Die Verfassungsänderungen in den Städten Vorderösterreichs im Rahmen der Staatsreformen Maria Theresias

VON FRANZ QUARTHAL

In der Restabilisierungsresolution vom 14. November 1750 konstatierte Maria Theresia, daß alle Städte Schwäbisch-Österreichs *wegen deren Entfernung von denen o.ö. Stellen fast ohne alle Einsicht und Protection stehen, auch dahero der starckhe zerfall deren selben erfolgt seye*[1], und unterstellte sie deswegen der Aufsicht der im Rahmen ihrer Staatsneuordnung reorganisierten staatlichen Aufsichtsinstanzen, den Oberämtern. Beides, der Verlust an wirtschaftlicher Substanz und an politischer Autonomie, erklärt, warum die Frage der theresianischen Reform der Stadtverfassungen bisher kaum das Interesse der Forschung gefunden hat. Erstaunen muß allerdings, daß dieser Einschnitt, mit dem die vorderösterreichischen Städte ihre zumeist noch aus dem 15. und 16. Jahrhundert stammende Verfassungsstruktur verloren und mit ihren kommunalen Institutionen in den absolutistischen Territorialstaat integriert worden sind, bisher als solcher nicht erkannt wurde[2]. Soweit in den Darstellungen zur Geschichte der einzelnen Städte überhaupt von diesen Reformen Kenntnis genommen wird, werden sie entweder mit den im 17. und 18. Jahrhundert immer wiederkehrenden obrigkeitlichen Maßnahmen gegen bürgerschaftliche Unruhen in eine Reihe gestellt, als individuelles, nur die eine Stadt betreffendes Ereignis verstanden oder als selbstherrliche Maßnahme eines Beamten oder einer Behörde gesehen. Je nach Einstellung des Autors wird der Verlust der bisherigen städtischen Autonomie oder die »*segensreiche*« Auswirkung der Neuerung auf den inneren Zustand der jeweiligen Stadt hervorgehoben[3].

Das 18. Jahrhundert besitzt allerdings für die Stadtgeschichtsforschung allgemein nur wenig Attraktivität. Die politische Führungsrolle war den Städten, auch den Reichsstädten, seit langem verlorengegangen, der Territorialstaat hatte sie an Gewicht und staatlicher Leistung weit überrundet. Ihre innere Struktur war verkrustet und nur wenig offen für Neuerungen[4].

1 Badisches Generallandesarchiv Karlsruhe (GLA) 219/3.

2 So in den entsprechenden Abschnitten des Deutschen Städtebuches, hrsg. von Erich Keyser, Bd. IV Südwestdeutschland, Bd. V Bayern, Stuttgart 1962–1974. Österreichisches Städtebuch, hrsg. von Alfred Hoffmann, Bd. III Vorarlberg, Wien 1972. Eine Übersicht über die Reform der Stadtverfassungen in Vorderösterreich auf der Basis von stadtgeschichtlichen Monographien bietet Elisabeth Seidler, Die vorderösterreichischen Landstädte im 18. Jahrhundert. Ihre Integration in den absolutistischen Staat unter besonderer Berücksichtigung der Reformen Maria Theresias und Josephs II., Wiss. Arbeit (masch.), Tübingen 1978.

3 Einzelnachweise bei E. Seidler, Landstädte, S. 4.

4 Karl Siegfried Bader, Reichsadel und Reichsstädte in Schwaben am Ende des alten Reiches, in: Aus Verfassungs- und Landesgeschichte. Festschrift Theodor Mayer, Bd. 1, Konstanz 1954, S. 247–265; Otto Brunner, Souveränitätsprobleme und Sozialstruktur in den deutschen Reichsstädten der frühen Neuzeit, in: Ders., Neue Wege der Sozial- und Verfassungsgeschichte, Göttingen 2. Aufl. 1968, S. 294–296.

Wirtschaftlich hatten sie – zumindest in Südwestdeutschland – ihre führende Rolle eingebüßt. Ihre Fernhandelsbeziehungen waren nach dem Dreißigjährigen Krieg verlorengegangen und Handel und Gewerbe der Städte hatten zumeist nur noch regionale Versorgungsfunktion[5]. Für die Geschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts hatte die ältere Geschichte der Reichsstädte eine besondere Anziehungskraft, sah sie doch in den Zunftkämpfen des 15. und 16. Jahrhunderts Vorbilder des zeitgenössischen Ringens um Demokratisierung[6]; das von den Zunftunruhen bestimmte 15. Jahrhundert galt weit eher als ein bürgerliches als das 18. Jahrhundert[7]. Die Reichsstadt des 16. Jahrhunderts – so Karl Biedermann – war der Ort, an dem sich der *deutsche Freiheitssinn* hatte regen können. Die Herrschaft, die weltliche und geistliche Große in ihren Mauern übten, hatten sie durch offene Gewalt gebrochen oder mit Geld abgekauft und waren damit *die stärksten Säulen deutscher Macht, die fruchtbarsten Pflanzstätten deutschen Handels und Gewerbefleißes, deutscher Kunst und Wissenschaft* geworden[8]. Indem sie sich dem Übermut der Landesherrn entgegensetzten, dem die kaiserliche Gewalt nicht mehr zu steuern vermochte, hatten sie *zu gleicher Zeit durch ihre alleinige Kraft dem deutschen Handel und dem Ansehen des deutschen Namens im Auslande weitere Bahnen gebrochen, als je ein Kaiser oder Fürstenmacht getan.* Im 18. Jahrhundert dagegen bevölkerte sie nur noch ein *verknöchertes, aufgeblasenes, saft- und kraftloses Spießbürgertum*[9]. Die regierenden Magistrate hatten sich des städtischen Vermögens und der städtischen Rechte bemächtigt, die Justizpflege war in übler Verfassung, Bedrückung und Aussaugung der Bürger die Regel. Neuere Untersuchungen, die dieses Bild modifizieren und differenzieren, die insbesondere auch den Bürgerprozessen vor dem Reichshofrat ein neues Gewicht geben, sind bislang selten genug[10].

Noch weniger als die Reichsstadt vermochten es die der landesfürstlichen Gewalt des Territorialherren unterworfenen Landstädte des 18. Jahrhunderts, Gegenstand vergleichender historischer Untersuchungen zu werden, waren sie doch – zumindest in Südwestdeutschland – nicht nur wirtschaftlich weniger bedeutend und politisch minder mächtig als die Reichsstädte, sondern sie entbehrten auch jenes Elementes der *Freiheit*, das es erlaubt hätte, zeitnahe Probleme bei einer Auseinandersetzung mit ihnen wiederzufinden[11]. Und dort, wo man sich

5 Hermann Kellenbenz, Die Wirtschaft der schwäbischen Reichsstädte nach dem Dreißigjährigen Krieg in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts, in: Esslinger Studien 11 (1965), S. 128–165.

6 O. Brunner, Souveränitätsprobleme, S. 298–300; Eberhard Naujoks, Obrigkeit und Zunftverfassung in den südwestdeutschen Reichsstädten, in: ZWLG 33 (1974), S. 60.

7 Hajo Holborn, Der deutsche Idealismus in sozialgeschichtlicher Betrachtung, in: HZ 174 (1952), S. 364.

8 Karl Biedermann, Deutschland im 18. Jahrhundert, hrsg. und eingel. von Wolfgang Emmerich, Frankfurt-Berlin-Wien 1979, S. 159.

9 Ebd., S. 161.

10 Otto Borst, Zur Verfassung und Staatlichkeit oberdeutscher Reichsstädte am Ende des alten Reiches, in: Esslinger Studien 10 (1964), S. 106–194; Hermann Speth, Die Reichsstadt Isny am Ende des alten Reiches (1775–1806). Untersuchungen über die Verfassungs-, Finanz- und Wirtschaftsgeschichte der Stadt im Vergleich mit Wangen i. A. und Leutkirch, Stuttgart 1973 (= VKgLkBW B 68).

11 Erstmals gingen die auf der Tagung des Arbeitskreises für südwestdeutsche Stadtgeschichtsforschung 1968 gehaltenen Referate ausführlich auf diesen Fragenkomplex ein: Verwaltung und Gesellschaft in der südwestdeutschen Stadt des 17. und 18. Jahrhunderts, hrsg. v. Erich Maschke und Jürgen Sydow, Stuttgart 1969 (= VKgLkBW B 58). Der Aufsatz von Friedrich Huttenlocher, Die Städte von Schwäbisch-Österreich, in: Schlern-Schriften 190 (1958), S. 101–113, berührt die Frage der Stadtverfassung nicht.

vergleichend mit ihnen beschäftigte, etwa bei den fünf Donaustädten Waldsee, Riedlingen, Saulgau, Munderkingen und Mengen, war es wiederum der Kampf um die Freiheit vom Pfandherrn, um die Bewahrung ihrer städtischen Unabhängigkeit, der sie über den lokalen Aspekt hinaus zum lohnenden Objekt der Forschung machte[12]. Sie waren Städte, *die von einem selbstbewußten Bürgertum getragen wurden und trotz der Liebe und Treue zu ihrem Landesherrn ihre städtische Eigenart wahren wollten.* In ihrem Kampf gegen die Pfandherrschaft und durch ihre Treue zu Österreich errangen sie so weitgehende Rechte, daß sie *vieles mit den Reichsstädten gemein hatten.* Paul Rothmund bezeichnete sie – in deutlicher Verkennung der Zustände in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts – als *Mittelding zwischen altwürttembergischer Municipalstadt und freier Reichsstadt*[13]. Auch der Stadt Ehingen, die als einzige Stadt Vorderösterreichs in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts neben Schelklingen, Breisach und Freiburg den Blutbann von Österreich für untergebene Dörfer zu Lehen trug[14], wird nachgerühmt, daß sie sich eine *quasi reichsstadtähnliche Stellung* hatte erwerben können[15].

