weise gesichert werden. Auch die Aufgaben und Befugnisse der Einwohnervertretungen in Stadt und Land waren durch die beiden Gesetze weitgehend analog festgelegt. Sie bestanden in der Verfügung über das Gemeindevermögen, der Regelung der Daseinsvorsorge (Feuerschutz, Wasserabwehr, Wasserleitung und Beleuchtung, Armenwesen, zum Teil Schulwesen) und der Vertretung der Gemeinde nach außen.[29]

Der faktische Unterschied für kleine Städte, die sich für die Landgemeindeordnung entscheiden würden, war also gering, zumal das dörfliche Wahlrecht auf Antrag durch das der Städteordnung ersetzt werden konnte. Die Rechte der Ortsobrigkeit waren für alle kleinen Städte auf dem Verhandlungsweg zu regeln, gleich, ob sie sich der Allgemeinen Städteordnung oder der Landgemeindeordnung unterstellten. Sie sollten theoretisch so weit wie möglich vom Gemeindevorstand oder Bürgermeister ausgeübt werden. Praktisch ist nicht zu übersehen, daß der Staat bemüht war, zumindest die Polizeigewalt an sich zu ziehen.[30]

V.

Während des Entscheidungszeitraums versuchten erwartungsgemäß einige Orte minderen städtischen Rechts, ihre Anerkennung als vollwertige Stadt und die Annahme der Allgemeinen Städteordnung zu bewirken. Die staatliche Genehmigung für die Wahl *provisorischer Communrepräsentanten* noch vor Fertigstellung der Allgemeinen Städteordnung stellte dafür

---

[29] Eine ausführlichere Darstellung des Wahlrechts und der Aufgaben der Einwohnervertretungen bei Gunda Ulbricht, Die Reform der Einwohnervertretung durch die Allgemeine Städteordnung vom 2. Februar 1832 und die Landgemeindeordnung vom 7. November 1838, in: Sachsen 1763–1832. Zwischen Rétablissement und bürgerlichen Reformen, hrsg. von Uwe Schirmer, Beucha 1996, S. 206 bis 221.

[30] Die gleiche Tendenz zeigte sich selbst für die größeren Städte der Schönburgischen Rezeßherrschaften, wo heftige Auseinandersetzungen zwischen Staat, Haus Schönburg und den Räten um die Polizeigewalt entbrannten. SächsHStA Kreishauptmannschaft Zwickau 1498 Acta, Die städtischen Verfassungsverhältnisse im Allgemeinen in Bezug auf die allgemeine Städteordnung betreffend, 1834.

eine Vorentscheidung dar. Nach dem Mandat vom 15. Dezember 1830 hatten nur Städte das Recht zu dieser Wahl, welche Orte aber als Städte zu betrachten seien, war nicht näher festgelegt.[31]

Riesa setzte unter Berufung auf eine Urkunde vom 28. Juli 1623, wonach städtisches Bürgerrecht bestünde, die Wahl *provisorischer Communrepräsentanten* auf dem Petitionsweg durch.[32] Im weiteren Verlauf blieb aber die rechtliche Stellung der Gemeinde unsicher. Die Kreisdirektion Dresden führte sie unter den Städtlein und Flecken, die die Landgemeindeordnung annehmen wollten. Eine definitive Entscheidung darüber mit Fertigstellung eines Lokalstatus verzögerte sich aber, bis 1859 die Erklärung zur Stadt erfolgte.

Regis[33] nutzte die rechtlichen Veränderungen, um größere Unabhängigkeit vom Rittergut Breitingen und städtische Rechte zu erreichen. Die Bewohner des Marktfleckens Regis waren traditionell durch zwei Kommunvorsteher vertreten worden, deren Wahl und Bestätigung der Rittergutsherrschaft zustanden. 1823 wurden, nach einer Auseinandersetzung über die Person der Gewählten, zusätzlich Gemeindeausschußpersonen benannt, ohne deren Zustimmung die Kommunvorsteher nichts mehr entscheiden durften. Am 19. Juni 1827 richtete dann der Syndikus Carl Gottfried Mühling ein Gesuch um städtische Gerechtsame an König Anton, das abgewiesen wurde, weil keine Beweise für eine frühere Verleihung existierten. In dem genannten Verzeichnis der Städte von 1831 war Regis aber mit aufgeführt. Folglich beantragten die Kommunvorsteher bei der Gerichtsherrschaft die Einführung der Allgemeinen Städteordnung. Nach anfänglicher Ablehnung und Beschwichtigungsversuchen durch den Amtsschösser und den Gerichtsherrn Friedrich Gottlob Hertwig in Breitingen wurde durch die Landesdirektion am 5. Juni 1832 die Wahl städtischer Behörden gestattet und der Amtshauptmann zum Wahlkommissar ernannt. Die Wahl von *Communrepräsentanten* und des Größeren Bürgerausschusses erfolgte am 28. August 1832. Nach Verhandlungen mit der Gerichtsherrschaft und dem Bürgerausschuß wählte dieser am 22./27. Juli 1833 und nach Ungültigkeitserklärung der Wahl von neuem am 14. September 1833 den ersten Bürgermeister für die Stadt Regis. Er wurde am 19. Oktober

---

[31] Mandat, die Wahlen provisorischer städtischer Communrepräsentanten und die denselben, bis zur Einführung einer allgemeinen Städteordnung, zu gebende Stellung betreffend. Gesetzessammlung für das Königreich Sachsen 1830, S. 223 bis 239.

[32] SächsHStA Loc. 31526 Communrepräsentanten Vol. VII, Bl. 135, 136, Vol. VIII, Bl.198 bis 202.

[33] Alle Angaben nach Z i m m e r m a n n, Chronik von Regis mit Blumroda. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte des Zeitzer Stiftes, Regis 1909, S. 79 bis 83.

