

*Karl Möckl*

## Die bayerische Konstitution von 1808

Der Verfassungsgedanke hat für den Übergang zur Moderne in der sogenannten „Sattelzeit“<sup>1</sup> eine besondere Bedeutung. Das Ringen um seine Durchsetzung prägte wesentlich die deutsche Reformepoche. In ihr löste der korporativ-ständische den bürokratisch-zentralistischen Staat ab. Der „Vertrag“ anstelle des „Standes“ wurde zur Rechtsgrundlage der Gesellschaft. Diese Reformtätigkeit verkörperte einerseits Traditionen des Aufgeklärten Absolutismus, andererseits wirkten in ihr nicht nur die Ideen der Französischen Revolution, sondern es machten sich auch die Folgen der Spätphase der napoleonischen Herrschaft bemerkbar. Insofern ist es naheliegend, daß sich der Übergang in den deutschen Reformstaaten weniger abrupt vollzog als in Frankreich, daß die Konfrontation des Alten gegen das Neue weit weniger zu einer Ausschaltung des Alten führte und daß vielmehr in mannigfachen Mischungen ein Weiterwirken traditionaler Formen zu beobachten ist. Der Aufgeklärte Absolutismus setzte sich, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Staaten des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation durch. In gleicher Weise wirkte die Französische Revolution auf Mitteleuropa territorial. Ein zutreffendes Gesamtbild läßt sich also nur durch die Summe der Regionalstudien zeichnen. Der Zerfall des Alten Reiches brachte es mit sich, daß für die Staaten des „Dritten Deutschland“ der Verfassungsprozeß als Vorgang der äußeren und inneren Staatswerdung in weit stärkerem Maße als in Preußen und Österreich zur Überlebensfrage wurde. Der Erfolg hing davon ab, ob es gelang, eine regional begrenzte „nationale“ Identität zu gewinnen. Im modernen Staatsbayern wurde dieses Ziel erreicht.

Die Zeit vom Erlaß der Konstitution von 1808 bis zum Oktroi der Verfassung von 1818 ist als Einheit zu sehen<sup>2</sup>. Nicht unter dem Gesichtspunkt des Dauerhaften und nicht vom Standpunkt des liberalen Konstitutionalismus aus, sondern mit dem Blick auf den Anspruch und die reformerische Zielvorgabe fällt das Schwergewicht auf die erste Phase. Außerdem ist darauf zu verweisen, daß in der Zeit zwischen der beginnen-

<sup>1</sup> Reinhard Koselleck (Hrsg.), Studien zum Beginn der modernen Welt, (Industrielle Welt 20, Stuttgart 1977); Rudolf Vierhaus, Deutschland im 18. Jahrhundert: Soziales Gefüge, politische Verfassung, geistige Bewegung, in: Franklin Kopitzsch (Hrsg.), Aufklärung, Absolutismus und Bürgertum in Deutschland, (München 1976) 173–191; Dirk Blasius, Wissenschaft, Alltag und Geschichte. Zu Wolf Lepenies' „Das Ende der Naturgeschichte“, in: Geschichte und Gesellschaft 7 (1981) 134–141.

<sup>2</sup> Zum Folgenden durchgehend Karl Möckl, Der moderne bayerische Staat. Eine Verfassungsgeschichte vom Aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformepoche, (München 1979). Dort finden sich auch zahlreiche Belege.

den Auflösung des Alten Reiches und dem Höhepunkt des französischen Einflusses in Bayern, 1802/03 bis 1808, die Verfassungsentwicklung offener war, als es danach vielfach den Anschein hatte. So gewann die napoleonische Herrschaft immer mehr den Charakter eines Unterdrückungssystems, die Reformimpulse für die Rheinbundstaaten erlahmten, und nach 1813 traten nicht nur in Bayern Überlegungen der Erhaltung der staatlichen Existenz alles bestimmend in den Vordergrund und beeinflussten die Verfassungsentwicklung wesentlich.

★

Wenn der französische Gesandte in München, Graf Otto, nach dem Erlaß der bayerischen Konstitution berichtet<sup>3</sup>, daß sie „die erste in ihrer Art“ sei, „die freiwillig in Europa gegeben wurde, nach dem Muster der französischen Verfassung, ohne jeden Einfluß von unserer Seite“, will er damit weder die Wirksamkeit der französisch-revolutionären Ideen, noch jene Napoleons leugnen oder auch nur verringern, sondern auf die Eigenständigkeit der bayerischen Verfassungsentwicklung hinweisen und sich in gewisser Weise auch distanzieren, da die bayerische Konstitution in manchem nicht dem „Modell“ der westfälischen Verfassung entsprach. Der französische Gesandte, der die Verhältnisse Bayerns genau kannte, wollte die innenpolitische Lage nicht gering schätzen und stellte sie gleichberechtigt neben die äußeren Einflüsse. Schließlich hatte sich Montgelas – wie andere Reformminister der Rheinbundstaaten – durch Napoleon vom Revolutionär der Theorie zum Revolutionär der Tat gewandelt und war Verbündeter des Kaisers geworden<sup>4</sup>. Diese Position verlieh Eigengewicht und ermöglichte überhaupt erst erfolgreich an die Traditionen des Aufgeklärten Absolutismus anzuknüpfen. In der Tat trug sich Max IV. bereits seit 1803 mit dem Gedanken, die Verfassungsfrage zu lösen<sup>5</sup>. Diese Notwendigkeit wurde im Sommer 1806 verstärkt, als Bayern und Württemberg vor Unterzeichnung der Rheinbundakte zu einer Contrepolitik gegen Napoleon übergingen<sup>6</sup>. Außerdem bestand seitens der bayerischen Regierung seit Herbst 1806 das dringende Bedürfnis, die Rechtsverhältnisse der Mediatisierten in „einer Konstitution für das ganze Königreich“ festzulegen, um einer bereits im Gespräch befindlichen Regelung im Rahmen einer Rheinbundverfassung zuvorzukom-

<sup>3</sup> Bericht vom 14. Mai 1808. Die meisten Aktenstücke sind bei *Michael Doeberl*, Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution, (Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Philologische und Historische Klasse Jg. 1924, 5. Abhg., München 1924), abgedruckt.

<sup>4</sup> Was *Lothar Gall*, Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung, (Wiesbaden 1968) herausarbeitet, gilt auch für Bayern.

<sup>5</sup> Kurfürstliches Schreiben an die Landschaft vom 5. Februar 1803.

<sup>6</sup> *Kurt von Raumer*, „Préfecture française“. Montgelas und die Beurteilung der napoleonischen Rheinbundpolitik. Ein Bericht des württembergischen Gesandten Graf Taube, München, 5. Juli 1806, in: *Konrad Repgen, Stephan Skalweit* (Hrsg.), Festgabe für Max Braubach zum 10. April 1964, (Münster 1964) 635–661; *Eberhard Weis*, Zentralismus und Autonomie im Alpenraum im Zeitalter Napoleons. Die Beispiele Bayern und Schweiz, in: *Heinz Dollinger, Horst Gründer, Alwin Habnischmidt* (Hrsg.), Weltpolitik, Europagedanke, Regionalismus. Festschrift für Heinz Gollwitzer zum 65. Geburtstag, (Münster 1982) 109–133.