Anders als die Reichsstädte haben die österreichischen Landstädte sich diese Verfassung nicht bis zum Ende des alten Reiches bewahrt. Auch im benachbarten Württemberg griff der Landesherr 1702 mit der *Ersten Communordnung* in das städtische Verfassungsgefüge ein. Ihr folgte 1758 die sehr viel systematischer aufgebaute und zahlreiche Einzelheiten des städtischen Lebens regelnde *Commun Ordnung* von 1758, die der bekannte Staatsrechtler Johann Jakob Moser ausgearbeitet hatte[16]. Sie beließ den Städten das Wahlrecht ihrer Beamten, änderte auch nichts an den städtischen Ämtern, räumte aber dem landesherrlichen Stabsbeamten wesentliche Aufsichtsrechte bei der Wahl ein. In Österreich war die Reform der Kommunalverfassung dagegen ein Bestandteil der großen theresianischen Reform der habsburgischen Erblande, durch die sie einerseits instand gesetzt werden sollten, der preußischen Herausforderung zu widerstehen, mit der andererseits aber auch der aufgeklärt-absolutistische Staat sich die Möglichkeit schaffte, durch den Ausbau seines bürokratischen Apparates die Lokalgewalten zu überschichten, sie auszuhöhlen und teilweise sogar zu beseitigen[17]. Der Reform an der Spitze des Staates, bei der sich Maria Theresia von Haugwitz leiten ließ, entsprach eine Intensivierung und Ausdehnung des Wirkungsbereiches staatlicher Verwaltung bis tief in die Sphäre des Lokalen[18]. Ein wesentlicher Schritt auf diesem Wege war die Beseitigung der ständischen Administration in den Ländern. An ihre Stelle trat eine vom Landesherrn eingesetzte und ihm

12 Josef LAUB, Geschichte der vormaligen fünf Donaustädte in Schwaben, Mengen 1894.
13 Paul ROTHMUND, Die fünf Donaustädte in Schwäbisch-Österreich und ihr Übergang an Württemberg, Phil. Diss. (masch.) Tübingen 1954, Einleitung und S. 7.
14 HHStA Wien Staatskanzlei, Provinzen: Vorderösterreich Schachtel 7 fol. 70–78.
15 Franz Michael WEBER, Ehingen. Geschichte einer oberschwäbischen Donaustadt, Ehingen 1955, S. 41; Clemens BAUER, Ehingen an der Donau als vorderösterreichische Stadt, in: Vorderösterreich. Eine geschichtliche Landeskunde, hrsg. v. Friedrich METZ, Freiburg 2. Aufl. 1967, S. 744.
16 Hans Eugen SPECKER, Die Verfassung und Verwaltung der württembergischen Amtsstädte im 17. und 18. Jahrhundert, dargestellt am Beispiel Sindelfingen, in: Verwaltung und Gesellschaft S. 12 f.
17 Friedrich WALTER, Die theresianische Staatsreform von 1749, Wien 1958; DERS., Die Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung in der Zeit Maria Theresias (1740–1780), Wien 1938 (= Die österreichische Zentralverwaltung II. Abt. 1,1).
18 Hans STURMBERGER, Der absolutistische Staat und die Länder in Österreich, in: Der österreichische Föderalismus und seine historischen Grundlagen, hrsg. vom Institut für Österreichkunde, Wien 1969, S. 85 f.

verantwortliche *Repräsentation und Kammer*[19]. Ihr unterstanden, nach böhmischem Vorbild ebenfalls neu geschaffen, als flächenübergreifende Institution, die Kreisämter, durch die der Staat erstmals eine unmittelbare Kontaktmöglichkeit zu allen Untertanen bekam[20].

Im Zuge der weiteren *Verstaatlichung* öffentlicher Einrichtungen wurden die Kontroll- und Einflußmöglichkeiten auch auf die Kommunen ausgedehnt, wofür nicht nur die im Jahre 1753 beschlossene Justizreform ein wichtiger Grund war[21], zumal die Kommunalreformen zeitlich früher lagen. Maria Theresia empfand ein tiefes Mißtrauen vor jeder nichtstaatlichen Administration[22]. So warf man auch den Kommunen und Korporationen vor, einen Staat im Staate zu bilden, deren eigenständiges und unkontrolliertes Gebaren im Rahmen der absolutistisch bestimmten Ordnung nicht mehr hingenommen werden konnten[23]. Indem der absolutistische Staat in konsequentem Vorgehen bisher korporativ-genossenschaftlich geregelte Bereiche seiner Aufsicht unterwarf und sie zu Domänen seiner Herrschaft machte, realisierte sich der *institutionelle Flächenstaat*. Aus der Sicht der Stadtgeschichtsforschung erscheinen diese Neuerungen jedoch immer noch als *Unterdrückung und langsame Beseitigung der städtischen Autonomie durch die staatliche Bevormundung im Sinne des neuzeitlichen landesfürstlichen Wohlfahrtsstaates*[24]. Im folgenden sollen sie jedoch im Sinne Otto Brunners, der den Verwaltungsapparat des neuzeitlichen Staates *neben der kapitalistischen Unternehmung die wichtigste Gestalt der europäischen Rationalität* nannte, als Teil der *Rationalisierung der städtischen Verwaltung* begriffen werden[25].

Jeder Verwaltungsreform standen in den habsburgischen Vorlanden erheblich größere Schwierigkeiten entgegen als in den anderen Ländern des Erzhauses. Mit Ausnahme der verwaltungsmäßigen Zugehörigkeit zu Tirol hatten sie wenig Gemeinsamkeit, ihre territoriale und rechtliche Vermischung mit anderen Reichsständen machte jede rechtliche Neuerung zugleich zu einem reichsrechtlichen Problem[26]. Nach der Abtretung des Elsasses und des Sundgaus an Frankreich im Jahre 1648 gab es in den österreichischen Vorlanden noch 39 Städte. Im Breisgau lagen 15 von ihnen: Breisach, Bräunlingen, Burkheim, Elzach, Endingen, Freiburg, Kenzingen, Laufenburg, Rheinfelden, Säckingen, Staufen, Triberg, Villingen, Waldkirch und Waldshut. In Schwäbisch-Österreich gab es 20 Städte, im Oberamt Burgau:

19 F. WALTER, Staatsreform, S. 52 und S. 58.

20 Franz SUNDNER, Die Kreisämter als Vorläufer politischer Behörden I. Instanz (1748–1848), in: 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich, Festschrift, hrsg. v. Johannes GRÜNDLER, Wien 1970, S. 9–18; Franz QUARTHAL und Georg WIELAND, Die Behördenorganisation Vorderösterreichs von 1753 bis 1805 und die Beamten in Verwaltung, Justiz und Unterrichtswesen, Bühl/Baden 1977, S. 112–114.

21 Ignaz BEIDTEL, Über österreichische Zustände in den Jahren 1740–1792. IV, in: Sitz. ber. d. österr. Ak. d. Wiss. Phil. hist. Kl. 1852, S. 27, 31, 34.

22 Maria Theresias »Politisches Testament«, in: Maria Theresia. Briefe und Aktenstücke in Auswahl, hrsg. v. Friedrich WALTER, Darmstadt 1968, S. 71–79.

23 I. BEIDTEL, Über österreichische Zustände, S. 34.

24 Heidelinde JUNG, Die »Ordnungen« von Freistadt, in: Forschungen zur Geschichte der Städte und Märkte Österreichs, hrsg. v. Wilhelm RAUSCH, Linz Bd. 1, 1958, S. 202.

25 O. BRUNNER, Städtische Selbstregierung und neuzeitlicher Verwaltungsstaat in Österreich, in: Österreichische Zeitschr. f. öffentliches Recht NF 6 (1955), S. 244 f. Brunner unterstreicht allerdings auch den negativen Aspekt dieser Entwicklung, der in dem Verlust der Selbstverwaltung lag.

26 Zum Territorium Vorderösterreichs in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts s. F. QUARTHAL u. G. WIELAND, Die Behördenorganisation, S. 163–169 und Kartenanhang.