1834 in sein Amt eingewiesen. Bis dahin hatte der königliche Kommissar die Verwaltungsgeschäfte geführt. Von diesem Zeitpunkt an ist auch in den Kirchenbüchern die Bezeichnung *Bürger* anstelle des bisherigen *Nachbar* überliefert. 1840 schließlich erhielt Regis sein Lokalstatut, das auch einen Ausgleich mit den gerichtsherrschaftlichen Rechten enthielt.

Besonders bezeichnend ist der Fall Brand. Die Gemeinde war schon 1555 als Flecken sowie 1590 und 1764 als Städtlein bezeichnet worden.[34] Sie besaß ein spezielles, an die Bedürfnisse des Bergbaus angepaßtes Bürgerrecht. An der Spitze der Brander Kommunalorganisation stand aber bis 1834 ganz dörflich ein Erbrichter und es gab nicht einmal eine eigene Kirchgemeinde, sondern Brand war nach Erbisdorf eingepfarrt. Durch die Aufnahme in das Verzeichnis der Städte von 1831 und die Annahme der Allgemeinen Städteordnung 1834 wurde der Ort gewissermaßen auf dem Verwaltungsweg zur Stadt.

Für Callnberg mußte die Stadteigenschaft erst endgültig festgestellt werden. Als dort nach der Wahl *provisorischer Communrepräsentanten* auch die Allgemeine Städteordnung eingeführt werden sollte, wendeten sich sowohl das Justizamt als auch die Stadt Lichtenstein dagegen. Das Verzeichnis der Städte von 1831 enthielt den Ort nicht. Callnberg war eine Ausgründung von Lichtenstein, der erst 1716 besondere Rechte verliehen wurden. Die Callnberger Handwerker mußten den Lichtensteiner Innungen angehören. Darauf stützte sich der Lichtensteiner Protest. Außerdem führte das Justizamt noch an, Callnberg habe keine Magistratsrechte, sondern nur einen Stadtrichter mit zwei Schöppen, und kein Kommun- und Kämmereivermögen. Das Bürgerrecht werde durch die Herrschaft erteilt. Am 24. Oktober 1832 entschied die Landesdirektion, daß Callnberg in allen Angelegenheiten außer dem Landtagswahlrecht als Stadt zu betrachten sei.[35]

Eine umgekehrte Entwicklung, die noch bei der Diskussion um die Reformpläne der Jahre 1848/1849 eine Rolle spielen sollte[36], nahm Lobstädt.[37] Die Gemeindevertreter betonten, daß der Ort Lobschwitz seit dem 17. Jahrhundert in den Lehnbriefen des Rittergutes *das Städtlein Lobstädt* ge-

---

[34] Historisches Ortsverzeichnis für Sachsen, bearb. von Karlheinz B l a s c h k e, Leipzig 1957, 3. Teil, S. 36.

[35] SächsHStA, Staatsarchiv Chemnitz, Gesamtregierung Glauchau 471, Acta, die Einführung der allgemeinen Städte-Ordnung zu Callnberg betr. 1832, Bl. 1 bis 9.

[36] Landtagsakten 1849/50, Berichte der II. Kammer, S. 515 bis 518. SächsHStA Ständeversammlung 1833 bis 1918. Acta des V. Auschusses der II. Kammer, die Beschwerde des Gemeinderathes zu Lobstädt wegen der seiten des Ministeriums des Innern verweigeren Einführung der Städteordnung im Städtchen Lobstädt betr. 1849/50.

[37] Vgl. die Entwicklung von Burkersdorf und Burgstädt.

nannt worden sei. In der Generalakzisordnung[38], im Personalsteuerausschreiben und im Gewerbe- und Personalsteuergesetz sei Lobstädt immer als Stadt bezeichnet und behandelt worden. Diese Fakten erkannte auch die Regierung an. Bereits 1832 protestierten die Gemeindevertreter erstmals dagegen, daß der Ort nicht in das Verzeichnis beim Landtagswahlgesetz aufgenommen worden war und weder *provisorische Communrepräsentanten* wählen noch die Allgemeine Städteordnung einführen durfte. Am 2. Juli 1833 wurde die Beschwerde abgewiesen. Erneute Bemühungen 1849 ereilte das gleiche Schicksal. Am 21. Februar 1850 richteten die Gemeindevertreter eine Petition an die Zweite Kammer des Landtags, die *Volksvertretung wolle dahin wirken, daß ihrem Wunsche Seiten der Regierung Statt gegeben werde.*[39] Das Ministerium des Innern hatte die Ablehnung der bisherigen Gesuche ausschließlich mit der entsprechenden Vorschrift im Publikationsgesetz begründet. Das diese Bestimmung juristisch und praktisch ungenügend fundiert war, wurde oben bereits erwähnt. So stellte sich der Petitionsausschuß der Zweiten Kammer auf den Standpunkt, nur wegen der Festlegung von 1832 könne Lobstädt nicht die Stadteigenschaft verwehrt werden. Die Bittschrift wurde der Regierung zu *thunlicher Berücksichtigung* überwiesen, wobei sich die Begründung auf die auch zeitgenössische Kenntnis eines Übergangsfeldes zwischen Stadt und Land stützte. Lobstädt sei in wirtschaftlicher und steuerlicher Hinsicht anderen Städten gesetzlich gleichgestellt und es lasse sich kein zwingendes Unterscheidungsmerkmal finden. Außerdem widerspreche es dem Grundsatz der Selbstverwaltung, der Gemeinde wegen einer bürokratischen Festlegung die Allgemeine Städteordnung zu verweigern.[40] Trotz dieses Einsatzes der Zweiten Kammer des Landtages blieb Lobstädt Landgemeinde.

Andere Orte, die im Verzeichnis der Städte aufgeführt waren, wollten dagegen die Bestimmungen der Allgemeinen Städteordnung nicht annehmen. Eine Versammlung der stimmberechtigten Bürgerschaft in Wildenfels[41] ließ bereits 1830 durch ihren Stadtrichter erklären, *daß es bei der bisherigen Communverfaßung fernerhin verbleiben möge und sie die Wahl provisorischer städtischer Communrepräsentanten in Wildenfels nicht für*

---

[38] Vgl. auch Zählung der accispflichtigen Handwerker. SächsHStA Kommerzienputation, Loc. 11187 Tabellarische Uebersicht der Händler, Gewerbetreibenden und Handwerker des Accis-Inspections.Bezirks zu Borna 1829.