men<sup>7</sup>. Ähnliche Motive, einer Einflußnahme auf die Verfassungsfrage von außen zuvorkommen, lagen den Verfassungsberatungen von 1814/15 und 1817/18 zugrunde<sup>8</sup>. Im Juni 1807 fiel die Entscheidung zugunsten einer Verfassung mit einer Repräsentation für das ganze Land<sup>9</sup>. Die Arbeiten zogen sich zunächst hin, wurden aber dann, indem Napoleon am 15. November 1807 die Verfassung des Königreichs Westfalen vollzog und sie am 7. Dezember 1807 publizieren ließ, beschleunigt. Dieses Vorbild bewirkte, daß Bayern nachziehen konnte, ohne den Kaiser zu provozieren, der eine Verfassung für den Rheinbund wollte. Die Mailänder Unterredung zwischen Napoleon und Max I. Ende November/Anfang Dezember 1807 zeitigte insofern für Frankreich nur einen halben Erfolg. Zwar wurde im Januar nach französischen Wünschen der vage Entwurf einer Verfassung des Rheinbundes beschlossen und nach Paris geschickt, aber er entsprach sichtlich so wenig den französischen Vorstellungen, daß die Sache – auch unter dem Einfluß der außenpolitischen Entwicklungen – im Sande verlief<sup>10</sup>. Wichtig war für Montgelas die Regelung der Verfassungsfrage für Bayern und zwar als einen Akt der Selbständigkeit, also „ohne vorheriges Benehmen mit dem französischen Ministerium der Auswärtigen Geschäfte“. Er hielt sich zwar an die „Grundlinien der vorliegenden Konstitution des Königreiches Westfalen“ und beschloß die „Annahme des Code Napoléon in dem gesamten Königreiche“ – wozu es dann allerdings nicht kam –<sup>11</sup>, betonte aber gleichzeitig die Unabhängigkeit der Entscheidung. Bayern verfügte die Übernahme der Post vom Fürsten Thurn und Taxis, was ein Schachzug gegen Napoleon war, der für den Rheinbund oder für sein ganzes Imperium die Vereinheitlichung des Postwesens anstrebte<sup>12</sup>, vor allem auch mit dem Blick auf sich daraus ergebende geheimdienstliche Vorteile beim Ausbau des Überwachungssystems. Bayern regelte in der eigenen Konstitution zentrale Probleme doch anders, als sie in der westfälischen festgelegt waren – so hinsichtlich der Kompetenz der Nationalrepräsentation im Bereich der Verwaltungsgesetzgebung, der Eingriffsmöglichkeiten der Nationalrepräsentation bei der Festlegung der Zivilliste, des Maßes der Unabhängigkeit der Rechtssprechung und schließlich des Umfanges der Ministerverantwortlichkeit<sup>13</sup>.

Die Konstitution für das Königreich Bayern wurde am 1. Mai 1808 erlassen und am 25. Mai 1808 publiziert<sup>14</sup>. Ihrer Funktion der äußeren Staatswerdung – sichtbar in der

<sup>7</sup> Instruktion an den bayerischen Gesandten in Berlin Graf Bray vom 10. Dezember 1806.

<sup>8</sup> *Karl Otmar von Aretin*, Bayerns Weg zum souveränen Staat. Landstände und konstitutionelle Monarchie 1714–1818, (München 1976) vor allem 158 ff. und 235 ff.

<sup>9</sup> Protokoll der Sitzung der Geheimen Staatskonferenz vom 8. Juni 1807.

<sup>10</sup> *Michael Doeberl*, Rheinbundverfassung 81 ff.

<sup>11</sup> *Werner Schubert*, Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht und Zivilprozeßrecht, (Forschungen zur neueren Privatrechtsgeschichte 24, Köln 1977) 44 ff.

<sup>12</sup> Protokolle der Geheimen Staatskonferenz vom 20. Januar und 13. Februar 1808.

<sup>13</sup> Text der westfälischen Verfassung bei *Karl Heinrich Ludwig Pölit*, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, Bd. 1, 1. Abtlg., (Leipzig 1832) 36–43; vgl. Anm. 14.

<sup>14</sup> Bayerisches Regierungsblatt vom 25. Mai 1808, Sp. 985 ff.; abgedruckt bei *Peter Wegelin*, Die bayerische Konstitution von 1808, in: Schweizer Beiträge zur allgemeinen Geschichte 16 (1958) 143–150.

Einheit der bayerischen Nation, der Stärke Bayerns im Rheinbund und „seiner Einreihung in die Klasse der europäischen Staaten“<sup>15</sup> – entsprach die innenpolitische Wirkung der Zusammenfassung der bisherigen Reformen Montgelas'. Sie war ein Rahmengesetz für künftige verfassungspolitische Entwicklungen. Ausdruck dafür waren die unauflöslich mit der Konstitution verbundenen organischen Gesetze, „destinées à appliquer et à développer les principes établis dans la charte constitutionnelle“<sup>16</sup>. Sie wurden zwischen dem 20. April 1808 und dem 10. Juni 1813 erlassen und im „Handbuch der Staatsverfassung und Staatsverwaltung des Königreiches Bayern“ in sieben Bänden veröffentlicht. Indem die Konstitution die bisherige Reformtätigkeit zusammenfaßte und auf Verfassungsrang hob, die Organischen Edikte Prinzipien der Konstitution verwirklichten und weiterentwickelten, ergab sich ein Programm für die Zukunft. Das Verfassungswerk ist somit der Höhepunkt der Montgelas'schen Reform- und Staatstätigkeit<sup>17</sup>.

★

Die Stärke und die innere Einheit waren für den bayerischen Staat die Voraussetzung für eine Außenpolitik, die ihm schließlich die Stellung eines bedeutenden Mittelstaates einbrachte. Der Verfassungsprozeß, der die national-bayerische Staatswerdung mit innerer Reformpolitik verband, war also höchst erfolgreich. Gleichwohl setzte die Kritik schon in der Zeit, vor allem aber in der Nachwelt ein. Sie läßt sich auf zwei Positionen – die kleindeutsch-preußische und die liberal-konstitutionelle – zurückführen.

Bereits vor dem Erlaß der Konstitution registrierte man einen antiaufklärerischen deutsch-romantischen „germanischen Patriotismus“. Die Kritik ging in diesem Sinne vom Standpunkt eines deutschen Einheitsstaates aus und lehnte jegliche Eigenständigkeit der Einzelstaaten ab. Graf Karl August von Reisach bezichtigte Montgelas bereits 1813 des Verrats Deutschlands an Napoleon und warf ihm seine französische Abstammung vor. Kronprinz Ludwig sah in Montgelas „den Vertreter des undeutschen Systems“. So nimmt es nicht wunder, daß die Kritik nach den Befreiungskriegen 1813 zunehmend in eine deutsch-preußische Kritik mit antifranzösischem Gesicht mündete. Für Heinrich von Treitschke war Montgelas ein „Halbfranzose“, ein „diplomatischer Landsknecht“, ein „skrupelloser Realist“ und die Verfassung von 1808 eine „traurige Konstitution“. Noch Michael Doeberl bezeichnete Montgelas als „den Nachkommen eines französischen Adelsgeschlechts“, dem „bei seinen politischen Aspirationen die Hemmungen nationalen Empfindens fehlten“. Abgewogener urteilte Fürst

<sup>15</sup> Freiherr von Zentner an Graf Rechberg am 7. Juni 1815.

<sup>16</sup> Georg Laubmann, Michael Doeberl (Hrsg.), Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian Josef von Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns 1799–1817, (München 1908) 25.

<sup>17</sup> Eberhard Weis, Zentralismus und Autonomie; ders., Das neue Bayern – Max I. Joseph, Montgelas und die Entstehung und Ausgestaltung des Königreichs 1799–1825, in: Hubert Glaser (Hrsg.), Wittelsbach und Bayern, III/1, Krone und Verfassung, König Max I. Joseph und der neue Staat, (München 1980) 49–64.



Metternich nach der Entlassung Montgelas', indem er die revolutionären Veränderungen, die Bayern während der Ära Montgelas erfahren hatte, anerkennend würdigte und sie als nachahmenswert bezeichnete<sup>18</sup>.