Burgau, Ehingen, Günzburg, Weißenhorn, im Oberamt der Landvogtei Schwaben: Munderkingen, Riedlingen, Schelklingen, Waldsee, im Oberamt Rottenburg: Binsdorf, Horb, Oberndorf, Rottenburg, Schömberg, im Oberamt Nellenburg: Aach, Mengen, Radolfzell, Saulgau, Stockach, Veringen[27], in Vorarlberg Bludenz, Bregenz und Feldkirch, dazu die unter einer eigenen Stadthauptmannschaft stehende Stadt Konstanz. Habsburgische Gründungen waren von ihnen nur Laufenburg, Waldshut und Günzburg, die anderen waren von den Herzögen von Zähringen, den Staufern, den Grafen von Berg, Veringen, Emerkingen, Hohenberg, Tübingen, Montfort, Zollern, Teck, den Herren von Waldsee, von Üsenberg, den Abteien Reichenau und Säckingen, dem Bischof von Basel und anderen gegründet worden[28]. Eine spezifisch habsburgische Stadtrechtspolitik oder Versuche, die einzelnen Stadtrechte einander anzunähern, hat es bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts nicht gegeben. So lehnten es die schwäbisch-österreichischen Landstände um 1550 ab, eine gemeinsame Landesordnung zu beraten, weil sie zu weit getrennt voneinander lebten[29]. Selbst fünfzig Jahre nach den theresianischen Reformen erschien dem neuernannten niederösterreichischen, zuvor vorderösterreichischen Regierungspräsidenten von Sumeraw das Argument, er käme aus einer weit entfernt und mit anderen Reichsständen zerstreut liegenden Provinz, zugkräftig genug, um seine Unkenntnis der pergenschen Polizeiordnung zu entschuldigen[30].

Die Form der Ratsverfassung der vorderösterreichischen Städte, die Art der Beteiligung der Zünfte und Geschlechter, die Leitung der Städte durch zwei oder vier Bürgermeister oder durch den Schultheißen, das Maß der herrschaftlichen Mitbestimmung an der Führung der Stadtgeschäfte kann noch nicht als befriedigend geklärt bezeichnet werden[31]. Im allgemeinen bestand der Rat in diesen Städten seit dem 16. Jahrhundert aus zwei Gremien, von denen eines als Gericht fungierte. Die Zünfte besetzten in der Regel den größeren Rat. Soweit die Städte Sitz eines herrschaftlichen Amtes waren, wie etwa Günzburg, Rottenburg, Stockach, Waldshut, Laufenburg, Freiburg und Triberg, standen sie unter enger herrschaftlicher Aufsicht und hatten wenig Bewegungsfreiheit. Andere, wie die Stadt Ehingen, die das Amt des Pflegschaftsverwalters abgelöst hatte, oder die Donaustädte, die sich von der Pfandschaft der Truchsessen von Waldburg 1680 freigemacht und sich dann erfolgreich gegen das Amt eines *Inspektors über die Donaustädte* gewehrt hatten, genossen einen relativ großen Freiheitsraum. Nach 1726 plante die oberösterreichische Regierung in Innsbruck, die Städte der Aufsicht der Oberämter zu unterstellen, was jedoch am gemeinsamen Widerstand der drei vorländischen Stände und ihrer Bereitschaft, den Verzicht mit einer höheren Steuerzahlung zu honorieren, scheiterte[32]. So stand Saulgau weiterhin, wie seit 1722, unter der Leitung eines kaiserlichen Stadtvogtes, der die städtischen Finanzen in Ordnung bringen sollte, und Waldsee, das dem Bankrott nahe war, wurde 1730 der Aufsicht des Landweibels in Schwaben unterstellt[33]. Es ist anzunehmen, daß

27 Die Zwergstädte Tengen und Obernau wurden bereits im 18. Jahrhundert nicht mehr als Städte gerechnet.

28 Vgl. die Zusammenstellung bei E. Seidler, Landstädte, Tabelle 1 nach S. 246.

29 Protokoll des Landtags vom 20. März 1553 (GLA 79/1676).

30 Hermann Oberhummer, Die Wiener Polizei, Neue Beiträge zur Geschichte des Sicherheitswesens in den Ländern der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie, Bd. I, Wien 1937, S. 101.

31 Eine Übersicht bei E. Seidler, Landstädte, S. 31–87.

32 HSTA Stuttgart B 30 Bü 8 S. 30–33, Bd. 2*, 9.–11. Febr. 1726.

33 E. Seidler, Landstädte, S. 67. Nicht *ein* Landweibel, sondern der Landweibel der Landvogtei Schwaben.

bei den Ratswahlen in den vorderösterreichischen Städten wie in Österreich selbst seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts landesherrliche Kommissare anwesend waren und sie leiteten[34].

In den ersten Regierungsjahren Maria Theresias galt es, im Kampf gegen Preußen, Bayern und Frankreich den Bestand der Monarchie wenigstens in ihrem Kernbestand zu sichern. Die Vorlande waren in dieser Periode nur von untergeordnetem Interesse. So versuchte Maria Theresia, Kurfürst Karl von Bayern im Jahre 1741 durch das Angebot, ihn für seine Erbschaftsansprüche durch die habsburgischen Besitzungen in Italien oder in den Niederlanden zu entschädigen, aus dem Kreise ihrer Gegner herauszulösen. Dieser forderte dagegen zumindest das Land ob der Enns und die habsburgischen Vorlande sowie den Titel eines Königs von Schwaben oder Franken als Kompensation für seinen Verzicht. Die Verleihung eines Königstitels im deutschen Reich, die einen Aufstand unter den Reichsständen hervorgerufen hätte, und die Abtretung des Landes ob der Enns lehnte Maria Theresia kategorisch ab; allenfalls war sie bereit, neben den Niederlanden auch noch die Vorlande Bayern zu überlassen. Zu einem Ergebnis sind diese Verhandlungen nicht gelangt. Sie machen jedoch die Einschätzung deutlich, die diese habsburgischen Besitzungen um 1740 genossen[35].

In ihrem *politischen Testament* von 1750/51 beklagte Maria Theresia, gänzlich unvorbereitet an die Regierung gekommen zu sein und es unmöglich vermocht zu haben, *die Beschaffenheit und Kräfte derer Länder zu erforschen*[36]. Daß die Vorlande unter den übrigen habsburgischen Ländern einen besonders komplizierten Fall darstellten, wurde ihr bald selbst klar[37]. Eben dieses Eingeständnis ermöglichte es ihr aber, ohne Sorge vor einem Gesichtsverlust Kommissionen einzusetzen, die ihr die nötige Kenntnis der jeweiligen Provinzen verschaffen sollten. Diese Notwendigkeit zu besonderer Information und andersartigen Entscheidungen erklärt auch, warum in den Vorlanden manche Maßnahmen Maria Theresias später und in anderer Weise erfolgten als in den übrigen Erblanden. Ein erstes Indiz für die Tatsache, daß in den Überlegungen Maria Theresias für die Neuordnung der Erblande Vorderösterreich nicht mehr mit Tirol verbunden bleiben sollte, läßt sich im Zusammenhang mit der Einrichtung des *Universalcommerciendirektoriums* feststellen. Dieses Direktorium, das die Handelsbeziehungen unter den einzelnen Ländern der Monarchie verbessern und sie möglichst zu einem Zollgebiet zusammenschließen sollte, wurde 1746 eingerichtet und der Kaiserin als unmittelbare Hofstelle direkt unterstellt[38]. Im Jahre 1749 ernannte Maria Theresia nicht einen Beamten aus Tirol, sondern den burgauischen Landvogt Franz Christoph Joseph Freiherr von Ramschwag (1739–1761) zum *Commercienkommissar* für die gesamten Vorlande, übertrug ihm das *Universaleinsehen* in alle Kommerziengegenstände und gestattete ihm den direkten Verkehr mit der Kommerzienkommission. Seine zahlreichen Anregungen, Kommissionstätigkeiten und Untersuchungen fanden einen breiten archivalischen Niederschlag, der bis heute nicht gewürdigt worden ist. Zu seinen Aufgaben zählte auch die Überwachung und Schlichtung städtischer Streitigkeiten, die er jedoch noch im Rahmen der vorgegebenen Stadtverfassung ohne grundsätzliche Änderungen zu lösen bemüht war[39].

34 H. Jung, Die Ordnungen, S. 203; F. M. Weber, Ehingen, S. 73.
35 Alfred von Arneth, Maria Theresias erste Regierungsjahre, Bd. 1, Wien 1863, S. 238 f.
36 Maria Theresia. Briefe und Aktenstücke Nr. 72, S. 63–97, hier: S. 68.
37 Ebd., S. 90.
38 F. Walter, Geschichte der Zentralverwaltung, S. 74.
39 StadtA Bad Waldsee Bü 85; Klaus Gerteis, Repräsentation und Zunftverfassung. Handwerkerunruhen und Verfassungskonflikte in südwestdeutschen Städten vor der Französischen Revolution, in: ZGO 122

