

KOMMISSION
FÜR BAYERISCHE LANDESGESCHICHTE
BEI DER BAYERISCHEN AKADEMIE
DER WISSENSCHAFTEN

DOKUMENTE
ZUR GESCHICHTE VON
STAAT UND GESELLSCHAFT
IN BAYERN

HERAUSGEGEBEN VON

KARL BOSL

ABTEILUNG III

BAYERN IM 19. UND 20. JAHRHUNDERT

BAND 1

1979

C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN

DER MODERNE BAYERISCHE STAAT

EINE VERFASSUNGSGESCHICHTE VOM AUFGEKLÄRTEN
ABSOLUTISMUS BIS ZUM ENDE DER REFORMEPOCHE

VON
KARL MÖCKL

1979

C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN

ISBN 3 7696 9965 3

Veröffentlicht mit Unterstützung der Bayerischen Landesstiftung

© Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der
Bayerischen Akademie der Wissenschaften, München 1979
Satz und Druck: HartDruck GmbH, Volkach

Karl Bosl
zum
11. November 1978

INHALT

EINLEITUNG	1
I. GRUNDZÜGE DER VERFASSUNG KURBAYERNS VOR DEM ENDE DES ALTEN REICHES	15
1. Der Aufgeklärte Absolutismus	16
2. Die Ständische Repräsentation	29
3. Staat und Dynastie	34
4. Die Auflösung der landständischen Verfassung	38
II. AUSSENPOLITIK UND TERRITORIALE ENTWICKLUNG. VOM EUROPÄISCHEN STAATENSYSTEM ZUM DEUTSCHEN NATIONALFÖDERALISMUS	47
1. Die Einheit von Innen- und Außenpolitik. Vom Ersten Koalitionskrieg 1792—97 zum Vertrag von Bogenhausen 1805 (Die Lage Bayerns als Mittelstaat — 48; Reichsdeputationshauptschluß — 51; Bayern und die »Reichs«-politik Österreichs — 54)	48
2. Die bayerische Souveränität	58
(Dritter Koalitionskrieg 1805, Tirol — 59; Folgen der Verträge von Brünn und Preßburg 1805 — 62)	
3. Das Napoleonische Herrschaftssystem und Deutschland (Imperiale Idee und Hegemonialpolitik — 64; Die Wende: Idealismus, Romantik, deutscher Nationalgedanke — 66; »Deutsche« Politik Montgelas', Rheinbund, Ende des Alten Reiches 1806 — 69; Vierter Koalitionskrieg 1806/07, österreichischer Befreiungsversuch Deutschlands, Vertrag von Paris 1810 — 72)	64
4. Nationale Frage und staatliche Entwicklung	74
(Regionale Formen der deutschen nationalen Bewegung — 74; »Umsturz der Bündnisse« 1809—1813 — 75; Vertrag von Ried 1813 — 77)	
5. Bayern und die Neuordnung Deutschlands	79
(Deutsche Föderation, Bayerns neue Lage — 79; Antinomie der bayerischen Politik und das System Metternichs — 82; Österreichisch-preußischer Dualismus, »drittes« Deutschland, bayerische Selbständigkeit — 86)	
III. VERFASSUNGSGEDANKE UND VERFASSUNGSBEGRIFF	90
1. Staat und Gesellschaft	90
2. Verfassung und Verfassungsurkunde	92
3. Konstitution von 1808 und Verfassung von 1818	93