Die liberal-konstitutionell Denkenden bemängelten nicht nur, daß die in der Konstitution genannte Nationalrepräsentation nie zusammentrat, für sie war auch die Form dieser Repräsentation in Zusammensetzung und Befugnissen ungenügend. Im wesentlichen war diese Kritik retrospektiv. Sie übersah vielfach die Anliegen und die Bedürfnisse der Zeit. Adolph Winkopp stellt 1809 heraus, daß „der Staat als höchste Regel der Einheit und Rotundität ... keinen koordinierten Staat in sich selber“ duldet, verweist auf „die neue geistvolle Verfassung des Königreiches Bayern“ und bestätigt damit die Auffassung Nikolaus Thaddäus von Gönners von 1808, daß es nur auf die „Unabhängigkeit der Staatsgewalt von einer anderen Staatsgewalt“ ankomme und „Ungebundenheit und Unbeschränktheit der Staatsgewalt ... nicht zum Begriff der Souveränität“ gehöre<sup>19</sup> – eine Auffassung, die in heutiger Zeit sehr aktuell klingt, wenn man die Eingliederung der Staaten in internationale Organisationen sieht. In Abhebung von den älteren Verhältnissen der territorialen Teilung des Staates in viele „Nationen“ mußten vor dem konstitutionellen Dualismus der späteren Zeit die Einheit und die Existenzfähigkeit des neuen Staates stehen. Wenn die Frage der Repräsentation nicht nur in einem theoretischen, sondern auch in einem politischen Sinne angesprochen wurde, dann war die Gleichberechtigung der Bauern oder die Vergrößerung von deren Rechten im Gespräch. Erst danach entsteht das liberal-demokratische Verständnis von Souveränität, nämlich daß sich aus dem gesellschaftlichen Zusammenleben der Verzicht jedes Bürgers auf einen Teil seiner Rechte ergibt. In der Summe stellen diese Teile die Souveränität des Staates dar. Die Betrachtung des entwickelten Stadiums des konstitutionellen Systems kann hier nicht zugrundegelegt werden<sup>20</sup>. Montgelas selbst rechtfertigt sich, wenn er sagt: „Il eût été impossible de classer ni la noblesse ni le clergé dans les assemblées générales et particulières autrement que comme propriétaires sans diviser les Etats dans deux chambres, idée avec laquelle on n'étoit point encore familiarisé alors et qui repugnoit même à l'ancien usage des nos états, où le vœu par tête et la réunion en une seule section étoient introduits de tout temps.“<sup>21</sup> Sicher hatte Montgelas das Volk als Ganzes im Auge; gleichwohl

<sup>18</sup> Anonym (*Graf Karl August von Reisach*), Bayern unter der Regierung des Ministers Montgelas, (Deutschland 1813); *Laubmann-Doeberl*, Denkwürdigkeiten CXXVII; *Michael Doeberl*, Bayern und Deutschland im 19. Jahrhundert, (Festrede gehalten in der öffentlichen Sitzung der Königlichen Akademie der Wissenschaften zur Feier des 158. Stiftungstages, München 1917) 6.

<sup>19</sup> Der Rheinische Bund. Eine Zeitschrift historisch-politisch-statistisch-geographischen Inhalts. Hrsg. in Gesellschaft sachkundiger Männer von *P. Adolph Winkopp*, Bd. 12, (Frankfurt/Main 1809) 155 ff.; Archiv für die Gesetzgebung und Reform des juristischen Studiums. Hrsg. v. *Nikolaus Thaddäus von Gönner*, 1, (Landshut 1808) 4.

<sup>20</sup> Ansätze dieser Entwicklung zeigen sich 1814 bei den Verhandlungen zur Revision der Konstitution von 1808. Vgl. *Eberhard Weis*, Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15, in: *Anita Mächler* (u. a. Hrsg.), Historische Studien zu Politik, Verfassung und Gesellschaft. Festschrift für Richard Dietrich zum 65. Geburtstag, (Bern 1976) 325–359.

<sup>21</sup> *Laubmann-Doeberl*, Denkwürdigkeiten 74.

setzte er in einem Vorgang der Konstitutionalisierung jenes Instrumentarium frei, durch das der relevante, zur Mitwirkung drängende Teil der Gesellschaft in den Staat eingegliedert werden konnte. Daraus folgte in der Wirklichkeit nicht, wie es auch im Denken Montgelas' – „toute autorité réside originairement dans le corps de la nation“ – gelegen hatte, die Volkssouveränität, sondern es entstand nach Lage der Dinge und im Sinne von Forderungen der Zeit die Volksvertretung nach der Verfassung von 1818. 1808 wäre eine solche Festlegung noch nicht möglich gewesen. Eine konstitutionelle Bewegung formierte sich sehr rudimentär 1814/15; im Grunde wurde sie erst durch das Verfassungsoktroi von 1818 freigesetzt. Insofern entfaltete die Verfassung Montgelas' eine stärkere Dynamik als die an Bedeutung gleichen Stein-Hardenberg'schen Reformen.

★

Die kleindeutsch-preußische Interpretation der Reformzeit ist durch die Forschungen von Eberhard Weis und anderen ebenso überholt wie die Einengung der Verfassung auf die Konstitutionsurkunde. Die große Nähe des abstrakten Begriffs zum geschriebenen Buchstaben entspringt dabei einer Verbindung der Fiktion vom Staatsvertrag mit positiv-rechtlichen, „verdinglichten“ Traditionen im deutschen Recht. Zeitgenossen war die enge Vorstellung von Verfassung nicht geläufig. Wilhelm von Humboldt verweist darauf, daß alle dauerhaften Verfassungen in ihrer Zeit „eine gewisse Form“ vorfänden, an die sie sich bloß anschlossen. Der in der Zeit hochgeschätzte und sehr bekannte amerikanische Chief Justice John Marshall, der den stärksten Beitrag zur Auslegung der amerikanischen Verfassung im bundesstaatlichen Sinne leistete, stellte 1819 den Grundsatz auf: „We must never forget, that it is a constitution we are expounding.“ Die Interpretation und damit die Weiterentwicklung der Verfassung war eingeschlossen. Da es nach der bayerischen Konstitution keinen Verfassungsgerichtshof gab, kam diese Rolle nach Aufgabenstellung dem Geheimen Rat, später dem Staatsrat zu<sup>22</sup>. König Ludwig I. betonte die Gestaltbarkeit der Verfassung in seiner Thronrede zur Eröffnung der Ständeversammlung 1827.

Auch Montgelas geht von der Lehre des Gesellschaftsvertrags aus und neigt dazu, Verfassung als Vertrag zu begreifen, der sich ständig neu zu verwirklichen habe. „Dans la constitution de l'état une Nation se donne la forme, sous laquelle elle agit comme un corps politique... Une Nation doit se connaître elle-même. Sans cette connaissance elle ne peut travailler avec succès à sa perfection. Il faut qu'elle aît une juste idée de son état.“ Was Montgelas hier theoretisch zur Verfassungsproblematik sagt, drücken die Konstitution und die sie interpretierenden, aber in der Zahl von vorneherein nicht festgelegten Organischen Gesetze praktisch aus und erweitern Verfassungsgebung zu

<sup>22</sup> *Wilhelm von Humboldt*, An Gentz über die deutsche Verfassung, in: *Ders., Werke* 4, (Darmstadt <sup>2</sup>1964) 302 ff.; *Horst Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, (Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 20, Berlin 1963) 66, Zitat.

einem Erziehungsprozeß. Der Volksschule, den Kirchen und den Kreisdeputationen, auch der Armee fallen dabei entscheidende Aufgaben zu<sup>23</sup>.

Diese Erfahrung, die bereits am Anfang der modernen europäischen Verfassungsentwicklung steht, prägt auch ihre heutige Lage, wenn man von der „Verfassung als öffentlichem Prozeß“ oder von der „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ spricht. Damit soll letztlich dargetan werden, daß sich die liberal-konstitutionelle Theorie des bürgerlichen Zeitalters angesichts der sich verstärkenden korporativen und pluralistischen Tendenzen in Frage stellt, verändert und weiterentwickelt. Die Maxime von der „Repräsentation organisierter Interessen“ als maßgeblich für die Staatswillensbildung sucht dem Rechnung zu tragen. Es schält sich geschichtlich eine Dynamik der Entwicklung heraus, die Otto Brunner und Ernst Wolfgang Böckenförde auffangen, indem sie Verfassung als „Bauform einer Zeit“ definieren. Das im Staat organisierte Gemeinwesen hat sich mit seinen „Lagen“ auseinanderzusetzen, ebenso die Individualität dieser Auseinandersetzung zu erkennen<sup>24</sup>.