[39] Landtagsakten 1849/50 Berichte der II. Kammer, S. 516.

[40] Ebenda, S. 517, 518.

[41] Die Aufnahme in das Verzeichnis erfolgte mit großer Wahrscheinlichkeit auf der Basis der Liste akzisbarer Städte von 1791.

nöthig erachteten und wünschten.[42] Wildenfels hatte keinen Stadtmagistrat und keine Kämmerei. Die gemeindlichen Angelegenheiten wurden durch die Versammlung der stimmfähigen Bürger, analog den dörflichen Gemeindeversammlungen, und zwei Kommunvorsteher geregelt.

Von den 139 im Jahre 1831 durch das Verzeichnis anerkannten Städten erklärten zunächst 34, auf das Erscheinen der Landgemeindeordnung warten und sich erst dann festlegen zu wollen. Am 28. Dezember 1838 bestimmte das Ministerium des Innern auf eine Anfrage, die sich auf die Stadt Zöblitz bezog[43], daß auch Städte, die schon die Allgemeine Städteordnung eingeführt hätten, sich noch für die Landgemeindeordnung entscheiden dürften.

Die Landesdirektion antwortete auf alle Fragen der Kreisdirektionen zu Organisationsdetails, daß es dem Geist sowohl der Allgemeinen Städteordnung als auch der Landgemeindeordnung entspreche, die notwendigen Regelungen durch Lokalstatute je nach den örtlichen Gegebenheiten zu treffen. Die Hauptschwierigkeit bei der praktischen Anwendung der Landgemeindeordnung in den kleineren Städten war erwartungsgemäß die Einteilung der Wähler in Eigentümerklassen, die der traditionellen Gliederung der Bürger und Einwohner nicht entsprach, da sie auf agrarrechtlichen Grundlagen beruhte. Deshalb gestatteten die Kreisdirektionen den meisten betroffenen Städten, durch Ortsgesetz die Gliederung der Allgemeinen Städteordnung in Bürger und Schutzverwandte zu übernehmen.

Ende 1842 hatten sich nach verschiedenen Änderungen 24 kleinere Städte[44] der Landgemeindeordnung unterstellt, nicht alle aus eigenem Antrieb: Lunzenau, Mügeln, Naunhof, Nerchau, Trebsen, Bärenstein, Berggießhübel, Dohna, Glashütte, Hohnstein, Lauenstein, Liebstadt, Neugeißing, Rabenau, Riesa, Wehlen, Callnberg, Ernstthal, Hartenstein, Wildenfels, Netzschkau, Aue, Lengefeld, Unterwiesenthal, Wechselburg.[45] Aue entschied sich später doch noch für die Allgemeine Städteordnung, auf der das Lokalstatut von 1846 aufbaute.[46] Die Zöblitzer *Communrepräsentan-*

---

[42] SächsHStA Loc. 31525 Das wegen der Wahlen provisorischer städtischer Communrepräsentanten erlassene Mandat betreffend. 1830, 1831, Vol. I, Bl. 35, 36.

[43] Eine ehemals schriftsässige Stadt, der erst das Gesetz von 1838 die Wahlmöglichkeit eröffnete.

[44] Darunter waren acht bis 1831 landtagsfähige Städte: Mügeln, Berggießhübel, Dohna, Glashütte, Hohnstein, Wehlen, Rabenau, Aue.

[45] SächsHStA MdI 969 Der Stand der Einführung der Städteordnung und der Landgemeindeordnung, 1842, SächsHStA MdI 4049 Communalangelegenheiten in Unterwiesenthal betr.

[46] SächsHStA MdI 3904 Communangelegenheiten in Aue betr.

ten nahmen ihren Antrag auf Einführung der Landgemeindeordnung 1840 zurück.[47]

Die Diskussionen verliefen nicht konfliktfrei, so daß einzelne Städte, manchmal mehrfach, ihre Meinung änderten. Obwohl immer wieder betont wurde, daß die *provisorischen Communrepräsentanten* und später der größere Bürgerausschuß in ihrer Entscheidung für das eine oder andere Gesetz frei seien, versuchten auch die Gerichtsherrschaften und die königlichen Kommissare, ihren Einfluß geltend zu machen. In Callnberg setzte sich die Kontroverse mit Lichtenstein fort. Die *Communrepräsentanten* wollten, nachdem die Entscheidung der Regierung ihnen Rechtssicherheit gewährt hatte, die Landgemeindeordnung abwarten. 1834 entschieden sie sich aber doch für die Allgemeine Städteordnung. Daraufhin drängte die Kreisdirektion die beiden Städte, Verhandlungen über eine mögliche Vereinigung aufzunehmen. Weder Lichtenstein noch Callnberg wünschten aber diese Vereinigung, so daß am 19. Mai 1835 die Einführung der Allgemeinen Städteordnung in Callnberg genehmigt und 1836 ein größerer Bürgerausschuß gewählt wurde. Dieser erklärte am 13. Juli 1837, nun doch die Landgemeindeordnung abwarten zu wollen.[48] In Ernstthal bestanden die *provisorischen Communrepräsentanten* auf der Allgemeinen Städteordnung. Versuche, eine Vereinigung mit Hohenstein zu erreichen, scheiterten schon im Keim. Der Kommissar erreichte in langwierigen Verhandlungen, daß die städtischen Vertreter die Landgemeindeordnung unter der Bedingung akzeptieren würden, daß Ernstthal eine eigene Gerichtsstelle erhielte. Dagegen entschied das Ministerium des Innern 1841, keine Gerichtsstelle einzurichten und die Landgemeindeordnung gegen den Willen der *Communrepräsentanten* einzuführen.[49] Auch in Hartenstein sprachen sich die *Communrepräsentanten* zunächst für die Allgemeine Städteordnung aus.[50] Nur auf Drängen des Kommissars fanden sie sich mit der Landgemeindeordnung ab. Der Gemeinderat richtete aber noch 1848 ein Gesuch um Einführung der Allgemeinen Städteordnung an die Kreisdirektion Zwickau, das

---

[47] SächsHStA MdI 981a Städtische Verfassungs- und Vermögensübersichten 1840, Bl. 308, 309.