IV. DIE REFORM VON STAAT UND GESELLSCHAFT 1799 BIS 1808	98
1. Monarchie und Staatlichkeit	98
(Staat als »Kunst«-Werk — 98; Souveränität, Staat, Monarch — 100; Domanial-Fideikommiß-Pragmatik des Churhauses Pfalzbaiern 1804 — 101)	
2. Die Adelpolitik	102
(Reichsritterschaft und Standesherrn — 103; Edelmannsfreiheit und Lebensverhältnisse — 104; Adelsedik 1808 — 105; Aufhebung der Steuerbefreiung des Adels — 106; Gerichtsbarkeit und Grundherr- schaft — 107; Patrimonialgerichtsbarkeit — 108; Stellung des Adels — 109)	
3. Die Kirchenpolitik	109
(Säkularisation — 110; Folgen für die Eigentums- und Sozialordnung — 112; Toleranz — 114; Parität — 117; Staatskirchenhoheit — 118; Nationalisierung der Kirchen — 121; Konfessionalismus — 124)	
4. Die bürgerliche Selbstverwaltung	125
(Bürger-»Stand« und politische Berechtigung — 125; Weg zur Selbst- verwaltung als mittelbare Staatsverwaltung — 128; »Ungebundenes« Eigentum als Prüfstein öffentlicher Teilhabe — 132; Bürgerliche und politische Freiheit — 133)	
5. Die bürokratische Integration	136
(Patrimonialstaat und Leistungsstaat — 136; Regierungs- und Verwal- tungssystem — 137; Justiz und Verwaltung — 140; Beamtentum — 141; Montgelas und sein Werk — 144)	
6. Die Repräsentation	145
(Reformbeamtentum als Repräsentation der Einheit — 145; Funktio- nale Repräsentation — 146; Nationalrepräsentation, Geheimer Rat — 148; Monistisches System — 150; Programm und Wirklichkeit — 150)	
V. DIE GRUNDLEGUNG EINER NEUEN GESELLSCHAFT NACH DER VERFASSUNGSORDNUNG VON 1808	152
1. Grundrechte und Grundpflichten	152
(Gleichheit vor dem Gesetz — 152; Allgemeine Steuerpflicht — 153; Allgemeine Wehrpflicht — 157)	
2. Volksbildung und Verfassung	159
(Stellung des Volksschullehrers — 160; Schulpflicht, Schulaufsicht, Schulwirklichkeit — 161; Utilitaristisch-philanthropische Ansätze — 164; Neuhumanistische Korrekturen — 167; Stadt- und Landschulen — 168; Gelehrten- und Volksbildung — 170; Moderner Erziehungsge- danke — 171)	
3. Freiheitsrechte als Grundrechte	172
(Menschenrechte, Grundrechte — 172; Garantie des Eigentums — 173; Formen ständisch-gesellschaftlicher Kontinuität — 178; Meinungs- und Pressefreiheit — 181; Gewissensfreiheit — 183)	
4. Grundrechte und Politik	185
(Grundrechte als Kampfparolen — 185; Partizipation — 186; Staat, Individuum, Gesellschaft — 188)	

VI. VON DER MONISTISCHEN ZUR DUALISTISCHEN VERFASSUNGSSTRUKTUR	191
1. Die Revision der Konstitution von 1808	191
(Mängel der Konstitution — 191; Außen-/innenpolitische Kontroversen — 192)	
2. Das Reformbeamtentum und der Staat	195
(Beharrungskraft und Weiterentwicklung des Systems Montgelas' — 195; Ministerverantwortlichkeit und Adelsreaktion — 199; Monarch und staatliche Entscheidungsstruktur auf oberster Regierungsebene — 203)	
3. Der verfassungspolitische Kompromiß	205
(Zielsetzungen — 205; Umbildung des Gemeindewesens — 207; Gesellschaftlich-politische Machtlagen 1817/18 — 210; Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung — 212)	
4. Die Lösung der Verfassungsfrage	217
(»Ständische« oder »repräsentative« Verfassung — 218; Einflüsse Metternichs — 220; Kirchenverfassung — 222; Staatsfinanzen — 228; Dynastie und Legitimität — 233)	
VII. DIE VERFASSUNG VON 1818	238
1. Der Verfassungsinhalt	238
(Präambel, Souveränität, Volksvertretung, Dynastie, Staat, Staatsgut, Grundrechte, Grundpflichten, Freiheitsrechte — 238; Vorrechte bestimmter Personengruppen — 240; Rechtspflege, Militärverfassung, allgemeine Verfassungsgarantie — 241)	
2. Die Sonderstellung der Pfalz	243
(Folgen der französischen Herrschaft — 243; Die rheinischen Institutionen — 244; National-deutsche Gesinnung — 245; »Verfassung« des Rheinkreises — 246; Strukturunterschiede zum rechtsrheinischen Bayern — 247)	
3. Das monarchische Prinzip	250
(Monarchie und Volk — 251; Dauerhaftigkeit der Verfassungsordnung — 253; Monarchische Prärogative — 255; Monarch und bürgerliche Gesellschaft — 258)	
4. Das Zwei-Kammer-System	261
(Die Zusammensetzung der »Ständeversammlung« — 261; Wahl der Kammer der Abgeordneten — 265; Rechte und Geschäftsordnung der »Ständeversammlung« — 268; Möglichkeiten der Fraktions- und Parteienbildung — 272)	
VIII. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK: VERFASSUNGS-ENTWICKLUNG UND MODERNER STAAT	282
ABKÜRZUNGEN	292
QUELLEN UND LITERATUR	294
Archivalische Quellen	294
Gedruckte Quellen	295
Literatur	304
REGISTER	343