Am 29. Januar 1748 fiel im Kronrat die Entscheidung für die von Haugwitz geplante Verwaltungsreform. Im Laufe dieses Jahres setzte er bei den Ständen der einzelnen Länder die Annahme des neuen, von ihm entwickelten Besteuerungssystems durch, mit dem die Leistungskraft der Monarchie erheblich gestärkt werden sollte. Am 2. Mai 1749 gab Maria Theresia ihre Zustimmung zur völligen Umorganisation der Zentralverwaltung der Monarchie, zur Einrichtung des *Directoriums in publicis et cameralibus*[40]. Wenige Tage zuvor, am 30. April 1749, waren durch kaiserliches Reskript die bisherigen, ständisch bestimmten Länderregierungen für Innerösterreich in Graz und für Ober- und Vorderösterreich in Innsbruck aufgehoben worden. An ihre Stelle traten nunmehr rein landesfürstlich bestimmte Mittelbehörden unter dem Namen *Repräsentation und Kammer*[41]. Damit war jedoch für die ober- und vorderösterreichischen Lande erst der äußere Rahmen abgesteckt. Der Bericht des in diese Provinz als bevollmächtigter Kommissar abgesandten *ungemein klugen und wendigen* Präsidenten der Ministerialbancodeputation Graf Rudolf von Chotek[42] hatte bei Maria Theresia die Überzeugung bewirkt, daß jene Länder *nach Anleitung des neuen Systematis in eine ganz andere Form gegossen werden* müßten[43]. Chotek war bereits 1744 in Tirol und 1744 und 1747 in Vorarlberg mit besonderen Aufträgen gewesen[44], er führte 1749 die Verhandlungen mit den Ständen von Kärnten, am 22. September des gleichen Jahres schloß er mit den schwäbisch-österreichischen Ständen den *Novalrezeß*, mit dem auch sie sich in das neue theresianische Besteuerungssystem eingliedern ließen[45]. Während dieser Zeit sollte er sich über den Zustand aller Behörden und Einrichtungen in den Vorlanden informieren und Verschläge zu ihrer Neuorganisation machen. Er hat sich seiner Aufgabe mit größerer Intensität und Sachkenntnis als je einer vor ihm gewidmet. Seine Bedeutung für die Gestaltung der Vorlande in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ist bis jetzt noch nicht erkannt worden. Auf seine Vorschläge gehen die Restabilisierungsresolutionen Maria Theresias für die Oberämter, die Stände und die Städte in Vorderösterreich nach 1750 zurück. Auf Grund des charakteristischen Zuges Maria Theresias, den plausiblen Vorschlag eines vertrauten Beraters zu akzeptieren und dann mit Zähigkeit an ihm gegen alle Widerstände festzuhalten, ist der *Choteksche Einrichtungsrezeß* für die Amtsinstruktionen und die Stellenpläne der vorländischen Behörden Richtschnur und Maßstab aller theresianischen Entscheidungen geblieben. Ob er bereits an eine systematische Änderung der Stadtverfassungen in den Vorlanden gedacht hat, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sicher sagen. Die von ihm

(1974), S. 279. Ramschwag wurde mit diesem Amt durch Resolution vom 15. 3. 1749 betraut (HKA, Altes Commerz rot 13, fol. 1–3).

40 F. WALTER, Geschichte der Zentralverwaltung, S. 74.

41 F. QUARTHAL u. G. WIELAND, Die Behördenorganisation, S. 50.

42 Rudolf Graf von Chotek (1707–1771), 1741 Appellationsrat der böhmischen Statthalterei, 1749 Präsident der Ministerialbancodeputation, 1759 Hofkammerpräsident, 1761 Oberster Kanzler (Maria Theresia. Briefe und Aktenstücke, S. 18 u. S. 88).

43 Ebd., S. 90.

44 Joseph EGGER, Geschichte Tirols von den ältesten Zeiten bis in die Neuzeit, Bd. 3, Innsbruck 1880, S. 33; Johann Erich SOMWEBER, Die Reformen Maria Theresias und Josephs II. in Vorarlberg, Phil. Diss. (masch.), Wien 1931, S. 19 u. 21.

45 HSTA Stuttgart B 29 Bü 22. Chotek war Maria Theresias *Plenipotenar in den Ober- und Vorderösterreichischen Landen* (Altes Commerz rot 13, fol. 1–3).

in Radolfzell befohlenen Änderungen, die Einrichtung einer *Ökonomiedeputation*, eines kleinen Rates, der einmal im Monat tagen und alle wichtigen Entscheidungen fällen sollte, ist später in allen vorderösterreichischen Städten zur Norm geworden[46]. Das wesentliche Ziel aller seiner Vorschläge war es, durch eine bessere Verwaltungsorganisation die landesherrlichen Einkünfte aus den Vorlanden zu erhöhen.

Bis in den Sommer des Jahres 1750 wurden die Ergebnisse der Chotekschen Mission in Wien diskutiert, wobei sich die Schwierigkeiten im einzelnen als größer erwiesen als vorauszusehen war. Bis Ende Mai waren erst die Neueinrichtungsfragen für Hohenberg, Nellenburg und die Landvogtei Schwaben durchberaten; große Schwierigkeiten bereitete immer noch, wegen ihrer rechtlich komplizierten Struktur, die Markgrafschaft Burgau. Mit dem praktischen Vollzug der Chotekschen Vorschläge wurde der schon früher mit vorländischen Fragen befaßte Hofrat Anton Thaddäus von Sumeraw beauftragt[48]. Seit Ostern 1750 wartete man in den Vorlanden auf die Ankunft des o. ö. Geheimen Rates, Direktorialrates in internis und bevollmächtigten Hofkommissars für die Vorlande[48], der mit seiner *operation modo praeparatorio* in Schwäbisch-Österreich den Anfang machen, dann nach Vorarlberg gehen und sich schließlich in den Breisgau wenden sollte[49]. Drei Institutionen hatte er dabei seine besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden: den Oberämtern, den Landständen und den Städten. In der zweiten Hälfte des Jahres 1750 kam Sumeraw dann nach Schwaben. Als Ergebnis seiner lokalen Verhandlungen und der Vorberatungen in Wien ergingen dann am 14. November 1750 die beiden Restabilisierungsresolutionen, mit denen einmal der Zuständigkeitsbereich der Oberämter in Schwäbisch-Österreich und in Vorarlberg lückenlos über alle dortigen habsburgischen Besitzungen ausgedehnt[50], zum anderen die Landstände den Oberämtern untergeordnet wurden.

Die dritte Resolution, ebenfalls im November 1750 erlassen, zielte darauf ab, durch eine Neuorganisation der städtischen Verwaltung deren wirtschaftliche Situation zu verbessern. Dazu sollten sie der Inspektion der Oberämter unterworfen, die Ratsgremien verkleinert und die Zünfte von der Leitung städtischer Einrichtungen ausgeschlossen werden. Die Gründe für die wirtschaftliche Stagnation der österreichischen Städte waren allerdings vielschichtiger, als dies in der Resolution von 1750 ausgesprochen war. Sicher war es dort zu eigennütziger Ratspolitik, Veruntreuung von Stadtvermögen, Bereicherung einzelner Amtsträger und einer Oligarchisierung städtischer Ämter gekommen, die hier und dort auch zu Bürgerunruhen geführt hatten[52], der eigentliche Grund für den Zerfall der Wirtschaftskraft der vorderösterreichischen Städte lag jedoch eher in der strukturellen Schwäche der Stadtwirtschaft in Südwestdeutschland nach dem Dreißigjährigen Krieg begründet[53], in einer jahrzehntelangen,

46 GLA 219/3.
47 Bereits 1739 hatte er zusammen mit Anton Freiherr von Buol den Verwilligungsrezeß der drei vorländischen Stände unterzeichnet (StA Neuburg, V. ö. Akten 1508. 9. Dez. 1739).
48 Schreiben des nellenburgischen Oberamtsrates Gagg von Löwenberg an die schwäbisch-österreichischen Stände vom 11. April 1750 (GLA 219/329).
49 Schreiben des Wiener ständischen Agenten von Müller vom 14. März 1750 (ebd.).
50 F. Quarthal u. G. Wieland, Die Behördenorganisation, S. 50–52.
51 F. Quarthal, Landstände und landständisches Steuerwesen in Schwäbisch-Österreich, Stuttgart 1980 (= Schriften zur südwestdeutschen Landeskunde 16); HSTA Stuttgart B 30 Bü 378, 1009.
52 So z. B. in Waldsee (StadtA Waldsee Bü 80, 84, 86). Vgl. auch die Zusammenstellung bei E. Seidler, Landstädte S. 37–81.
53 H. Kellenbenz, Die Wirtschaft, S. 128–165.

überproportionalen Besteuerung durch die Landstände, in der Konkurrenz, die dem städtischen Handwerk auf dem Lande erwuchs[54], in den neubegründeten Märkten der ritterschaftlichen Dörfer, im gegenseitigen Marktausschluß und auch dem geringen Hinterland der vorderösterreichischen Städte[55]. Schließlich war auch die Verkehrslage der meisten habsburgischen Städte in Südwestdeutschland nicht besonders günstig; erst unter Maria Theresia brachte der österreichische Minister beim Schwäbischen Kreis, der burgauische Landvogt und Kommerzienkommissar für die Vorlande, Baron von Ramschwag, bei der Planung und Beschlußfassung über Straßenneubauten auch den österreichischen Standpunkt nachdrücklich zum Ausdruck.

Die theresianische Resolution vom November 1750 sah jedoch den Hauptgrund für den schlechten Ökonomiezustand der Städte in einer schlechten Administration. *Aus allermildist Lands Mütterlichen Vorsorg allergnädigst* ordnete Maria Theresia deswegen – wiederum den Vorschlägen Chotekts und seinem Provisionalrezeß von 1749 folgend, an, in *allen* österreichischen Städten der Vorlande *neue StattsVerfassungen zu Einfuhr- und Unterhaltung besserer oekonomiae und Polizey* einzurichten. Der Rat war nunmehr dreigliedrig aufzubauen. Das wichtigste Gremium war die *»Engere Deputation«*, die aus den fähigsten Bürgern – *jedoch ausschließlich der Zunfftmäßigen Handtwercksglieder* – bestehen sollte, nämlich einem Bürgermeister, dem Stadtammann und zwei Ratsmitgliedern neben einem rechtsgelehrten Kanzleiverwalter[56]. Die Anstellung des Kanzleiverwalters[57] als eines *landesfürstlichen Beamten* behielt sich Maria Theresia vor. Keines der Mitglieder dieser *Engeren oder Ökonomiedeputation*, die das *Universalaufsehen* über die Stadtgeschäfte haben sollte, durfte ein verrechnendes Amt (Säckel-, Steuer-, Wald-, Bau-, Spitalamts- oder Mildestiftungspflegerei, Umgeld-, Fleisch- und Brotbeschauamt) innehaben.