[48] SächsHStA, Staatsarchiv Chemnitz, Gesamtregierung Glauchau 471, Bl. 13, 62 bis 65, 101 bis 117, 132. Gesamtregierung Glauchau 472, Acta, die Einführung der allgemeinen Städte-Ordnung zu Callnberg betr., 1835, Bl. 22, 163.

[49] SächsHStA, Staatsarchiv Chemnitz, Gesamtregierung Glauchau 490, Acten die Einführung der allgemeinen Städte-Ordnung in Ernstthal betr., Bl. 1 bis 4, 11, 25, 231. Gesamtregierung Glauchau 491, Acta die Einführung der Landgemeindeordnung in Ernstthal betr. 1843.

[50] SächsHStA, Staatsarchiv Chemnitz, Gesamtregierung Glauchau 474, Acta die communlichen Verhältnisse der Stadt Hartenstein betr., Bl. 4.

abgewiesen wurde.[51] Die *provisorischen Communrepräsentanten* von Schellenberg konnten sich gegen Kreisdirektion und Kommissar durchsetzen und erhielten für ihre Stadt die Allgemeine Städteordnung.[52] Schandau wartete bis 1840 und entschied sich erst dann für die Allgemeine Städteordnung.[53] In Neustädtel wollten die *provisorischen Communrepräsentanten* die Stadt der Landgemeindeordnung unterstellen, wenn die Abtretung der Gerichtsbarkeit an den Staat zu ihren Bedingungen genehmigt würde. Das Ministerium des Innern lehnte diese Forderung ab. Daraufhin wurde, um die Gerichtsbarkeit in der Stadt halten zu können, die Allgemeine Städteordnung eingeführt.[54]

Die städtische Gerichtsbarkeit scheint eines der Haupthindernisse gewesen zu sein, das kleine Städte von der Einführung der Landgemeindeordnung abhielt. Es ging dabei weniger um die eigene Ausübung durch ein Stadtgericht, die in den kleinen Amtsstädten sowieso nur für wenige Angelegenheiten gestattet war, da sie in der Regel keine Obergerichtsbarkeit und oft nicht einmal die volle Erbgerichtsbarkeit innehatten. Eine wesentliche Einnahmequelle für den Haushalt konnte das eigene Stadtgericht hier nach Abzug der Kosten nicht bieten.[55] Als wichtig wurde vielmehr empfunden, daß sich das Gericht, gleich ob staatlich oder städtisch, im Ort befand. Zahlreiche Gesuche beweisen, daß die kleineren Städte bereit waren, die Reste ihrer Gerichtsbarkeit auf dem Verhandlungsweg an den Staat abzutreten, wenn dieser eine Gerichtstelle und eventuell einen finanziellen Ausgleich zusagte. Die Inhaber der Patrimonalgerichtsbarkeit in den Vasallenstädten verweigerten dagegen meist hartnäckig die Übergabe der Gerichtsbarkeit an den Staat.

---

[51] SächsHStA Kreishauptmannschaft Zwickau 3748 Acta, die Einführung der Landgemeindeordnung in Hartenstein betr. Vol. I, 1839 bis 1862, Bl. 78 bis 82.

[52] SächsHStA MdI 969.

[53] SächsHStA MdI 981a Städtische Verfassungs- und Vermögensübersichten 1840, Bl. 55, 56.

[54] Ebenda, Bl. 269 bis 271.

[55] In den Haushaltplänen und Rechnungsübersichten für das Jahr 1840 wurden in der Regel Rats- und Stadtgerichtseinnahmen nicht getrennt, für die hier betrachteten Städte die Sporteleinnahmen oftmals überhaupt nicht extra ausgewiesen, so daß eine spezifizierte Aussage schwierig ist. Zu vergleichen sind aber z. B. in Penig 50 Th. Sporteleinnahmen vom Stadtgericht bei 1859 Th. Gesamteinnahmen, in Crimmitschau 400 Th. Rats- und Gerichtssporteln bei 1183 Th. Besoldungskosten, in Geyer 852 Th. an Gerichtseinkünften, Handwerkerabgaben und Lehngeldern, dabei Aufwand der Sportelkasse 615 Th., in Lengenfeld 200 Th. Gerichtssporteln bei 556 Th. Gesamtbesoldungsaufwand (der Stadtrichter war gleichzeitig Ratmann auf Zeit), in Zöblitz deckten 70 Th. Gerichtsgebühren den Jurisdiktions- und Büroaufwand. SächsHStA MdI 981a und b.

Daneben spielten für das Bestehen auf der Allgemeinen Städteordnung wahrscheinlich solche in den Quellen schwer faßbaren Motive wie Tradition und Prestige eine Rolle. Durch die Benennungen *Bürgermeister* für den Gemeindevorstand und *Ratmänner* für die Gemeindeältesten sowie die Weiterführung der Bezeichnung *Stadt* wurde jede öffentliche Herabsetzung schon durch das Gesetz vermieden.[56] Dennoch empfand ein Teil der kleineren Städte, deren Verfassungs- und Finanzverhältnisse der Landgemeindeordnung entsprochen hätten, die Unterstellung unter dieses Gesetz offensichtlich als einen Rechts- und Rangverlust.