EINLEITUNG

Der Aufbruch zur »modernen Welt« ist nicht nur eine bayerische¹, sondern eine europäische Erscheinung². Er setzt im engeren Sinn im 18. Jahrhundert ein, obwohl sich Teilformen bis ins Mittelalter zurückverfolgen lassen³. Der Vorgang kann auf Grund seiner bis heute andauernden weltweiten Dynamik als Akzeleration der Geschichte schlechthin beschrieben werden⁴. Beschleunigte Entwicklungsprozesse lassen sich in Politik, Gesellschaft und Kultur⁵ sowie Wirtschaft beobachten. Ihre Intensität ist nach den geschichtlichen Bedingungen und den geographischen Gegebenheiten der einzelnen Staaten zeitlich verschieden. Für bestimmte Länder ergeben sich unterschiedliche Entwicklungsstufen⁶. Gemeinsam sind ihnen Modernisierungsvorgänge⁷. Der Wettbewerb um außenpolitische Selbstbehauptung im europäischen Staatensystem

¹ Tendenzen beschreibt Karl Bosl, Die historische Staatlichkeit der bayerischen Lande, in: Ders., Hrsg., Zur Geschichte der Bayern (= WdF. 60). Darmstadt 1965, S. 644–664.

² Statt zahlreicher Literatur vgl. Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Hrsgg. O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck. Bd. 1 f. Stuttgart 1972 ff. (bisher 2 Bde. erschienen). Grundsätzlich vor allem die Einleitung zu Bd. 1. Werner Conze, Staat und Gesellschaft in der frührevolutionären Epoche Deutschlands, zuletzt in: Staat und Gesellschaft. Hrsg. E.-W. Böckenförde (= WdF. 471). Darmstadt 1976, S. 37–76; Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre. Stuttgart ²1966; Talcott Parsons, The system of modern societies. Englewood Cliffs 1970 (dt. Das System moderner Gesellschaften. München 1972); allgemein und kritisch Hans-Ulrich Wehler, Modernisierungstheorie und Geschichte. Göttingen 1975.

³ Der Begriff »moderner Staat« als das hier besonders interessierende wesentliche Element der »modernen Welt« ist wissenschaftlich noch nicht abgeklärt. Immerhin ist die Diskussion soweit vorangeschritten, daß die einheitliche Epochenbezeichnung »Zeitalter des Absolutismus« für das 17. und 18. Jahrhundert nicht mehr aufrecht zu erhalten ist und sich eine Differenzierung abzeichnet, zu der hier ein Beitrag geliefert werden soll. Vgl. vor allem: Die Entstehung des modernen souveränen Staates. Hrsg. H.-H. Hofmann (= NWB. 12). Köln 1967; Der Aufgeklärte Absolutismus. Hrsg. K. O. v. Aretin (= NWB. 67). Köln 1974; Absolutismus. Hrsg. W. Hubatsch (= WdF. 314). Darmstadt 1973; Aufklärung, Absolutismus und Bürgertum in Deutschland. Hrsg. F. Kopitzsch (= Nymphenburger Texte zur Wissenschaft, 24). München 1976; Ernst Kern, Moderner Staat und Staatsbegriff. Hamburg 1949; Gerhard Oestreich, Strukturprobleme des europäischen Absolutismus, in: Ders., Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Ausgewählte Aufsätze, Berlin 1969, S. 179–200; Rudolf Vierhaus, Absolutismus, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Bd. 1, Freiburg 1966, Sp. 17–37.