Zusammen mit acht weiteren Räten bildete die Ökonomiedeputation als *Innerer Rat* die städtische Zivil- und Kriminalinstanz zur Entscheidung über bürgerliche Streitsachen. Der Innere Rat hatte alle vierzehn Tage zusammenzutreten.

Das dritte Gremium, die *bürgerliche Deputation* oder der *Große (Äußere) Rat*, bestand aus sechs Personen und dem Inneren Rat. Sie hatten zu befinden, wenn es um wichtige Stadtangelegenheiten wie Verpfändung, Verkauf von Stadtgütern oder Kapitalaufnahmen ging[58]. Da diese Beschlüsse nur Gültigkeit hatten, wenn sie die Zustimmung des jeweiligen Oberamtes fanden, war die wirkliche Kompetenz des *Großen Rates* nur gering. Überdeutlich war nunmehr die obrigkeitliche Einbindung der kommunalen Entscheidungen in die landesherrliche Administration. Im Vergleich zu früheren Verfassungszuständen, bei denen der Rat

54 Eckart SCHREMMER, Standortausweitung der Warenproduktion im langjährigen Wirtschaftswachstum. Zur Stadt-Land-Arbeitsteilung im Gewerbe des 18. Jahrhunderts, in: VSWG 59 (1972), S. 1–40.

55 Franz QUARTHAL, Rottenburgs Wirtschaft im 18. Jahrhundert, in: Sülchgauer Altertumsverein, Jahresgabe 17/1973; S. 21–28.

56 GLA 219/3; ebenso StadtA Rottenburg, Ratsakten H 4,1.

57 Der Titel »Kanzleiverwalter« für den ehemaligen Stadtschreiber ist keine spezielle Folge der theresianischen Reform. Er scheint aber durch sie weiter verbreitet worden zu sein. Er findet sich in den vorderösterreichischen Städten seit etwa 1700: Waldsee 1699, Radolfzell 1699, Ehingen 1707, Saulgau 1708, Rottenburg 1709, Riedlingen 1711, Munderkingen 1722, Mengen 1742, Günzburg 1751, Weißenhorn 1782, Horb 1782 (Belege in meiner Kartei vorderösterreichischer Amtsträger).

58 GLA 219/3.

aus 24, 40, zum Teil aus 60 Mitgliedern bestand und zwei oder vier Bürgermeister gewählt und der Stadtschreiber vom Rat bestellt wurde, war die Mitbestimmungsmöglichkeit der Bürgerschaft erheblich beschnitten worden.

Diese, die Städte betreffende Resolution von 1750 wurde wesentlich langsamer in die Tat umgesetzt als die gleichzeitige, die die Organisation der Oberämter betraf. Mit ihrem Vollzug beauftragte Sumeraw, *in publicis et cameralibus bevollmächtigter Hofkommissar*, die Leiter der jeweiligen Oberämter; in Radolfzell nahm der nellenburgische Oberamtsrat Gagg von Löwenberg 1752 die Neuordnung vor[59].

Über den allgemeinen Rahmen hinaus enthielt diese Neueinrichtungsresolution zahlreiche weitere Vorschriften über die zukünftig noch zulässigen städtischen Ämter sowie deren Besoldung. Ebenso war die Besoldung von Bürgermeister, Kanzleiverwalter und den Ratsmitgliedern genau geregelt. Verwandtschaftliche Beziehungen zwischen Amtsinhabern und Ratsmitgliedern waren zwar in der Resolution von 1750 verboten, doch ließ sich diese Bestimmung angesichts der engen familiären Verflechtung der Bevölkerung in den schwäbischen Landstädten nicht realisieren. So ordnete Löwenberg an, daß bei entsprechenden Tagesordnungspunkten der betroffene Rat weder Sitz noch Stimme haben sollte. Da die bisherigen Ratsrenovationen – nach landesherrlicher Auffassung – nur zu Unruhen geführt hatten, wurde bestimmt, daß der Bürgermeister sein Amt perpetuierlich innehaben sollte und nur mit Vorwissen des Oberamts abgesetzt werden könnte. Wahlen durften nur nach dem Tode des Bürgermeisters unter dem Präsidium des Oberamtes abgehalten werden.

Relativ detailliert waren die Polizei- und Verwaltungsvorschriften, die der neuen Ökonomiedeputation gegeben wurden. Die vornehmste Aufgabe dieser Engeren Deputation war es, die christliche Religion zu fördern. Deswegen hatte sie über die Einhaltung der Feiertagsruhe und den Besuch der Gottesdienste zu wachen. Während Predigt, Christenlehre und Messe sollte der Ammann mit einem Ratsmitglied in der Stadt patrouillieren und Wirtshausbesucher bei einer Strafe von 5 Pfund Heller in die Kirche schicken.

Alle städtischen Ämter hatten der Deputation über ihre Amtsführung zu referieren und vierteljährlich Rechnung zu legen. Offenbare Mängel sollte die Deputation unmittelbar abstellen. Jährlich waren von ihr die Rechnungsabschiede zu fertigen. Wie überall mußte ab sofort das Stadt- und das Spitalgut getrennt verwaltet werden, was gegenüber der bisherigen, in zahlreichen Städten geübten Praxis, das Spitalsvermögen als Darlehensgeber für städtische Bedürfnisse zu verwenden, eine ziemliche Härte bedeutete. Einer weiteren Verbesserung der Gefällsadministration sollte es dienen, daß für den Einzug der Steuern zwei Ämter geschaffen wurden: für Einzug und Verwaltung der städtischen Gefälle der Säckelmeister, zum Einzug des landesherrlichen Kontributionale aber der *Gemeine Einnehmer*. Die bisher vereinigten Steuerstellen mußten also getrennt werden.

Wesentlich lapidarer waren die Bestimmungen, welche die doch als besonders wichtig bezeichneten wirtschaftlichen Aufgaben des neuen Rates betrafen. Die Ökonomiedeputation sollte sich zweimal wöchentlich treffen und dabei über die Verbesserung der Stadtökonomie und der Polizei, auch über alle Vorfälle in Publicis beraten. Als weitere Richtschnur war ihr nur

59 Ebd. und Peter Paul ALBERT, Geschichte der Stadt Radolfzell, Radolfzell 1898, S. 459–461.

aufgegeben, die landesfürstlichen Normalien genau zu befolgen, den Nutzen der Stadt zu fördern und die städtischen Schulden nach und nach zu tilgen.

Die beschriebene Änderung der Ratsverfassung, die Neubesetzung der Ratsgremien und der städtischen Ämter, die jeweils mit einer Feststellung allgemeiner städtischer Monita verbunden war, wurde in Schwäbisch-Österreich in den meisten Städten 1752, zum Teil noch 1756 (Ehingen) vorgenommen. Dabei wurde die allgemeine Resolution von 1750 in einzelnen Punkten – etwa die Ratsbesetzung in Rottenburg, wo das Ammannamt nicht bestand[60] – den örtlichen Gegebenheiten entsprechend modifiziert. Der dreigliedrige Aufbau der städtischen Gremien war dabei für alle Städte verbindlich. Bestimmte Einzelheiten der Durchführung der Reform bedürfen noch der archivalischen Nachprüfung, insbesondere, wie die Reform in Zwergstädten Aach, Binsdorf und Schömberg durchgeführt worden ist. In den meisten stadtgeschichtlichen Monographien schwäbisch-österreichischer Städte wird nämlich die theresianische Reform der Stadtverfassung entweder überhaupt nicht gesehen, in eine Reihe mit früheren Maßnahmen gegen bürgerschaftliche Unruhen oder Ratsauseinandersetzungen gestellt, mit der josephinischen Magistratsreform zusammengeworfen, als Einzelmaßnahme gegen die jeweilige Stadt oder als Übergriff eines einzelnen Beamten mißverstanden. Dort, wo sie breiter untersucht wurden, sind die einzelnen Ratsgremien miteinander verwechselt oder es ist ihnen die falsche Aufgabenstellung zugeschrieben worden[61]. Demgegenüber ist nochmals hervorzuheben, daß es sich um ein geschlossenes Konzept einer zentralistischen Administration im Rahmen der absolutistischen Neuordnung des theresianischen Staates handelte, der eine einheitliche und gleichmäßige Durchführung seiner Reformmaßnahmen verlangte.

Der Choteksche Rezeß und die darauf beruhenden Restabilierungsresolutionen bezogen sich nicht nur auf Schwäbisch-Österreich, sondern auch auf Vorarlberg und den Breisgau. Für Vorarlberg erging am 14. November 1750, wie für Schwäbisch-Österreich, die entsprechende Restabilierungsresolution. Gegen sie regte sich einiger Widerstand. Auf Grund der Vermittlung Sumeraws wurde sie durch die *Temperanz-Punkte* von 1752 in einigen Abschnitten präzisiert und abgeändert; der Sinn der gesamten Verordnung blieb jedoch eindeutig dem Reformprogramm Maria Theresias verpflichtet[62]. Die Bestimmung in den *Temperanz-Punkten*, daß die Zahl der Ratsmitglieder und der Stadtbediensteten zu vermindern sei, deutet darauf, daß die Stadtverfassungen von Bludenz, Bregenz und Feldkirch im üblichen Sinn geändert werden sollte[63]. Im Jahre 1767 wurde der vorderösterreichische Regierungsrat von Felsenberg als

60 StadtA Rottenburg, Ratsakten H 1,4.

61 So etwa bei P. ROTHMUND, Die fünf Donaustädte, S. 26–80. Vgl. die Auswertung der stadtgeschichtlichen Monographien bei E. SEIDLER, Landstädte, S. 95–152.