In einer Zeit des Umbruchs und der stürmischen Reformen bedeutet die Anwendung dieses dynamischen Verfassungsbegriffs die Voraussetzung für das Verständnis der Montgelas'schen Konstitution. Schließlich umfaßt dieser Akt nicht nur Verfassungsgebung, sondern auch äußere Staatsbildung. Wenn der Minister in seiner „egalitären“ Phase vor 1808 in den Maßnahmen gegen die eigenberechtigten Gewalten die Staatsbildung in einen engen Bezug zur Außenpolitik setzte, so ordnete er Bayern in die Entwicklung zur modernen Welt ein, die mit dem Aufgeklärten Absolutismus eingesetzt hatte und die man zur alteuropäischen Welt abgrenzt. Hegel hat wenige Jahre nach dem bayerischen Verfassungswerk aus der geschichtlichen Erfahrung, daß die Schöpfung der bürgerlichen Gesellschaft, die sich später bildete als der Staat, der modernen Welt angehört, die theoretische Konsequenz gezogen, daß die bürgerliche Gesellschaft einen Staat voraussetzt, „den sie als Selbständiges vor sich haben muß, um zu bestehen“<sup>25</sup>. Die Staatsbildung war mit der Erhebung zum Königreich 1806 vorläufig und 1808 endgültig abgeschlossen; unabhängig davon, ob später noch Territorien hinzukamen oder nicht. Aus diesem Grunde stand das Thema der staatlichen

<sup>23</sup> Zitiert nach *Wolfgang Quint*, Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern, (Schriftenreihe zur Verfassungsgeschichte 15, Berlin 1971) 123.

<sup>24</sup> *Peter Häberle*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, (Berlin 1978); *Joseph J. Kaiser*, Repräsentation organisierter Interessen, (Berlin 1956); *Herbert Krüger*, Die Modernität des modernen Staates, in: Verfassung und Recht in Übersee VI (1973) 5–19; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Einführung – Verfassungsprobleme und Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts, in: *Ders.*, Moderne deutsche Verfassungsgeschichte 1815–1918, (Neue Wissenschaftliche Bibliothek 51, Köln 1972) 13–23. Bei der Ausarbeitung zu einer eigenen Verfassung legte der kanadische Ministerpräsident Pierre Trudeau kürzlich dem Parlament folgende drei Prinzipien vor, die angenommen wurden: „Erneuerung des kanadischen Staatswesens, Bekräftigung des Staatsgedankens und Klärung der Identität“. Kanada als zusammengesetzter Staat steht hier sichtlich vor den gleichen Problemen, die auch Montgelas durch sein Verfassungswerk für Bayern gelöst wissen wollte.

<sup>25</sup> *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts, (stw 145, Frankfurt/Main 1976) § 182 Zusatz.

Einheit in der politischen Tagesliteratur der Zeit nicht mehr im Vordergrund, wie es bis zum Jahre 1806 der Fall gewesen war<sup>26</sup>.

Indem die eigenberechtigten Herrschaftsträger in Mediatisierung und Säkularisation ausgeschaltet und die landständischen Verfassungen von Bayern, Neuburg und Tirol aufgehoben wurden, war die Konstitution von 1808 auch Grundlage für die Reform der Gesellschaft, aus der sich die bayerische Nation formen konnte. Montgelas spricht die Lagen beim Erlass der Konstitution an: „La situation des choses“ meint die äußeren Bedingungen, die den Bestand des Staates gefährden konnten, also der Einfluß Napoleons und des Rheinbundes sowie das allzustarke Abweichen vom Modell der Verfassung des Königreiches Westfalen. „L'unité du royaume“ beschreibt den konstituierenden, einheitsstiftenden Charakter dieses Gesetzes, durch das der Staat nach außen für seine Untertanen sichtbar wurde und das seinem Handeln Verbindlichkeit verlieh. Schließlich hängt damit zusammen „le bien public“, ein Prinzip, durch das das neue Verhältnis von Staat und Gesellschaft geprägt sein sollte<sup>27</sup>. Diese Lagen Bayerns ließen es angezeigt sein, die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strömungen aufzunehmen und in einer Verfassung integrativ zum Ausdruck zu bringen. Es war der revolutionäre Schritt, der dem Land den Anschluß an die europäische Entwicklung brachte und der es ihm in der Folgezeit so schwer machte, sich an veränderte Gegebenheiten anzupassen. Der seit dem Aufgeklärten Absolutismus sich verstärkende Prozeß der Befreiung des Individuums aus den ständischen Zwängen und Gebundenheiten ermöglichte den Weg einer Neuordnung nur über die bürgerliche Gesellschaft. Dieser Zwang lag auf der Hand, da erst in der Dialektik zwischen Staat und Gesellschaft – die im Sinne der liberalen Theorie auf dem Individuum gründete – der moderne Staat Bestand haben konnte. Eine andere Frage war, was unter Gesellschaft zu verstehen war und welcher Teil im politischen Sinne betroffen sein sollte. Darüber hinaus war zu fragen, wie sich das politische Bewußtsein entwickeln würde, wie dessen Einfluß auf die Eigenbewegung der Gesellschaft sich auswirkte und ob eine dualistisch-konstitutionelle Umformung der Verfassung die Folge sein mußte. Die Richtung der Entwicklung hing von verschiedenen theoretischen und politischen Einschätzungen und Entscheidungen ab.

★

Wie sollte sich in Bayern das Verhältnis zwischen Staat und Untertanen bzw. Bürgern gestalten, und wie sollte daraus resultierend sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft einrichten?

Die Aufklärung war die Kultur einer Elite, der bürgerlichen Elite. Montgelas war seinem Wesen und Denken nach ein Aufklärer, und gerade deshalb verschloß er sich weder den geschichtlichen Notwendigkeiten seiner Zeit, noch den Einsichten in die Entwicklung der Zukunft. Ihm war bewußt, daß eine auf der Vereinzelung, auf der –

<sup>26</sup> *Jorma Tiainen*, Die bayerische Konstitution von 1808 und die öffentliche Diskussion darüber, in: *Studia Historica* 1 (Oulu 1967) 166–184.

<sup>27</sup> *Laubmann-Doeberl*, Denkwürdigkeiten 69 f.



nach Hegel – modernen Subjektivität ruhende Gesellschaft nicht nur Rechte und Pflichten des einzelnen zu beschreiben hatte, sondern daß diese durch den einzelnen definierte Gesellschaft zum Staat hin tendierte. Die Gesellschaft hatte sich also dem Staat gegenüber darzustellen, was im Denken der Zeit in einer Repräsentation zu geschehen hatte. Allerdings konnte es nicht mehr eine auf Korporationen ruhende, sondern mußte eine vom einzelnen abgeleitete Repräsentation sein. Die Präambel der Konstitution drückt die Absicht aus, „durch entsprechende Anordnungen und Bestimmungen den gerechten, im allgemeinen Staatszweck gegründeten Forderungen des Staates an seine einzelnen Glieder, sowie der einzelnen Glieder an den Staat Gewährleistung ihrer Erfüllung, dem Ganzen feste Haltung und Verbindung, und jedem Teile der Staatsgewalt die ihm angemessene Wirkungskraft nach den Bedürfnissen des Gesamtwohls zu verschaffen“. Um dieses Ziel zu erreichen, gewährte Montgelas keine „vorstaatlichen“ Menschenrechte, nur staatlich verbürgte Grundrechte. „Les lois organiques donnent – nach Montgelas – tous les droits que les citoyens d’un état peuvent raisonnablement désirer.“ „Vernünftigerweise“ bedeutet zunächst eine Abkehr von ständischen Privilegien, dann aber eine Einengung der Freiheitsrechte und ihre Orientierung auf die übergeordneten Zwecke und Werte des Gemeinwohls, des Staates. Dieses Verfahren liegt in der Logik einer Reformveranstaltung von oben, deren Bestreben es war, im Sinne aufgeklärt-absolutistischer Theorie zwischen politischer und bürgerlicher Freiheit zu unterscheiden, die bürgerliche Freiheit auf das Private zu begrenzen und die politische Freiheit zu kontrollieren<sup>28</sup>. Im Staat und dessen Pflichten gegenüber der Gesellschaft lag für Montgelas das optimierende Prinzip, das gewisse Ungleichheiten rechtfertigte. Diese Beschränkung bedeutete in der Tat einen entscheidenden Schritt in Richtung Staatlichkeit, führte aber andererseits in der Instrumentalisierung zu einem nicht zu übersehenden Weiterwirken feudaler, traditionaler Strukturen im Bereich von Gesellschaft und Politik.