⁴ U. a. Reinhart Koselleck, Vergangene Zukunft der frühen Neuzeit, in: Epirrhoris. Festgabe für Carl Schmitt. Hrsgg. H. Barion, E.-W. Böckenförde, E. Forsthoff, W. Weber, Bd. 2, Berlin 1968, S. 549–566.

⁵ Hans Sedlmayr, Verlust der Mitte. Die bildende Kunst des 19. und 20. Jahrhunderts als Symptom und Symbol der Zeit. Salzburg ⁸1965.

⁶ Hier stellt sich das Problem der sogenannten wirtschaftlichen »Rückständigkeit« und der sogenannten »Nachzügler«-Staaten. Es gab von Seiten des Staates bewußte Versuche, diese »Lücken« zu schließen. So berief der mit Karl Theodor nach Bayern

erzwingt die Konzentrierung der Macht, so durch neue militärische Einrichtungen, bürokratische Steigerung der Staatstätigkeit und Förderung des Bürgertums zur Erschließung neuer finanzieller Ressourcen. Die Bedingungen dieser Reformmaßnahmen, Säkularisierung und Individualisierung⁸, setzen neue gesellschaftliche Kräfte frei, die schließlich die feudale Ordnung durchbrechen. Staatenbildung tritt in einen unmittelbaren und existentiellen Bezug zur innerstaatlichen Entwicklung und Reformfähigkeit. Diese Vorgänge sind in den einzelnen Ländern zwar im Typus ähnlich, in der staatlichen Individualität aber dennoch anders ausgeprägt. Vor allem die politisch-gesellschaftlichen Wandlungen der deutschen Staaten werden von äußeren und inneren Tradi-

gekommene rheinische Minister Franz Karl Freiherr von Hompesch den Wirtschaftsfachmann und Freund Goethes Friedrich Heinrich Jacobi (NDB. 10, S. 222–224) als Referenten für das Zoll- und Commerzwesen 1777 nach München. (Franz Karl von Hompesch war der Vater von Johann Wilhelm Freiherrn von Hompesch, dem Finanzminister von 1806–1809 unter Montgelas). Er veröffentlichte hier seine Schrift, Zwei politische Rhapsodien, in: Baierische Beyträge zur schönen und nützlichen Literatur. München 1779, worin er sich als Anhänger des freien Handels im Sinne von Adam Smith auswies. — Zum Gesamtproblem vgl. vor allem Hajo Holborn, Der deutsche Idealismus in sozialgeschichtlicher Beleuchtung, zuletzt in: Moderne deutsche Sozialgeschichte. Hrsg. H.-U. Wehler (= NWB. 10). Köln 1966, S. 85–108; Knut Borchardt, Regionale Wachstumsdifferenzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des West-Ost-Gefälles, in: Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Lütge. Hrsgg. W. Abel, K. Borchardt u. a. Stuttgart 1966, 325–339; The Cambridge Economic History of Europe. Ed. by H. J. Habakkuk and M. Postan. Vol. VI, Cambridge ¹⁹⁷⁸, hier besonders Vol. VI, Teil 1. Kapitel 1; Andreas Paulsen, Zur theoretischen Bestimmbarkeit der Rostow'schen »Stadien«, in: Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte; ebd., S. 306–324; Alexander Gerschenkron, Wirtschaftliche Rückständigkeit in historischer Perspektive, in: Industrielle Revolution. Hrsgg. R. Braun, W. Fischer u. a. (= NWB. 50). Köln 1972, S. 59–78; Helmuth Plessner, Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes. Frankfurt/M. 1974; Reinhard Bendix, Modernisierung in internationaler Perspektive, in: Theorien des sozialen Wandels. Hrsg. W. Zapf (= NWB. 31). Köln ¹⁹⁷⁰, S. 505–512.