Eine verfassungsrechtliche Abgrenzung von Stadt und Land wurde durch die lokalen Regelungen nicht bewirkt. Für die großen Landgemeinden war die weitere Entwicklung während der Industrialisierung eher geeignet, die Unterscheidung von den Städten theoretisch und praktisch zu erschweren. Deshalb intendierten die Reformbemühungen der Jahre 1848 und 1849 einen allmählichen Übergang zu einem gemeinsamen Gemeindeverfassungsgesetz für Stadt und Land, der aber mit der Restauration des Gemeinderechts aus den Jahren 1832/38 scheiterte. Mit der Beseitigung der Patrimonialgerichtsbarkeit, zunächst durch Überlassung auf dem Verhandlungsweg, endgültig durch das Gesetz vom 11. August 1855[57], zog der Staat diese obrigkeitlichen Funktionen in den Landgemeinden an sich. Der oben erwähnte rechtliche Unterschied zwischen Stadt und Land entfiel, und der Staat bildete nun, direkt oder indirekt über die Doppelfunktion des Rates, überall die Gemeindeobrigkeit.

1864 schränkte ein neues Wahlgesetz den Aufgabenbereich der Gemeindeobrigkeit auf dem Land ein und übertrug die Verantwortung für die Gemeindewahlen als Regelfall dem Gemeinderat selbst.[58] Die obrigkeitliche Leitung der Wahlen und die damit verbundenen Verdachtsfälle von Wahlbeeinflussung sollten durch dieses Gesetz beseitigt werden. Allerdings war es jeder Gemeinde gestattet, sich für die unmittelbare Leitung der Wahl durch das Justizamt zu entscheiden, wie sie bisher erfolgt war. Viele Landgemeinden haben diese Regelung gewählt, wahrscheinlich um Unsicherheiten bei der Durchführung der Wahlhandlung auszuweichen. Der Bericht der Leipziger Kreishauptmannschaft für die Presse wies bei 922 Amtsgemeinden 401 mit weiterhin obrigkeitlicher Leitung und 256 mit künftig

---

[56] Gesetz, die Anwendung der Landgemeindeordnung auf kleinere Städte betreffend, vom 7. November 1838, GVBl. 1838, S. 449 bis 451, §§ 2, 3.

[57] Gesetz, die künftige Einrichtung der Behörden erster Instanz für Rechtspflege und Verwaltung betreffend vom 11. August 1855, GVBl. 1855, S. 144 bis 158.

[58] Gesetz, die Wahlen in den Landgemeinden betreffend vom 12. Juli 1864 und der Verordnung vom gleichen Tage , GVBl. 1864, S. 247 bis 251 und 251 bis 263.

selbständiger Leitung aus. In 265 der kleinsten Gemeinden war noch keine Wahl nötig geworden. Bemerkenswert sind die erheblichen Unterschiede von Justizamt zu Justizamt, die ermutigenden oder skeptischen Einfluß der Beamten vermuten lassen.[59] Die obrigkeitliche Durchführung schien für einige der Gemeinden größere Rechtssicherheit zu bieten und gleichzeitig ein vermittelnder Faktor bei Differenzen oder ausgeprägten Parteiungen, zum Beispiel zwischen Angesessenen und Unangesessenen, in der Gemeinde zu sein. Diese Beobachtung wird durch ganz ähnliche Berichte aus dem Zwickauer Kreisdirektionsbezirk gestützt.[60]

VI.

Erst mit der Verwaltungsreform von 1873 wurde ein neuer Lösungsversuch bezüglich der Abgrenzung von städtischen und ländlichen Gemeinden unternommen. Noch 1869 hatte sich die II. Kammer des Landtags für ein einheitliches Gesetz ausgesprochen. Jetzt sah der Regierungsentwurf drei strikt getrennte Ordnungen für größere Städte, kleinere Städte und Landgemeinden vor. Die Regierung begründete ihre Entscheidung damit, bestehende Unterschiede zwischen Stadt und Land nicht verwischen und die jahrhundertelange Tradition gesonderter Rechte für die Städte aufrechterhalten zu wollen. Entgegen dieser Argumentation muß die Einführung einer dritten Ordnung für die mittleren und kleinen Städte[61] jedoch als Indiz gelten, daß die überkommene Trennung der konvergierenden Entwicklung der sächsischen Gemeinden nicht mehr gerecht werden konnte. Der Entwurf der dritten Gemeindeordnung war das Eingeständnis, daß eine gemeinsame Städteordnung, die für alle Städte, und nur für diese, angemessene Entwicklungsbedingungen schuf, nicht erreicht werden konnte, daß es einheitliche und besondere Rechte für die Städte nicht mehr gab. Der Zwickauer Bürgermeister Streit wies zu Beginn der Beratungen im Landtag nach, daß die Unterschiede, die durch die drei Gesetzentwürfe festgeschrieben werden sollten, in erster Linie auf zwei anderen Kontroversen beruhten: über die duale Stellung des Stadtrats der größeren Städte

---

[59] Dresdner Journal Nr. 53, 4. 3. 1865, in: SächsHStA Kreishauptmannschaft Zwikkau 1529, Acta, die Landgemeindeordnung betr. 1861 bis 1891. beigeheftet nach Bl. 97.

[60] SächsHStA Kreishauptmannschaft Zwickau 1529, Acta, die Landgemeindeordnung betr. 1861 bis 1891. Bl. 98 bis 103.

[61] Entwurf und Motiven in: Landtagsakten 1871/73, I. Abt. Bd. 2, S. 352 bis 358 und 400 bis 402. Diese Städteordnung hatte ihren Ursprung im Promemoria des Ministers von Nostitz-Wallwitz zur Reformfrage. Er selbst begründete sie damit, daß kleinere Städte vor allem wegen der Bezeichnung Landgemeindeordnung die Übernahme der vereinfachten Verwaltungseinrichtungen gescheut hätten.

als Selbstverwaltungsgremium der Stadt und staatliche Obrigkeit und über die Polizeiverwaltung der Landgemeinden, die einige Beamte und Abgeordnete den dortigen Gemeindevertretern nicht zutrauten.[62]