62 J. H. SOMWEBER, Die Reformen, S. 22. Die differenzierten Motive des Widerstandes der Vorarlberger Bevölkerung, die wechselnden Schichten, die ihn trugen, sowie die differenzierte Reaktion in Konstanz und Wien sind bis jetzt noch nicht befriedigend untersucht. Die Erlasse Maria Theresias an die Konstanzer Repräsentation, die hierzu wichtige Aspekte vermitteln, möchte ich an anderer Stelle auswerten (StA Neuburg, Vorderösterreichische Akten 1520, 1521 I–III, 1522 I–II). Vgl. jetzt auch Benedikt BILGERI, Bregenz. Geschichte der Stadt. Poliktik–Verfassung–Wirtschaft (=Bregenz. Stadtgeschichtliche Arbeiten 1), München 1980, S. 352–366.

63 Ebd., S. 32. Das österreichische Städtebuch enthält keine entsprechenden Hinweise (Die Städte Vorarlbergs, bearb. v. Franz BALTZARCK u. Johanna PRADEL, Wien 1973). Die Frage bedarf noch weiterer archivalischer Nachforschungen. Nach B. BILGERI, Bregenz, S. 359-366, sind die Ratsreformen dort erst 1769 durchgeführt worden.

Kommissar mit einer Untersuchung der städtischen Zustände von Feldkirch betraut. Die Bestimmungen, die er zu einer Neuorganisation der Stadtverwaltung traf, entsprachen exakt denen, die in Schwäbisch-Österreich 1752–1756 verfügt worden waren[64]. Ob es sich dabei um eine Neueinführung dieser Stadtverfassung oder, wie anderswo in den Vorlanden in dieser Zeit, um eine Erneuerung einer in den fünfziger Jahren getroffenen Ordnung handelte, muß vorläufig offenbleiben.

Im Breisgau wurden die Städte im Verhältnis zu Schwäbisch-Österreich mit einer zeitlichen Verzögerung reformiert. Der Grund dafür lag in der Schwierigkeit, für den Breisgau eine geeignete Form der staatlichen Mittelbehörden, der Kreisämter, zu finden, die diese Reformmaßnahmen einzuleiten und zu beaufsichtigen hatten. Mit dem 1. Januar 1753 hatte die vorderösterreichische Repräsentation und Kammer in Konstanz ihre Arbeit aufgenommen; die Aufgaben der Kreisämter sollten die bisherigen Kameralämter in Waldkirch für den oberen und in Laufenburg für den unteren Breisgau wahrnehmen[65]. Diese Lösung bewährte sich nicht, so daß 1755/56 ein einheitliches Kreisamt für den Breisgau in Freiburg unter der Leitung des Grafen von Schauenburg eröffnet wurde. Aus diesem Grunde begann die Reform der städischen Magistrate im Breisgau erst im Jahre 1756. Die Dreigliedrigkeit im Ratsaufbau von Engerer Deputation oder Ökonomiedeputation, Innerem und Äußerem Rat war auch im Breisgau das verbindliche Schema. Allerdings waren die Aufgaben in einigen Städten anders abgegrenzt. Der Engere Rat war in Rheinfelden offensichtlich auf Wirtschaftsfragen beschränkt; das allgemeine Aufsehen über die Stadtangelegenheiten kam dem Inneren Rat zu. Eine genauere Analyse des Wortlautes der Stadtordnung macht jedoch deutlich, daß das eigentliche Lenkungsgremium der Stadt trotzdem die aus Schultheiß, dem Ratsschreiber und einem Deputierten des Inneren Rates bestehende Wirtschaftsdeputation war, da nahezu alle politischen Angelegenheiten in die städtische Wirtschaft einschlugen, die Ökonomiedeputation das Finanzgebaren aller städtischen Ämter zu kontrollieren hatte und diese ihm *gleich einer Herrschaft* verantwortlich waren[66]. Die Zünfte waren nicht mehr von den Ratsgremien überhaupt ausgeschlossen; indem man aber die Mitglieder des Äußeren Rates zu Zunftmeistern setzte, waren die Zünfte noch stärker in die theresianische Kommunalordnung eingebunden als in Schwäbisch-Österreich. In Laufenburg und in Waldshut konnte der tirolische Repräsentationsrat Pfennig im Jahre 1756 die städtische Neueinrichtung ohne Schwierigkeiten durchführen[67]. In Villingen war die Einführung der Neuordnung von erheblichen Unruhen der Bürgerschaft begleitet, die – vergeblich – die Beibehaltung der alten Verfassung forderte[68]. In Freiburg führte der Kreishauptmann von Schauenburg 1756 persönlich die Neubesetzung des Rates gemäß dem *allerhöchsten Einrichtungsnormale* durch[69]. Um befürchteten Tumulten

64 J. H. Somweber, Die Reformen, S. 34–40.
65 F. Quarthal u. G. Wieland, Die Behördenorganisation, S. 52–56.
66 E. Seidler, Landstädte, S. 126 f.
67 Schreiben Sumeraws vom 24. April 1756 (HHStA Wien, Österreichische Akten, Vorderösterreich Fasz. 16, fol. 149 f.).
68 E. Seidler, Landstädte, S. 138.
69 Ebd., S. 143 f. Die Freiburger Ratsrenovation war bereits am 25. 1. 1755 dem Präsidenten der Regierung in Freiburg, Joseph Graf von Welsperg, übertragen worden, doch scheint man mit dem Vollzug bis zur Einrichtung des Kreisamtes im Breisgau gewartet zu haben (StA Neuburg, Vorderösterreichische Akten 1523 I).

vorzubeugen, ließ Schauenburg – in einem mehrfach an den Tag gelegten völligen Mangel für politischen Takt – den Ratshof während der Vorstellung des neuen Rates vor der Bürgerschaft von Militär mit scharf geladenen Gewehren umstellen. Wider alles Vermuten blieb die Bürgerschaft jedoch völlig ruhig[70]. Ende des Jahres 1756 war die Neuordnung der Stadtmagistrate in den wichtigsten Städten des Breisgaus abgeschlossen.

Eine bestimmende Rolle in dem neuen städtischen Verfassungsgefüge kam nach der Einrichtungsresolution von 1750 dem Kanzleiverwalter zu. Er sollte – wie oben erwähnt – quasi wie ein landesherrlicher Beamter von der Kaiserin Maria Theresia ernannt werden. Diese Verfügung gewann erstmals 1754 an Brisanz, als in den Städten Radolfzell und Waldkirch die Kanzleiverwalterposten vakant wurden. Da gleichzeitig auch die Stelle eines Syndikus bei den schwäbisch-österreichischen Landständen offen stand und auch dieser Posten wie eine landesherrliche Beamtenstelle von Wien aus besetzt werden sollte, suchten die schwäbisch-österreichischen Stände zusammen mit denen des Breisgaus gemeinsam in Wien eine Änderung dieser Bestimmung durchzusetzen[71]. Im März 1755 gestattete Maria Theresia – nach längeren Verhandlungen mit dem Wiener Agenten der Stände – den Städten im Breisgau, ihre Stadtschreiber in Zukunft selbst zu benennen und zu vereidigen, nachdem diese sich zuvor bereiterklärt hatten, eine zusätzliche Zahlung von 5000 fl für den Rheinwehrbau bei Breisach zu übernehmen. Daß es sich dabei aber um nicht sehr viel mehr als ein formales Zugeständnis handelte, ergibt sich aus den Zusatzbestimmungen: Die Städte mußten den Kandidaten zuvor der Konstanzer Repräsentation benennen, die ein Vetorecht hatte. Auf ihr Verlangen mußte auch ein amtierender Kanzleiverwalter abgesetzt werden[72]. In Schwäbisch-Österreich blieb es bei dem Recht der Städte, einen Dreiervorschlag zu machen, aus dem die Repräsentation einen Kandidaten auswählte. Auf einer Konferenz in Villingen im Sommer des Jahres 1755 wollten die beiden landständischen Korpora beraten, wie sie weitere Verbesserungen der neuen Bestimmungen erreichen könnten. Als Sumeraw davon erfuhr, verlangte er zunächst eine Anzeige der Tagesordnung und verbot die Konferenz schließlich ganz, so daß es bei den Bestimmungen von 1755 blieb[73].