Gleichwohl verbürgte die Verfassung Gleichheit vor dem Gesetz und vor dem Richter als Voraussetzung der Selbstfindung des Volkes überhaupt. Es ging um das Vertrauen in den Staat. So trat zur Gleichheit die Garantie des Eigentums. In Abkehr von der Vergangenheit – im Übergang von der alten Hauswirtschaftslehre zur politischen Ökonomie – sollte das individuelle Eigentum durchgesetzt werden, das „droit sacré de la propriété“.

Es mußte deshalb unter öffentlichen Schutz gestellt werden und an persönliche Sicherheit gebunden sein. „La sûreté des personnes et des propriétés est le premier besoin de la société.“<sup>29</sup> Zusammen mit der Meinungs-, Presse- und Gewissensfreiheit setzten die Grundrechte – bei aller Unterscheidung ihrer Bedeutung in der Theorie, in

<sup>28</sup> Ernst Ferdinand Klein, *Freyheit und Eigentum*, abgehandelt in acht Gesprächen über die Beschlüsse der französischen Nationalversammlung, (Berlin 1790); Wolfgang von Rimscha, *Die Grundrechte im süddeutschen Konstitutionalismus. Zur Entstehung und Bedeutung der Grundrechtsartikel in den ersten Verfassungsurkunden von Bayern, Baden und Württemberg*, (Erlanger Juristische Abhandlungen 12, Köln 1973).

<sup>29</sup> Denkschrift Montgelas’ an den König im Januar 1808, bei Michael Doeberl, *Rheinbundverfassung* 70.



der öffentlichen Diskussion und in der politischen Praxis – Antriebskräfte zur bürgerlichen Entfaltung frei. Sie legitimierten die Grundpflichten, die allgemeine Steuerpflicht und allgemeine Wehrpflicht. Das System der Gleichheits- und Freiheitsrechte galt nur im Rahmen des Staates. Bürgerlich wurde zu staatsbürgerlich, da diese Rechte vom Staat geschützt wurden, die Grundlage einer aktiven Identifikation mit ihm boten und die Nation konstituierten. Darin gründet die Vorstellung von der Nationalerziehung.

In diesem Sinne bestätigten die Grundrechte weniger – im Gegensatz zu England – die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse, sondern wurden schon in der Epoche des Aufgeklärten Absolutismus, erst recht in der Reformzeit Ausgangspunkt einer gesellschaftlichen Umgestaltung von oben durch das Reformbeamtentum. Weder 1808 noch 1818 stellten die Grundrechte Rechte dar, die Verfassungsvorrang hatten, sieht man einmal vom Beschwerderecht ab, das seit den Revisionsberatungen von 1814/15 vorgesehen war und in der Verfassung von 1818 verwirklicht wurde. Bis 1848 kamen nur zehn Beschwerden wegen Verletzung konstitutioneller Rechte vor beiden Kammern zur Behandlung. Die Grundrechte waren auch kein verbindlicher Maßstab zur Prüfung der Gesetze. Sie waren keine höhere Wertordnung, sondern in ihrer nur zum Teil rechtlichen Verbindlichkeit ein Programm, an das sich der Monarch, die Exekutive halten sollten. Wäre dem nicht so gewesen, hätte ihre Erörterung in der Paulskirche 1848 nicht diesen breiten Raum eingenommen. So gesehen hatten die Grundrechte in dieser Epoche weniger die Funktion individueller Freiheitsrechte, sondern mehr die Bedeutung objektiver Grundsätze<sup>30</sup>.

Verfassungsgebung in diesem fundamentalen Sinn war also ein Erziehungsprozeß, den die allgemeine Volksbildung aktiv unterstützen und beschleunigen sollte – aber als staatliche Bildungspflicht und noch nicht als staatsbürgerlichen Bildungsanspruch. Das Revolutionäre an der Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht war, daß der moderne Staat Allgemeinheit und Gleichheit im Bewußtsein der Menschen in der Einheit als Nation als konkrete Zielvorgabe formulierte und dadurch die Verwirklichung dieser Einheit zu einem Problem der Auseinandersetzung der politischen und gesellschaftlichen Kräfte machte. Somit lag eine innere Folgerichtigkeit im am Einzelmenschen orientierten Erziehungsgedanken. Indem er Allgemeinheit anstrebte, verwirklichte er auch Gleichheit, zunächst im staatsbürgerlichen und schließlich sehr viel später im sozialen Sinn. Es ist die Verfassungsmächtigkeit und die Form des modernen Erziehungsgedankens.

★

Wie schon angedeutet, bedarf eine Gesellschaft, deren politische Ordnung naturrechtlich begründet wird und die über einen Erziehungsprozeß die nationale Einheit im Staate finden soll, einer Selbstdarstellung gegenüber diesem Staat. Diese kann nur

<sup>30</sup> Max von Seydel, *Bayerisches Staatsrecht*, Bd. 1, (München 1884) 571; Dieter Köhler, *Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der bayerischen Verfassung von 1818*, (Diss. jur. München 1965).

in einer Repräsentation erfolgen, weswegen die Konstitution von 1808 die ständische Eigenberechtigung durch allgemeine Teilhabe ersetzte. Eine Begrenzung ergab sich, da Montgelas nicht bereit war, den eingeleiteten Wandel einer Eigendynamik zu überlassen. Es sollte über eine gewisse eingeschränkte politische Betätigung Vertrauen von unten nach oben vermittelt und die Tätigkeit der Regierung unterstützt werden. Das Maß der Partizipation der Bürger sollte zunächst an einen hohen Vermögenszensus gebunden werden – da Montgelas sichtlich glaubte, daß Eigentümer im weit stärkeren Maße am Gemeinwohl interessiert seien als andere Mitglieder der Gesellschaft –, schließlich an die Fortschritte der Erziehung der Bürger zur politischen Reife.