Während der Debatte im Landtag wurden die Grenzen zwischen den Ordnungen verwischt, so daß drei Kernbereiche mit gleitenden Übergängen zustande kamen. Denkbar waren nach den Gemeindeverfassungen von 1873[63]: – kleine Landgemeinden mit bis zu 25 ansässigen Mitgliedern, durch Gemeindeversammlung und Gemeindevorstand vertreten; – Landgemeinden nach der *Revidirten Landgemeindeordnung*, durch Ausschußpersonen, Gemeindeälteste und Gemeindevorstand vertreten. – Städte nach der *Städteordnung für mittlere und kleine Städte.* – Städte nach der *Revidirten Städteordnung* mit Stadtgemeinderat. – Städte nach der *Revidirten Städteordnung* mit getrennten Kollegien von Rat und Stadtverordneten. Eine Sonderstellung nahmen nach dem Organisationsgesetz[64] die Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz hinsichtlich der Staatsaufsicht ein. Am 22. September 1874 hatten sich 73 Städte der *Revidirten Städteordnung*, 63 der *Städteordnung für mittlere und kleine Städte* unterstellt.[65]

Das Problem, eine angemessene Verfassung für die größeren Landgemeinden zu schaffen, blieb weiter ungelöst. Während die großen Gewerbedörfer der Zählung von 1834 hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl mehrheitlich stagnierten, hatten sich in der nahen Umgebung der Großstädte nunmehr industriell geprägte Vorortgemeinden gebildet, die im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts zum Teil die Grenze von 10000 Einwohnern überschritten. Besonders hier zeigte sich schon bald neuer Regelungsbedarf. Es drohte, wie mit bemerkenswerter Offenheit Hans Alexander von Bosse, Regierungsrat im Ministerium des Innern und später Kreishauptmann in Bautzen, äußerte, *der Fall einzutreten, daß Sozialisten das Uebergewicht in der Gemeindevertretung erhielten.*[66] Die Gemeinde Lindenau richtete eine Petition an den Landtag 1883/84, der sich Neustadt bei Leipzig, Thonberg, Neuschönefeld, Neusellershausen, Volkmarsdorf, Striesen, Plauen bei Dresden, Potschappel, Deuben, Löbtau, Ebersbach, Schönheide, Oelsnitz im Erzgebirge, Olbernhau, Kappel und eine Minderheit des

---

[62] Landtagsmitteilungen 1871/73, II. Kammer, Bd. 1, S. 230.

[63] GVBl. 1873 Revidirte Städteordnung S. 295 bis 321, Städteordnung für mittlere und kleine Städte S. 321 bis 327, Revidirte Landgemeindeordnung S. 328 bis 350.

[64] Gesetz, die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betreffend vom 21. April 1873, GVBl. 1873, S. 275–284.

[65] Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. Vierter Bd., Erstes Heft, Leipzig 1905, S. 8.

[66] Hans Alexander von Bosse, Königlich Sächsische Revidirte Landgemeindeordnung vom 24. April 1873, Leipzig [8]1898, S. 13.

Gemeinderates Gohlis, später auch noch die Gemeinden Wilkau und Eutritzsch, anschlossen. Die Gemeindevertreter baten darum, für die größeren Landgemeinden an die Stelle der Paragraphen 14, 15 und 34 der *Revidirten Landgemeindeordnung* die Paragraphen 15 bis 24 der *Revidirten Städteordnung* zu setzen. Damit sollte statt des allgemeinen Wahlrechts für die über 21 Jahre alten Männer und angesessenen Frauen das Bürgerrecht der *Revidirten Städteordnung* zur Bedingung für das kommunale Wahlrecht gemacht werden. *Fluktuierende Fabrikarbeiter*, als die vermeintliche Klientel der Sozialdemokratie, hoffte man auf diese Weise aus der Vertretung und Verwaltung der Gemeinden fernzuhalten. Die Petitionsschriftsätze waren offensichtlich kopiert und den einzelnen Orten zugesandt worden[67]. Der Vorwurf des Abgeordneten Liebknecht in der Debatte der Zweiten Kammer, die Petitionsaktion sei durch Dr. Götz von Lindenau (Fortschrittspartei) initiiert und organisiert worden, hat durchaus den Anschein der Wahrheit für sich.[68] Beide Kammern stimmten den Bitten zu, obwohl der Beschwerde- und Petitionsausschuß der Zweiten Kammer[69] und der Minister von Nostitz-Wallwitz der Meinung waren, daß die Wahl nach Einwohnerklassen und die Festlegung bestimmter Zahlenverhältnisse zwischen deren Vertretern genügende Sicherheiten gegen eine Übermacht zu junger Ausschußpersonen enthielten.[70] Es ginge jedoch, so der Bericht an den Landtag weiter, darum, *die Bethätigung des Gemeindewahlrechts weniger in der Massenbetheiligung an den Wahlen, als in der Heranziehung solcher Wähler zu erblicken, die mit genügendem Verständniß für die Gemeindeangelegenheiten das nöthige Interesse an deren Förderung verbinden.*[71] Die Ständische Schrift vom 26. März 1884 bat die Regierung um Kenntnisnahme und Erwägung von Spezialvorschriften für größere Landgemeinden. Die Aufsichtsbehörden sollten für Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern die Anwendung der *Städteordnung für mittlere und kleine Städte* genehmigen können. Mit dem Landtagsabschied vom 27. April 1884 sagte König Albert die Einzelfallregelung zu. Diese geschah in der Folge für Lindenau, Reudnitz, das schon eine Separatpetition um Anerkennung als Stadt eingereicht hatte, Striesen, Pieschen und Löbtau, 1908 weiter für Leutzsch, Stötteritz, Schönefeld, Rodewisch und

---

[67] SächsHStA Ständeversammlung 1833 bis 1918, Nr. 8474.

[68] Ebenda, Bl. 19, 20.

[69] Beratung am 5., 11., 13. und 21. 12. 1883. SächsHStA Ständeversammlung 1833 bis 1918, Nr. 8623 Acta der II. Kammer, Die Petitionen der Gemeinde Lindenau und Genossen, die Anwendung der Bestimmungen von §§ 15 bis 24 der Rev. Städte-Ordn. auf größere Landgemeinden betr.

[70] SächsHStA Ständeversammlung 1833 bis 1918, Nr. 8474, Bl. 17, 18.