Mit der theresianischen Neuordnung von 1750/56 wurden die im wesentlichen noch frühneuzeitlich bestimmten Stadtverfassungen der vorderösterreichischen Städte abgelöst. Selbstverständlich hatte es – wie etwa in Freiburg – schon vorher frühabsolutistisch bestimmte Neuerungen gegeben, in ihrer Mehrzahl stammten die Stadtordnungen jedoch noch aus dem 16. Jahrhundert. An die Stelle einer Vielzahl historisch unterschiedlich begründeter und gewachsener Stadtverfassungen trat in dieser Zeit eine obrigkeitlich genormte Ordnung. Einheitlichkeit und Gleichheit des rechtlichen Rahmens war bei den Reformen der theresianischen Zeit eines der leitenden Prinzipien; sie stand gegen die Sonderheit und das eigene landschaftliche Bewußtsein in den einzelnen Teilen der Monarchie[74]. Das Ziel der Neuordnung von 1750/56 war es, den rechtlichen Rahmen so zu setzen, daß eine gleichförmige, von wenigen,

70 Franz LAUBENBERGER, Die Freiburger Stadtverwaltung im 17. und 18. Jahrhundert und ihre gesellschaftliche Struktur, in: Verwaltung und Gesellschaft, S. 63 f.
71 GLA 79/537; HSTA Stuttgart B 30 Bd. 5* (29. Aug.–22. Sept. 1754).
72 1. März 1755 (GLA 79/537).
73 11. Juni, 9. u. 24. Juli 1755 (ebd.); HSTA Stuttgart B 30 Bd. 5* (6. Juni u. 14.–23. Sept. 1755).
74 H. STURMBERGER, Der absolutistische Staat, S. 86.

fest besoldeten und obrigkeitlich kontrollierbaren Amtsträgern geleitete, gut funktionierende Verwaltung der Städte gewährleistet war. Sollten bei dem geringen Rest städtischer Autonomie noch Fehlentscheidungen möglich sein, so war es die Aufgabe des staatlichen Oberamtes, auf Grund seines Aufsichtsrechtes korrigierend einzugreifen. Geregelte Verwaltung, Nachprüfbarkeit der Beschlüsse und penible Rechnungslegung galten als wesentlich bessere Erfolgsgarantie als eine Rückbindung städtischer Gremien an das Wahlgremium der Bürgerschaft, zumal diese Wahlen *nach bisheriger Erfahrenheit zu nichts als Unruhen Anlaß geben* hatten[75]. Alle drei Schritte, die Einrichtung der Ober- und Kreisämter, die Vereinheitlichung und *Verstaatlichung* der Stadtmagistrate und die Bestellung einer eigenen Provinzialverwaltung für Vorderösterreich im Jahre 1753 sind Elemente eines einheitlichen Planes, mit dem Vorderösterreich in den Verband der reformierten Erblande eingeordnet wurde.

Den Effekt der theresianischen Neuordnung der städtischen Behörden in den Vorlanden zu beurteilen fällt nicht leicht. Der eine Grund dafür liegt in den Problemen der neugeschaffenen Aufsichtsbehörden für die Städte, den Oberämtern und der vorderösterreichischen Repräsentation und Kammer, selbst begründet. Die 1753 vollzogene Einrichtung einer eigenen Provinzialbehörde für Vorderösterreich war um 1762, als die von Kaunitz angeregte Neuordnung der Wiener Zentralbehörden auch zu einem Überdenken der Ordnung auf der Ebene der Länder zwang[76], mehr als umstritten. Mit ein Grund für den Aufbau einer vorländischen Provinzialverwaltung war die Hoffnung gewesen, durch Eroberungen in künftigen Kriegen den Besitz in Südwestdeutschland arrondieren zu können und dafür dann gleich eine eigene Verwaltung zur Verfügung zu haben. Diese Hoffnung hatte man jedoch 1762 begraben müssen. Als völlig unpraktikabel hatte sich die räumliche Trennung von politischer Verwaltung und Justizstelle in Konstanz und Freiburg erwiesen, die nur zu einer Verzögerung des Geschäftsgangs und zu einer Vermehrung der Personalkosten geführt hatte. Dieser Übelstand war durch die Vereinigung der beiden Behörden in Freiburg im Jahre 1759 behoben worden. Zudem aber machte man Sumeraw für die katastrophale Fehlbesetzung des Kreisamtes im Breisgau mit dem Freiherrn von Schauenburg verantwortlich. Auch dieser Übelstand hatte durch die Entlassung Schauenburgs, die Aufhebung des Kreisamtes und seine Vereinigung mit der Repräsentation, Regierung und Kammer in Freiburg behoben werden können. Zusätzlich waren dadurch noch 17000 fl Personalkosten eingespart worden[77]. Es ist auch einiger Zweifel angebracht, ob Sumeraw wirklich der geeignete Mann für die Durchführung der Neuordnung in Vorderösterreich war, wenn auch zugegeben werden muß, daß er in den ersten Jahren zu wenige und nicht sonderlich geeignete Räte in seiner Behörde hatte[78]. Die drei obersten Hofstellen in Wien, die Hofkanzlei, die Hofkammer und die Oberste Justizstelle waren 1763 einhellig der Meinung, daß diese *keinen zusammenhängenden Cörper ausmachende, sondern gleichsam aus sechs verschiedenen Landen* bestehende Provinz wieder aufgelöst und Tirol unterstellt werden sollte. Nach einem Gutachten der obersten Justizstelle waren in den Vorlanden besonders zwei Materien, die Publica und die Feudalia, wesentliche Regierungsgeschäfte. Beide erforderten eine genaue

75 GLA 219/3.
76 F. WALTER, Geschichte der Zentralverwaltung, S. 261–307, 362.
77 HHStA Wien, Österreichische Akten, Vorderösterreich, Fasz. 16, fol. 232 ff.; F. QUARTHAL u. G. WIELAND, Die Behördenorganisation, S. 59–61.
78 Schreiben Sumeraws vom 24. April 1756 (wie Anm. 67).

Kenntnis der geographischen Situation Südwestdeutschlands, der österreichischen Gerechtsame sowie eine hervorragende Vertrautheit mit der Reichsverfassung. Die Justitialia machten dagegen kaum den fünften Teil der bei der Tiroler Regierung anfallenden Agenden aus. Eine gute Administration der Publica und Feudalia hing aber nicht von der Repräsentation, sondern in erster Linie von den Oberämtern ab, von denen die meisten näher an Innsbruck als an Freiburg lagen. Die Justizstelle plädierte deswegen dafür, die Oberämter zu stärken, die Regierung und Kammer in Freiburg aber aufzuheben. Commercium und Camerale seien ohnehin mit Tirol verknüpft. Das Appellatorium und die Lehenssachen sollten wieder nach Innsbruck gezogen werden, wo sich schon das Revisorium befand. Die Einsicht in Publicis und Cameralibus sei dort leicht zu bewältigen und durch die Vereinigung des tirolischen und des vorländischen Guberniums könnten leicht 20000 fl jährlich eingespart werden.

Auch die Hofkanzlei rechnete mit einer künftigen Vereinigung beider Stellen und riet deswegen, das Personal in Freiburg so weit als möglich einzuschränken. Nominell hatte die Freiburger Behörde 14 Räte und war damit gegenüber dem Chotekschen Einrichtungsnormale überbesetzt. In Wirklichkeit aber waren drei von ihnen, von Ulm, von Landsee und Tröndlin, ständig abwesend und führten nur ehrenhalber den Ratstitel, zwei weitere, von Blümegen und von Borié, waren alters- und krankheitshalber arbeitsunfähig, und Eisele nahm als Kriegskommissar nur an Sessionen teil, die Militärangelegenheiten betrafen. Mit weniger als acht Räten war jedoch eine Behörde, die Publica, Cameralia, Feudalia und Justitialia in erster und zweiter Instanz behandeln sollte, *welche cumulatio agendorum bei keinem anderen Landes-Gubernium anzutreffen ist*, nach dem Eingeständnis der Hofkanzlei nicht arbeitsfähig. Der Gleichförmigkeit mit den anderen Länderstellen wegen schlug die Hofkanzlei vor, die Freiburger Regierung ebenfalls in *v. ö. Gubernium und Justiztribunal* umzubenennen.

Die von den drei Hofstellen gewünschte Auflösung der Freiburger Regierung ließ sich jedoch nicht realisieren, da Maria Theresia persönlich bereits am 25. November 1762 entschieden hatte, daß sie sich *zu der eingeratenen Unierung mit Tyroll dermalen noch nicht entschliessen können, mithin derzeit noch in den Vorlanden eine obere Stelle zur Besorgung der Publicorum et Cameralium zu verbleiben habe.* Das dabei von ihr vorgesehene Personal, ein *Repräsentant (Präsident)* und zwei Räte mit *mäßigem* Kanzleipersonal, war allerdings für eine Erfüllung der vorgesehenen Aufgaben viel zu gering angesetzt. Auf das *dermalen* in der Resolution Maria Theresias setzten die drei Hofbehörden ihre Hoffnung, wenn auch der nächste Vorstoß der Justizstelle die Wünsche der Kaiserin berücksichtigte. Sie schlug im August 1763 vor, alle Publica, Politica, Consessualia, Feudalia und Justitialia im Plenum, die Zivil- und Kriminalprozesse aber durch abgeteilte Senate mit Belassung des Revisoriums nach Innsbruck abzugeben. Lediglich die Cameralia sollten in Freiburg von einem Präsidenten und zwei Räten besorgt werden. Diese Behörde sollte allerdings nicht *Gubernium* genannt, sondern mit dem *früher üblichen* Titel *Regierung und Kammer* bezeichnet – also deutlich rangniedriger als die anderen Gubernien eingestuft – werden. Sonst befürchtete man, daß bei einer eventuell doch noch möglichen Vereinigung der tirolischen und vorländischen Behörden alle vorderösterreichischen Räte zum Tiroler Gubernium gezogen oder in der Tiroler Regierung allen dort langjährig dienenden Räten vorgezogen werden müßten[79].