Nach der Konstitution ruhte die Repräsentation gesellschaftlich und institutionell auf zwei Säulen: einerseits dem Reformbeamtentum und den sehr vermögenden Grundeigentümern und andererseits auf dem Geheimen Rat als „Beamtenparlament“ und der Nationalrepräsentation. Die Repräsentation zeichnet sich damit durch zwei Komponenten aus – eine „nationale“ und eine „funktionale“. Beide sind eng miteinander verbunden, so hinsichtlich der Dauer und Berufung der Mitglieder, der Kompetenzen, des Geschäftsgangs und der Verknüpfung des Entscheidungsprozesses. Eine Trennung der Gewalten war nicht beabsichtigt. Auch das Wesen der Repräsentanten als Mandatsträger wurde zurückgedrängt und deren Charakter als öffentliche Funktionäre in den Vordergrund gestellt, wodurch ihnen mehr eine Rolle als Vertreter der Staatsgewalt als des Volkes zukam. Ein Gegensatz von Bürokratie und Demokratie, wie er sich im Laufe des 19. Jahrhunderts – so bei John Stuart Mill oder Robert von Mohl – herausbildete, war jener Zeit noch fremd. Nach Fichte und Hegel waren die Beamten Repräsentanten der Staatlichkeit im allgemeinen<sup>31</sup>. Eine „repräsentative Bürokratie“ sollte dadurch bestehen, daß die Rekrutierung durch formale Kriterien aus *allen* Schichten des Volkes gewährleistet sei, was nach der bayerischen Staatsdiener-Pragmatik von 1805 gegeben war<sup>32</sup>. Die Repräsentation sollte zusammen mit dem Monarchen den Staat bilden, der sich mit der Nation identifiziert. Der Monarch wurde zum Organ des Staates und weitgehend an das Gesetz gebunden, dagegen sollte die Repräsentation auf eine bloße Mitwirkung an den staatlichen Entscheidungen beschränkt werden. Dieses Ineinandergreifen der Institutionen auf den verschiedenen Ebenen der Staatstätigkeit war letztlich dazu bestimmt, die Regierungstätigkeit zu unterstützen. Der Wille des Staates sollte über den Monarchen in einem dynamischen Beratungs-/Entscheidungsprozeß zum Ausdruck kommen und auch von unten, vom Volk, legitimiert sein.

Dieses monistische System war stark der Identitätstheorie Rousseaus verpflichtet und maß sichtlich der parlamentarischen Kontrolle weniger Bedeutung bei als dem in der Konstitution festgelegten und vergleichsweise zu Württemberg und Baden viel großzügiger gehandhabten Prinzip der Pressefreiheit. Hier äußert sich das Denken des

<sup>31</sup> Hegel, Grundlinien § 297 Zusatz.

<sup>32</sup> Bernd Wunder, Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg 1780–1825, (Studien zur modernen Geschichte 21, München 1978); Emil Gerber, Der staatsrechtliche Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution, (Diss. jur. Bonn, Neunkirchen/Saar 1929); J. Donald Kingsley, Representative Bureaucracy, (Yellow Springs/Ohio 1944).

Aufgeklärten Absolutismus und auch des Frühkonstitutionalismus – wie es August Ludwig von Schlözer, Christoph von Aretin, Ignaz von Rudhart oder Ludwig Harscher von Almendingen zum Ausdruck brachten. Aber gerade diese Verbindung von Repräsentation und Öffentlichkeit sollte nach der Wende von 1813 dazu beitragen, das monistische System zu sprengen<sup>33</sup>.

★

Die Nationalrepräsentation trat nicht zusammen. Wie hemmend repräsentative Körperschaften wirken konnten, zeigen die Beschlüsse der preußischen Notabelnversammlung von 1811 und jene der Ständeversammlung des Königreiches Westfalen von 1808 und 1810<sup>34</sup>. Unabhängig davon gelang es aber Montgelas bereits nach 1808 immer weniger, sein Verfassungsprogramm in die Wirklichkeit umzusetzen. Die Tatsache, daß der moderne Staat eine Form ist, deren Prinzipien sich auch eine noch im wesentlichen traditionale Gesellschaft zu eigen machen kann, führte zu einem verstärkten Auseinanderklaffen von Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit. Gefördert wurde diese Entwicklung dadurch, daß Montgelas bereits bei seiner Reformtätigkeit Kompromisse schließen mußte und daß das von ihm geschaffene System in Kernfragen, so der Repräsentation, eine eigene Dynamik in eine andere Richtung entfaltete. So kam es zu keiner Neuregelung des Zivilrechts, der Staat wäre ein Viertel seiner Einnahmen verlustig gegangen. Die Trennung von Justiz und Verwaltung auf der unteren Behördenebene wurde nicht vollzogen. Der diskutierte und wohl auch vorgesehene Zwang zur Ablösung der grundherrlichen Lasten scheiterte an finanziellen Problemen. Die freieren Verehelichungsregeln wurden zurückgenommen. Mit der Reagrarisierung kam es zu einer Spaltung der ländlichen Bevölkerung in eine relativ wohlhabende bäuerliche Schicht und in ein ländliches Proletariat. Der Abgeordnete Scheller sagte daher in der Paulskirche 1848, daß der Bauernaristokratismus der zäheste und für den kleinen Mann der drückendste sei. Nach 1811 folgte die Restituierung von Adelsrechten, eine Entwicklung, die in die Privilegierung des Adels in der Verfassung von 1818 mündete<sup>35</sup>. Aus der Abnahme der Reformkraft ergibt sich unschwer,

<sup>33</sup> Ursula A. J. Becher, Politische Gesellschaft. Studien zur Genese bürgerlicher Öffentlichkeit in Deutschland, (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 59, Göttingen 1978); Rüdiger Altmann, Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die moderne Demokratie, (Diss. jur. Marburg 1954); vgl. auch Anm. 26. – David Hume prägte bereits 1741 das Diktum: „It is ... on opinion only that government is founded.“ Essays moral, political, and literary, (London 1963) 29.

<sup>34</sup> Ernst Klein, Von der Reform zur Restauration. Finanzpolitik und Reformgesetzgebung des preußischen Staatskanzlers Karl August von Hardenberg, (Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin 16, Berlin 1965); Friedrich Thimme, Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft 1806–1813, 2 Bde., (Hannover und Leipzig 1893–95).

<sup>35</sup> Bis 1817 wurden 29 Herrschaftsgerichte und 246 Ortsgerichte etabliert. – Pankraz Fried, Reagrarisierung in Südbayern seit dem 19. Jahrhundert, in: Hermann Kellenbenz (Hrsg.), Agrarisches

daß die Regierung immer weniger ihre Rolle als Motor der Entwicklung gesellschaftlich glaubhaft zu vermitteln vermochte. Als sie aber ihre Funktion als Gestalter einer lebendigen Verfassung aufgab, trat der politische Charakter der Grundrechte hervor; diese wurden zu Kampfparolen des sich formierenden Bürgertums gegen die neu bevorrechtigten Gruppen und gegen den Staat selbst. Die Frage Schellings, ob der Staat Voraussetzung oder Zweck der individuellen Freiheit sein solle, entschied Montgelas zwar zugunsten der Voraussetzung, die Entwicklung verlief aber in eine andere Richtung. Die Trennung zwischen bürgerlichen und politischen Freiheitsrechten war nur in einer Übergangszeit möglich. Beide Seiten der an und für sich ein und derselben Rechte standen in einem unauflöslichen inneren Spannungsverhältnis. Die aktive Ausübung der Grundrechte zog eine ständige Ausdehnung der politischen Freiheit nach sich. Daraus ergab sich die Forderung nach Gleichheit der politischen und später auch der sozialen Rechte. Dies galt für die bürgerliche wie für die politische Freiheit. Die Grundrechte bedingten – trotz staatlicher Begrenzung – eine auf Freiheit angelegte Gesellschaftsordnung, aus der sich die Leitlinien einer entsprechenden Staatsverfassung ergaben. Sie gewährleisteten einerseits Teilhabe der Bürger und drängten andererseits in der Garantie der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zur Veränderung der Repräsentation. Auch in einem monarchisch geordneten modernen Staat bedarf eine starke Regierungsgewalt einer breiten Vertrauensgrundlage im Volk. Sie war durch das System der Konstitution von 1808 nicht zu erlangen. Die bürokratisch-administrative Kraft genügte nicht. Im Gegensatz zur Maxime Hardenbergs in seiner Rigaer Denkschrift von 1807, „demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung“ als „angemessene Form für den gegenwärtigen Zeitgeist“ anzustreben, suchte Montgelas eine Verschmelzung von Monarchie und Demokratie in die politische Praxis umzusetzen<sup>36</sup>. Die Selbstüberwindung seines Systems war die Folge.