[71] Ebenda, Bl. 18.

Oberplanitz. Abgelehnt wurde die Unterstellung unter die *Städteordnung für mittlere und kleine Städte* für Schedewitz, Schönheide und Klingenthal.[72]

Außer durch diese Sonderbestimmungen versuchte das Ministerium des Innern die Rechtslage der größten Landgemeinden zu regeln, indem es einerseits einzelne Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern zur Stadt erklären ließ (Limbach bei Chemnitz 1883, Olbernhau 1902) und andererseits in großem Maße Landgemeinden zunächst in die Großstädte, nach 1918 verstärkt auch in die Mittelstädte eingemeindet wurden.[73] 1910[74] unterstanden der *Städteordnung für mittlere und kleine Städte* 63, der *Revidirten Städteordnung* 80 Städte. Zwei Städte unter der Ordnung für mittlere und kleine Städte (Hartha, Johanngeorgenstadt) hatten mehr als 5000 Einwohner, 13 unter der *Revidirten Städteordnung* weniger als 5000.[75] Sieben Städte mit *Revidirter Städteordnung* hatten einen Stadtgemeinderat gebildet. Auf der anderen Seite gab es in Sachsen 1910 acht Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern[76]. Gerade in den mittleren Größenklassen zwischen 2000 und 20000 Einwohnern fand man nebeneinander ohne wesentliche Größenunterschiede Städte mit *Revidirter Städteordnung* und mit *Städteordnung für mittlere und kleine Städte* ebenso wie Landgemeinden[77].

---

[72] Bosse (wie Anm.66), S. 18., Karlheinz Blaschke, Die Verwaltung in Sachsen und Thüringen, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-Christoph von Unruh, Bd. III, Stuttgart 1984, S. 792.

[73] Zusammenstellungen in: Die Einwohnerzahlen der Landgemeinden (wie Anm. 18), S. 81, 82 und Grundriß der deutschen Verwaltungsgeschichte 1918 bis 1945, Reihe B, Bd. 14. Marburg/Lahn 1982, S. 17 bis 19, Jahrbuch Sachsen 1928, S. 2; Zeitschrift des sächsischen statistischen Landesamtes 78/79 (1932/33), S. 299, 87/88 (1941/42), S. 217 bis 232.

[74] Zahlen nach Otto Fischer, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reiches und des Königreiches Sachsen in seinen Grundzügen gemeinfaßlich dargestellt, Leipzig [12]1910, S. 107 bis 111.

[75] Bernstadt 1401, Dippoldiswalde 3844, Königstein 4224, Lommatzsch 4140, Neustadt 4873, Nossen 4879, Pulsnitz 3939, Sayda 1370, Schandau 3373, Schöneck 4512, Schwarzenberg 4626, Thum 4190, Waldenburg 2726.

[76] Ölsnitz/E. (16213), Schönefeld (14879), Niederplanitz (12363), Leutzsch (12327), Oberplanitz (12296), Neugersdorf (11595), Radebeul (11402), Deuben (11009); dazu noch die 1910 nach Leipzig eingemeindeten Orte Stötteritz und Möckern. Statistisches Jahrbuch für das Königreich Sachsen, 40 (1912), S. 11.

[77] Verhandlungen der sächsischen Volkskammer, Vorlage 66, S. 18. Die Gruppe 3000 bis unter 4000 fehlt in der Vorlage. Da es aber Städte und Gemeinden mit 3000 bis 4000 Einwohnern gab (z. B. Königsbrück 3730, Schirgiswalde 3489) und die Gesamtzahl der Gemeinden richtig angegeben ist, wurde sie wahrscheinlich versehentlich unter 2000 bis 3000 Einwohner mitgezählt. Zum Vergleich in bezug auf die Städte siehe Blaschke, Entwicklungstendenzen (wie Anm. 10), S. 60 bis 64

Im Geist der Landtagswahlrechtsreform 1909 änderten viele größere Städte nach 1910 ihr kommunales Wahlrecht und führten eine Klasseneinteilung der Wähler ein, die verblüffend der ländlichen Einteilung in Eigentümerklassen ähnelte. Zum Beispiel wurden die Bürger der Stadt Aue, die zur Mittelstadt angewachsen war, 1912 in fünf Klassen zur Wahl gebeten: Klasse A umfaßte die Arbeiter mit 1296 Wahlberechtigten, denen 6 Stadtverordnete zustanden. Wahlklasse B vereinte Beamte und Gelehrte mit einem Jahreseinkommen von mehr als 2500 Mark. 263 Wahlberechtigte wurden durch fünf Stadtverordnete vertreten. 150 Bürger, die als Gewerbetreibende mehr als 2500 Mark Jahreseinkommen erwirtschafteten, vergaben ihre Stimmen in der Klasse C ebenfalls für fünf Stadtverordnete. In Wahlklasse D waren 133 Bürgern aus dem Handelsstand mit mehr als 2500 Mark Jahreseinkommen acht Stadtverordnetensitze zugeordnet. Schließlich gehörten der Wahlklasse E 685 Beamte und Gewerbetreibende mit weniger als 2500 Mark Jahreseinkommen an, die drei Stadtverordnete zu bestimmen hatten.

Eine erneute Revision der sächsischen Kommunalgesetze erfolgte 1913, als ein neuer Wortlauts der Landgemeindeordnung infolge des *Gesetzes, Änderung und Ergänzung von Bestimmungen der Revidirten Landgemeindeordnung betreffend*, vom 4. Juli 1912 erschien.[78] Die Veränderungen bezogen sich vor allem auf die größten und industrialisierten Landgemeinden. Ihre innere Organisation konnte durch Ortsgesetz jetzt weitgehend der in mittleren und kleinen Städten angeglichen werden. Auch die Stellung ihrer Selbstverwaltungsgremien gegenüber dem Staat wurde gestärkt.

Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Männer und Frauen und der Verhältniswahl zu den Einwohnervertretungen in Stadt und Land fiel nach 1918 die Unterscheidung der kommunalen Wählerschaft weg, an der die Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts, wenn auch mit zahlreichen Ausnahmen, als Prinzip festgehalten hatten. Während der Gemeindeverfassungsreform 1921 bis 1923 flammte die Debatte um eine einheitliche Gemeindeordnung noch einmal heftig auf. Den Gegnern der Vereinheitlichung, die besonders unter den Staats- und Gemeindebeamten zu finden waren, mangelte es aber an einer einleuchtend zu begründenden Alternative. Alle rationalen Merkmale und die nivellierende Praxis sprachen gegen eine verfassungsrechtliche Trennung in Städte und Landgemeinden. Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 1. August 1923 und ihre Novelle vom 15. Juni 1925 kannten den Stadtbegriff nur noch als Titel ohne Rechtsfolgen. An die Stelle der überkommenen Trennung trat

[78] GVBl. 1912, S. 387 bis 397.

die Einteilung der Gemeinden in Größenklassen. Alle traditionellen Bezeichnungen, wie *Rat* und *Stadtverordnete*, durften jedoch beibehalten werden. Das Eigenrecht der Gemeinden zur Selbstverwaltung, Selbstvertretung der Einwohner und Selbstverfügung über das Gemeindevermögen wurde über die bisherigen Grenzen ausgedehnt. Die einheitliche Gemeindeverfassung bedeutete also keine Zurücksetzung der Städte, deren wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung damit keineswegs in Frage gestellt wurde. Vielmehr spiegelte sie die bereits lange postulierte gleiche Gemeindeeigenschaft und das gleiche Rechts auf Selbstverwaltung für Stadt und Dorf nun auch im Gesetz wieder.

Am hier erörterten Problem der Abgrenzung von Stadt und Land zeigt sich sehr deutlich die Dimension der Neuordnungen von 1832/38 innerhalb der sächsischen Kommunal- und Verfassungsgeschichte. Die Allgemeine Städteordnung und die Landgemeindeordnung beschränkten sich nicht auf eine Reform bestehender Gesetze, sondern sie bildeten den Übergang von traditionaler und lokaler Gemeindeverfassung zu rationaler, staatlich bestimmter Gemeindeselbstverwaltung als Prinzip des bürgerlichen Staates. Dieser Übergang wurde in Sachsen deutlicher als in anderen Staaten empfunden, weil die Phase direkter staatlicher Bestimmung über das Gemeindeleben, die zum Beispiel Preußen ausgeprägt aufwies[79], hier juristisch ganz fehlte. Das Recht auf selbständige Regelung der kommunalen Angelegenheiten hatte unbezweifelt bestanden. Praktisch gab es Versuche der behördlichen Kontrolle über die Gemeinden, die jedoch nur mäßigen Erfolg hatten. Daß die Theoretiker und Juristen bei der Regierung den Charakter der Reform schon als Zeitgenossen so einschätzten, zeigt die

---

[79] Daß dennoch auch hier ähnliche Probleme auftraten, zeigt eine statistische Schrift, in der es heißt: *auch in diesem* [Verzeichnis] *werden ebensowohl amtlich, als in gemeinem Leben, städtische Gemeinden und ländliche von einander unterschieden, und die Benennungen Stadt und Land selbst als Bezeichnung entgegengesetzter Begriffe gebraucht. Jedermann verbindet mit dem Wort Stadt den Begriff einer Ortschaft, deren Einwohner zahlreich, wohlhabend, selbstständig und gebildet genug sind, um gemeinsame Anstalten zur Verbesserung ihres Zustandes in einer Ausdehnung und Vollkommenheit zu unterhalten, durch deren Größe sich eben die Stadt vom Lande unterscheidet: aber diese Größe hat kein allgemein anerkanntes Maass. ... Bei dieser Unbestimmtheit der Gränze zwischen Stadt und Land ist die Regierung genöthigt, willkührliche Merkmale zur Unterscheidung beider festzusetzen, wo sie es nöthig findet, bei der Bestimmung von Rechten und Pflichten der Ortsgemeinden zwischen städtischen und ländlichen zu unterscheiden...* J. G. Hoffmann, Die Bevölkerung des preußischen Staates nach dem Ergebnisse der zu Ende des Jahres 1837 amtlich aufgenommenen Nachrichten, Berlin 1839, S. 94.

Wertung Maximilian Karl August Petschkes: Es waren *hauptsächlich drei Systeme, welche mit Rücksicht auf ihre Anwendbarkeit in Sachsen einer nähern Beachtung werth erschienen, nämlich*

I. das System der Centralisierung aller Verwaltungszweige im Staate, mithin auch der städtischen;
II. das System der auf dem Principe des historischen Rechts beruhenden städtischen Particularverfassungen;
III. das System der selbständigen Verwaltung durch die Commun oder die von ihr gewählten Stellvertreter.[80]

Gegen die Übernahme einer zentralisierten Kommunalordnung hatten sich die Stände vehement unter Berufung auf bestehendes Recht und Tradition gewehrt. Auch die Bearbeiter der neuen Gesetze wollten auf diese beiden stabilisierenden Faktoren nicht verzichten. Deshalb mußte die Entscheidung in erster Linie zwischen dem traditionalen und dem rationalen Prinzip fallen und zeigte sich damit als Teil eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses im Übergang vom Ancien Régime zur Moderne. Eine Definition des Begriffs „Stadt" nach Merkmalen gelang durch die verschiedenen Gemeindeverfassungen des 19. Jahrhunderts weder in Sachsen noch in anderen deutschen Staaten. Es blieb bei der rein rechtlichen Festlegung, daß Städte diejenigen Orte waren, die den Städteordnungen unterstanden. Die formale Unterscheidung zwischen Stadt und Land in Gesetzen beruhte nicht mehr auf verfassungsrechtlich relevanten Eigenschaften beider, sondern war Ausdruck des neben der rationalen Grundhaltung fortbestehenden historischen Prinzips der kommunalen Verfassungen.

---

[80] Petschke (wie Anm. 21), Bd. X, S. 171, Argumentation dazu S. 171 bis 173.