79 Hofkammerarchiv Wien (HKA), Österreichisches Kamerale rot 1923, fol. 359–370; F. QUARTHAL u. G. WIELAND, Die Behördenorganisation, S. 62–64.

Daß sich solche Spekulationen nicht arbeitsfördernd auf die Freiburger Regierung und Kammer auswirkten, steht außer Frage. Mit ihrer Resolution vom 30. August 1763 setzte Maria Theresia dann aller Unsicherheit ein Ende. In den Vorlanden hatte die Freiburger Regierung und Kammer – dieser rangniedrigere Titel blieb ihr also – alle Politica, Cameralia und Justitialia durch eine Stelle nach den Instruktionen von 1753 und 1759 zu bearbeiten. Alle kranken und arbeitsunfähigen Räte wurden zur gleichen Zeit ersetzt. Die Kommunalangelegenheiten wurden dem Regierungsrat von Majer, zur damaligen Zeit einem der fähigsten und tüchtigsten Beamten der Freiburger Behörde, übertragen. Nun erst hatte das Landesgubernium die Form gefunden, in der es wirksam über die Durchführung der Kommunalreform von 1752/56 wachen konnte.

Die Regierung und Kammer war jedoch nicht die einzige Schwachstelle in der staatlichen Verwaltung nach 1753. Obwohl sich alle Stellen über die Bedeutung der Oberämter in den Vorlanden einig waren und gerade die Hofkanzlei 1763 unterstrich, daß *auf deren gute Manipulation alles endlich ankäme,* war ihre Personalausstattung zu Ende des Siebenjährigen Krieges auf Grund eines Zusammentreffens mehrerer unglücklicher Umstände katastrophal. Der Krieg hatte die Vorlande wieder an den Rand des Interessenhorizontes gerückt, die Unsicherheit über die weitere Organisation Vorderösterreichs hatte ein Übriges getan, daß notwendige Stellenersetzungen unterblieben waren.

Der burgauische Landvogt von Christiani (1762–1763) war ohne Nachfolger als Gubernialrat nach Innsbruck versetzt worden. Der Landrichter Kerb war verstorben, den Landschreiber von Zwergern hatte man 1759 ohne Ersatz zur Freiburger Regierung und Kammer versetzt. Der Rentmeister Franz Anton Avancin war wegen eines Rechnungsausstandes und seines hohen Alters außer Aktivität. Die Stadtammannstelle in Burgau war ebenfalls vakant. Das ganze Oberamt wurde lediglich von dem Registrator und Rentamtsverwalter von Sartori geleitet, obwohl sich alle Wiener Stellen im klaren waren, daß es sich wegen der besonderen Rechtslage und der Vermischung österreichischer und reichsständischer Territorien im Burgau um das komplizierteste Oberamt in ganz Vorderösterreich handelte.

In Hohenberg hatte der Landvogt von Ulm ohne Nachfolger resigniert, der Oberamtsrat Schürer von Waldheim und der Landschreiber Sichler waren verstorben. Der Rentmeister Kreyser versah alleine – mit Hilfe des jubilierten Ludovici – das Oberamt.

In Nellenburg hatte der Landvogt von Montfort auf sein Amt verzichtet, der Oberamtsrat von Majer war ohne Ersatz 1759 als Regierungsrat nach Freiburg versetzt worden, dagegen waren das Landrichter-, Rentmeister- und Landschreiberamt besetzt. In der Landvogtei Schwaben war die Landschreiberstelle, in Bregenz und Feldkirch jeweils die Rentmeisterstelle offen. Das Kreisamt im Breisgau war seit 1760 aufgehoben[80]. Mit der Resolution vom 30. August 1763 wurden deswegen auch die im wörtlichen Sinn *fast gänzlich ausgestorbenen Oberämter* erneut auf den in der Chotekschen Resolution von 1750 vorgesehenen Personalstand gebracht, wodurch sie wieder arbeitsfähig wurden. Erst jetzt stand den Städten wieder ein intaktes staatliches Aufsichtsgremium gegenüber.

Nun erst konnten die 1750 eingeleiteten Reformmaßnahmen voll wirksam werden. In den folgenden Jahren wurde die im Breisgau begonnene Steuerreform beendet, in Schwäbisch-

80 Ebd.

Österreich und Vorarlberg wurde sie ebenfalls in Angriff genommen und durchgeführt[81]. Die steuerliche Belastung der Städte wurde durch diese Reform nicht unerheblich erleichtert. Der Kommerzienkonseß in den Vorlanden nahm seine Arbeit auf, die Verkehrsverhältnisse wurden verbessert, das Schul- und Ausbildungswesen reformiert. Erst ab 1763 läßt sich sinnvoll beurteilen, inwieweit die Kommunalreform Maria Theresias in den Vorlanden tatsächlich zu einer Besserung der wirtschaftlichen Lage, zu einer korrekteren und billigeren Verwaltung und zu einer objektiveren Justiz verholfen hat. Eine von einer einzelnen Stadt ausgehende Bewertung der Maßnahmen wird fast immer ein schiefes Bild ergeben. Die Reform war Teil der Neuordnung des Staates; sie wurde sicher nicht durch Unruhen in einzelnen Städten veranlaßt, wie auch die Bürgerunruhen, die vereinzelt vorkamen, sicher nur selten mit einer prinzipiellen Gegnerschaft gegen die Reformen zu begründen sind[82].

Ein wirtschaftlicher Erfolg der Neuordnung ist nur schwer meßbar. Das folgende Verzeichnis der Einkommen der vorderösterreichischen Städte nach der Ökonomietabelle von 1765 steht leider isoliert und ist dadurch nur bedingt aussagekräftig[83]:

Oberamt Burgau		*Oberamt Hohenberg*		*Oberamt Nellenburg*	
Burgau	1425 fl	Rottenburg	2101 fl	Saulgau	6034 fl
Ehingen	4846 fl	Horb	1905 fl	Stockach	5881 fl
Günzburg	3315 fl	Binsdorf	105 fl	Aach	864 fl
Weißenhorn	5294 fl	Schömberg	366 fl	Mengen	1590 fl
		Oberndorf	854 fl	Radolfzell	21026 fl
Oberamt Landvogtei Schwaben		Fridingen	847 fl		
Waldsee	6000 fl	*Oberamt Vorarlberg*		*Stadt Konstanz*	
Schelklingen	283 fl	Bregenz	4571 fl	Konstanz	26026 fl
Munderkingen	2235 fl	Feldkirch	10439 fl		
Riedlingen	3113 fl	Bludenz	1436 fl		
Breisgau					
Altbreisach	8580 fl	Elzach	750 fl	Villingen	7818 fl
Bräunlingen	3386 fl	Endingen	4920 fl	Säckingen	2488 fl
Burkheim	722 fl	Freiburg	15166 fl	Staufen	252 fl
Kenzingen	2327 fl	Laufenburg	3032 fl	Waldkirch	4315 fl
Triberg	422 fl	Rheinfelden	4310 fl	Waldshut	2442 fl

Über bedeutende Einkommen verfügten nach dieser Tabelle nur die Städte Radolfzell, Konstanz, Altbreisach, Freiburg und Villingen. Immerhin war das Gesamteinkommen aller Städte mit 171 574 fl höher als das vorländische Kameraleinkommen (die nach Wien abgelieferte Hofquote) von 1762 mit 106 608 fl[84].

81 Ebd., S. 71–76.
82 E. Seidler, Landstädte, S. 102–152.
83 HKA Wien, Österreichisches Kamerale rot 1924, fol. 40.
84 HKA Wien, Österreichisches Kamerale rot 1923, fol. 1154.

Die Zeit von 1752/56, dem Beginn der theresianischen Kommunalreform, bis zur Magistratsreform Josephs II. von 1784, muß somit als eigener Abschnitt in der Verfassungsentwicklung der vorderösterreichischen Städte aufgefaßt werden. In den meisten stadtgeschichtlichen Monographien ist er bisher – wie erwähnt – als solcher noch nicht erkannt worden. Das gemütvolle Bild der österreichischen Landstadt mit quasi reichsstadtähnlicher Freiheit trifft schon für diese Periode, nicht erst für die Zeit Josephs II. keineswegs mehr zu. Sowohl die personale Struktur dieser städtischen Magistrate, ihre Verwaltungstätigkeit, ihre Justizpflege wie die Maßnahmen zur Förderung von Handel und Gewerbe sind noch zu untersuchen[85]. In den anderen Erbländern ist es Maria Theresia gelungen, durch einen Ausbau eines landesherrlichen Behördenapparates diese den Ansprüchen des absolutistischen Machtanspruches zu unterwerfen. In Vorderösterreich sind durch die von Rudolf von Chotek konzipierten und von Maria Theresia in die Tat umgesetzten Maßnahmen in vielen Bereichen staatliche Strukturen erst geschaffen worden. Landesherrliche Verwaltung, Landstädte und Städte waren davon gleichermaßen betroffen. Erst eine vergleichende Analyse wird die gesamte Auswirkung dieser Reformen deutlich machen.

85 So sind zum Beispiel die Protokollbände der Ökonomiedeputation in den Stadtarchiven von Horb, Mengen, Riedlingen, Rottenburg noch nicht einmal ansatzweise ausgewertet worden.