Zunächst ergab sich aus dem Spannungsverhältnis von Theorie und Praxis eine Unsicherheit der Reformelite, schließlich eine Uneinigkeit des staatlich-politischen Selbstverständnisses, bis sich in einem Prozeß des Umdenkens das Werk von seinem Schöpfer zu lösen begann und die notwendige Korrektur als eine Reaktion des geschaffenen Systems einsetzte. Prinzipien und Wirklichkeit des Verfassungsplans überdauerten aber trotz aller Einschränkungen den Minister. Nach den Befreiungskriegen von 1813 und der deutlichen Einschränkung der Pressefreiheit wandte sich die Öffentlichkeit gegen Montgelas. Die außenpolitische Lage vor und nach dem Vertrag von Ried hatte den Zwang zur staatlichen Selbstbehauptung verschärft. Damit im Zusammenhang standen Bestrebungen, den Vorgang der „Nationalisierung“ der Kirchen

Nebengewerbe und Formen der Reagrarisierung im Spätmittelalter und 19./20. Jahrhundert, (Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 21, Stuttgart 1975) 177–194; *Klaus-Jürgen Matz*, Pauperismus und Bevölkerung. Die gesetzlichen Ehebeschränkungen in den süddeutschen Staaten während des 19. Jahrhunderts, (Industrielle Welt 31, Stuttgart 1980); *Christof Dipper*, Die Bauernbefreiung in Deutschland 1790–1850, (Urban-Taschenbücher 298, Stuttgart 1980).

<sup>36</sup> Freiherr von Zentner ging einen anderen Weg, indem er vor dem Oktroi der Verfassung von 1818 am 21. April 1818 seine Absicht zum Ausdruck brachte, den „Charakter der Monarchie schärfer auszudrücken“.



zum Abschluß zu bringen und die katastrophalen Finanzverhältnisse durch Hebung des Staatskredits zu regeln. Hinzu kam, wie Zentner es formulierte, die Absicht, den „Charakter der Monarchie schärfer auszudrücken“. Neben der inneren Folgerichtigkeit der verfassungspolitischen Entwicklung formierten sich Interessengruppen gegen Montgelas und gaben den Anstoß zu einer dualistischen Verfassungsrevision<sup>37</sup>. Die Gründe, die dazu führten, ähnelten jenen, die auch zur Entstehung der Konstitution beigetragen hatten.

★

Der verfassungspolitische Kompromiß, der sich 1817/18 vollzog, hob die bisherigen Reformen zwar nicht auf, führte aber auf der obersten und untersten Ebene von Staat und Gesellschaft zu einer Anpassung der Verfassungsstruktur an traditionale Verhältnisse. Es prägte sich in Bayern der deutsche Typus des bürgerlichen Verfassungsstaates aus. Die „Spaltung“ des Beamtentums in pragmatische und in nichtpragmatische Beamte mündete schließlich in die weitgehende soziale Gleichstellung der hohen Beamtenschaft mit dem Hofadel. Dies war einerseits eine Art Entschädigung für die Reformbeamten und andererseits zusammen mit der Wiederherstellung wichtiger Adelsrechte die Voraussetzung für die Verlagerung des Schwerpunktes der politischen Staatstätigkeit auf die adeligen Minister im Ringen um den Auftakt zur Verfassungsreform im Februar 1817. Mit Hilfe von äußeren Einflüssen, vor allem veranlaßt durch die Mediatisierten, konnte sich der Adel durch den Druck des modernen Staates vom privilegierten Stand zur Elite wandeln. Allerdings mußte er dabei die neue Elite des hohen Reformbeamtentums sozial und politisch anerkennen. Dies war um so leichter als das Bürgertum in Bayern keine nennenswerte Rolle spielte<sup>38</sup>. Dieses Bündnis der Eliten bedeutete aber noch kein Zusammenwachsen. Dagegen standen Interessen; so qualifizierte den Adel der Besitz der Gerichtsbarkeit zu einer besonderen Vertretungskategorie in der Kammer der Abgeordneten nach 1818. Der Abbau dieses Rechts verlief im Vormärz nur sehr zögernd. Hinzu kommt: Lebensform, Lebenseinstellung und Selbstverständnis beider Gruppen waren zu verschieden. Der Verbindung von Amtspflicht und Bildungsideal bei der Reformelite standen traditionelle Formen des Kulturgenußes mit nihilistischen Grundzügen des Adels gegenüber. Die Entwicklung verstärkte die Herausbildung einer bürgerlichen Elite. Dafür

<sup>37</sup> Hans-Peter Ullmann, Staatsfinanzen und Privatkapital im Rheinbund: Das bayerische Staatsschuldenwesen, in: Helmut Berding (Hrsg.), Privatkapital, Staatsfinanzen und Reformpolitik im Deutschland der napoleonischen Zeit, (Ostfildern 1981) 27–36; ders., Überlegungen zur Entstehung des öffentlichen, verfassungsmäßigen Kredits in den Rheinbundstaaten (Bayern, Württemberg und Baden), in: Helmut Berding, Hans-Peter Ullmann (Hrsg.), Deutschland zwischen Revolution und Restauration, (Königstein/Taunus 1981) 108–132; Volker Press, Landtage im Alten Reich und im Deutschen Bund. Voraussetzungen ständischer und konstitutioneller Entwicklungen 1750–1830, in: Zeitschrift für württembergische Landesgeschichte 39 (1980) 100–140.

<sup>38</sup> Wilhelm Störmer, Wirtschaft und Bürgertum in den altbayerischen Städten unter dem zunehmenden absolutistischen Einfluß des Landesfürsten, in: Wilhelm Rausch (Hrsg.), Die Städte Mitteleuropas im 17. und 18. Jahrhundert, (Linz/Donau 1981) 237–266, hier 249.



spricht der Wandel im Bildungswesen seit 1807/08 vom utilitaristisch-philanthropischen zum neuhumanistischen Programm und vom dreistufig integrierten zum gegliederten Bildungssystem<sup>39</sup>. In diese Richtung wirkte die Verhinderung der Zivilrechtskodifikation, die ein hohes Maß an Gleichheit im zivilen Bereich zur Folge gehabt hätte<sup>40</sup>. Auch durch die Umbildung des Gemeindewesens wurde zwar einerseits die Selbstverwaltung gestärkt, andererseits wurden aber die Gemeinden von zwei Seiten, von seiten der adeligen Gerichtsherren und von seiten des Staates, beispielsweise durch die Pflicht zur Armenfürsorge, unter Druck gesetzt. Nur in den Städten konnten auf längere Sicht Ziele des Gemeindeedikts von 1818 verwirklicht werden<sup>41</sup>. Insgesamt führte der Verfassungskompromiß zu erheblichen Unterschieden in der Sozialordnung auf dem Lande, zur Auseinanderentwicklung von ländlicher und städtischer Gesellschaft und zur Trennung von Gelehrten- und Volksbildung.

Der Vergleich der Verfassungsordnung von 1808 mit jener von 1818 läßt deutliche Veränderungen erkennen. Der Gegensatz zwischen bürgerlich-liberalen und feudalen Gestaltungsnormen auf gesellschaftlich-wirtschaftlicher Ebene verstärkte sich in einer Weise, wie er im Reformprogramm Montgelas' ursprünglich nicht angelegt war und konnte 1818 nur koordinativ ausgeglichen werden. Besitz und bildungsindividualistische Maximen wurden von *allen* Gesellschaftsschichten und sich formierenden politischen Gruppen zur Artikulierung und Durchsetzung ihrer Interessen übernommen. Meinungs- und Gewissensfreiheit als Mittel der Willensbildung orientierten die Gesellschaft zwar an Kategorien der Zukunft, bedeuteten einen weiteren Rückzug der alten Adelswelt, förderten aber gleichzeitig wegen ihrer formalen Geltung auch die Entstehung der postfeudalen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts. Bezeichnend ist, daß die drei Beschwerden wegen Verletzung von Verfassungsrechten, zu denen sich beide Kammern erstmals 1827/28 zusammenfanden, von Adeligen eingereicht wurden und den Entzug der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit zum Gegenstand hatten. Modernität kann eben eine selbst in wichtigen Bereichen noch traditionale staatlich-gesellschaftliche Ordnung auszeichnen. Nach der Verfassung von 1818 wies die Repräsentation sowohl im Zweikammersystem als auch nach den Gruppen der gewählten Vertreter deutliche Züge der korporativ-ständischen Ordnung auf. Sie gewann damit in Teilen den Charakter einer Abfindungsfunktion mediatisierter Herren. Es bestehen Zweifel, ob die Ständeversammlung nach der Versammlung von 1818 eine echte Repräsentation gewesen sei, da sie nur die Interessen des Volkes gegenüber dem Monarchen ver-

<sup>39</sup> *Laetitia Boehm*, Bildung und Wissenschaft in Bayern im Zeitalter Maximilian Josephs. Die Erneuerung des Universitäts- und Akademiewesens zwischen fürstlichem Absolutismus, französischem Reformgeist und deutscher Romantik, in: *Hubert Glaser* (Hrsg.), (siehe Anm. 17) 186–220; *Karl Möckl*, Der moderne bayerische Staat Kap. V, 2.

<sup>40</sup> *Werner Schubert*, Französisches Recht; *Walter Demel*, Die Entwicklung der Gesetzgebung in Bayern unter Max I. Joseph, in: *Hubert Glaser* (Hrsg.), (siehe Anm. 17) 72–82.

<sup>41</sup> *Karl Möckl*, Der moderne bayerische Staat 207 ff.

treten habe<sup>42</sup>. Interessen aber können nicht repräsentiert, sondern eben nur vertreten werden. Die Kontrolle der Regierung durch die Ständeversammlung war vorhanden, jedoch weiterhin sehr begrenzt. Das Wahlrecht wirkte hemmend, die Zahl der Wahlfähigen lag etwa bei einem halben Prozent der Gesamtbevölkerung und die Kompetenz der Ständeversammlung war stark eingeschränkt<sup>43</sup>.

★

Zusammenfassend ist festzustellen: Das Verfassungssystem von 1808 wurde allein vom Reformbeamtentum in die Wege geleitet, erwies sich trotz der grundlegenden Neuerungen hinsichtlich der Regelung der politisch-gesellschaftlichen Gesamtverhältnisse als unzureichend und trug den Keim der Selbstüberwindung in sich. Die Verfassung von 1818 wurde von den *relevanten* Kräften – Monarch, Beamtentum, Adel, Bürgertum und Bauerntum – getragen und betonte, wenn auch eingeschränkt, das Herrschaftsmandat durch das Volk. Allerdings hatte sie im Unterschied zur Konstitution von 1808 weniger den Charakter der Erneuerung als den des Ausgleichs. War durch Montgelas die revolutionäre Anpassung an das Prinzip der bürgerlichen Gleichheit – das Erbe der Französischen Revolution – erfolgt, so traten 1818 die bewahrenden Elemente der sozialen Ordnung wieder in den Vordergrund. Der Übergang vom „Gestaltungs“-Staat zum „Erhaltungs“-Staat vollzog sich. Nachdem die Weichen in Richtung einer Scheidung des Staates von der Gesellschaft gestellt waren, blieben 1818 wirtschaftliche und gesellschaftliche Bereiche einer stärkeren Selbstregulierung unterworfen, als dies noch Montgelas beabsichtigt hatte. Auch die Wohlfahrtspflege, der sich der aufgeklärte Staat besonders angenommen hatte, wurde unter der neuen Verfassung den politischen Kräften überantwortet. Die Volksbildung allerdings blieb nach wie vor in den Händen des Staates.

Die Verfassungsordnung von 1808 spiegelt die geistige Begründung des modernen bayerischen Staates und bringt eine wesentliche Seite der „national“-bayerischen Identität zum Ausdruck. Indem beide Gestaltprinzipien den scheinbaren Widerspruch von innerem Zentralismus und äußerem Föderalismus erklären, beschreiben sie den wesentlichen Beitrag Bayerns zur Entwicklung des deutschen Nationalstaates im 19. und 20. Jahrhundert.

<sup>42</sup> Beispielsweise sahen sich die Geistlichen in der Kammer der Abgeordneten nicht als Repräsentanten einer konstitutionellen Körperschaft, sondern als Vertreter ihres Standes. Vgl. *Ludwig Bergsträsser*, Der Görreskreis im bayerischen Landtag von 1837, in: *Oberbayerisches Archiv* 56 (1912) 248–266, hier 254; siehe auch die bekannten Schriften von Friedrich von Gentz, Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativverfassungen, in: *Johann Ludwig Klüber, Carl Welcker*, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, (Mannheim 1844) 220 ff. und: Über die erste baierische Ständeversammlung, in: *Deutsche Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 10 (1893) 331 ff.

<sup>43</sup> *Karl Möckl*, Der moderne bayerische Staat Kap. VII, 4.

## Diskussion zum Referat von Karl Möckl

*Leiter: Rainer Wohlfeil*

Infolge Zeitknappheit mußte sich die Diskussion über die bayerische Konstitution von 1808 auf nur einen Gesichtspunkt beschränken, der, obwohl im Referat von eher nachgeordneter Bedeutung, besonderes Interesse auf sich zog: *Eberhard Weis* und *Manfred Botzenhart* erhoben Einwände gegen die vom Referenten vorgetragene Ansicht, die bayerische Verfassung von 1818 stelle gegenüber der von 1808 einen Rückschritt dar. *Weis* insbesondere verwies auf Eigenschaften der Konstitution von 1818, wie das der Volksvertretung zustehende Steuerbewilligungsrecht, das Petitions- und Budgetrecht, die Mitwirkung der Kammermitglieder an der Gesetzgebung, die Ministerverantwortlichkeit, das nicht mehr imperative, sondern freie Mandat der einzelnen Abgeordneten, um damit die seinem Dafürhalten nach bestehenden Fortschritte gegenüber der Konstitution von 1808 zu dokumentieren. Daß die Verfassung von 1808 reformintensiver gewesen sei, gestand auch der Diskussionsredner zu, hielt diesem Positivum aber als entscheidendes Negativum entgegen, daß konstitutive Bestandteile des Gesetzeswerkes, wie die National- und Kreisrepräsentation, nie verwirklicht worden wären.

*Möckl* betonte demgegenüber in seiner Stellungnahme die 1808 und 1818 jeweils unterschiedliche Ausprägung des konstitutionellen Gedankens. Zwar würde aufgrund historischer Faktizität einer Volksvertretung, die auch einberufen wurde, größeres Gewicht zukommen als einer, die nur auf dem Papier bestand, doch dürfe darüber nicht vergessen werden, daß der Gedanke einer parlamentarischen Kontrolle 1808 im Vergleich zum Prinzip der Pressefreiheit, also zur Repräsentation durch Öffentlichkeit – auch bei Staatstheoretikern wie August Ludwig von Schlözer, Christoph von Aretin, Ignaz von Rudhart oder Ludwig Harscher von Almendingen – eine nicht so entscheidende Rolle spielte. Lasse man den Gesichtspunkt der Repräsentation außer acht, zeige sich auf allen übrigen Ebenen, daß die Konstitution von 1818 gegenüber der von 1808 mehr den Charakter des Ausgleichs, weniger den der Erneuerung trage.

Von *Manfred Botzenhart* nach dem Einfluß Rousseau'scher Philosophie auf die Verfassung von 1808 und ihre Inauguratoren hin befragt, erläuterte der Referent die unterschiedliche Abhängigkeit Montgelas' sowohl von den Vorstellungen Montesquieus wie auch Rousseaus. Er stellte dabei fest, daß der bayerische Minister vor allem hinsichtlich des Prinzips der Gewaltenteilung eher im Sinne der Identitätstheorie Rousseaus als im Sinne der Vorstellungen Montesquieus entschieden habe und sein Denken von Tendenzen zur Volkssouveränität nicht frei war.