⁷ Modernisierung, die sich historisch partiell oder umfassend vollziehen kann, ist hier nicht als eine bestimmte Theorie zu verstehen, sondern als ein (heuristisches) Prinzip der Erklärung und Begründung geschichtlicher Entwicklungen. Sie war ein großes Thema auf dem 30. Historikertag 1974 in Braunschweig. — Vgl. vor allem Wehler (E. 2); Theorien des sozialen Wandels. Hrsg. W. Zapf (= NWB. 31). Köln ¹⁹⁷⁰; Reinhard Bendix, Modernisierung und soziale Ungleichheit, in: Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Probleme der frühen Industrialisierung. Hrsg. W. Fischer (= Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, Bd. 1). Berlin 1968, S. 178–246; Ders., Herrschaft und Industriearbeit. Untersuchung über Liberalismus und Autokratie in der Geschichte der Industrialisierung. Frankfurt/M. 1960; Shamuel N. Eisenstadt, The political systems of empires. New York—London 1969; Samuel P. Huntington, Political order in changing societies. New Haven—London ¹⁹⁶⁹.

⁸ U. a. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, zuletzt in: Ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1976, S. 42–64; Hermann Lübke, Säkularisierung. Geschichte eines ideenpolitischen Begriffs. Freiburg—München ¹⁹⁷⁵.

tionen in gleicher Weise bestimmt⁹. Diese Feststellung eröffnet den Weg, einerseits in der staatlichen Integration die Differenzierung des europäischen Staatensystems des 19. und 20. Jahrhunderts zu erfassen und andererseits die Einheit in dieser Vielheit zu begreifen und zu erkennen. Das Völkerrecht, das sich im 18./19. Jahrhundert zu einer Art *Jus publicum europaeum* entwickelte, ist ein Merkmal dieser geschichtlichen Lage¹⁰.

Eine Verfassungsgeschichte Bayerns im endenden 18. und beginnenden 19.

⁹ Vor allem Frankreich und England waren für Bayern von Bedeutung. An allgemeiner und spezieller Literatur so unter andern: Fritz Zimmermann, *Bayerische Verfassungsgeschichte vom Ausgang der Landschaft bis zur Verfassungsurkunde von 1818*. Ein Beitrag zur Auseinandersetzung Deutschlands mit den Ideen der Französischen Revolution und Restauration. 1. (einziger) Tl.: Vorgeschichte und Entstehung der Konstitution von 1808 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 35). München 1940 (Neudruck Aalen 1973); Eberhard Weis, *Montgelas 1759–1799. Zwischen Revolution und Reform*. München 1971; Ders., *Der Einfluß der Französischen Revolution und des Empire auf die Reformen in den süddeutschen Staaten*, in: *Francia, Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, Bd. 1 (1973), S. 569–583; Hans Maier, *Ältere deutsche Staatslehre und westliche politische Tradition*, in: Ders., *Politische Wissenschaft in Deutschland. Aufsätze zur Lehrtradition und Bildungspraxis*. München 1969, S. 133–152; Elisabeth Fehrenbach, *Traditionale Gesellschaft und revolutionäres Recht. Die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten* (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 13). Göttingen 1974; Leonhard Lenk, *Das Modell England in der bayerischen Verfassungsdiskussion zwischen 1770 und 1818*, in: *Gesellschaft und Herrschaft. Forschungen zu sozial- und landesgeschichtlichen Problemen vornehmlich in Bayern*. Eine Festgabe für Karl Bosl zum 60. Geburtstag. München 1969, S. 271–299; Werner Schubert, *Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht und Zivilprozeßrecht* (= Forschungen zur neueren Privatrechtsgeschichte, Bd. 24). Wien–Köln 1977; Rudolf Stadelmann, *Deutschland und Westeuropa*. Schloß Laupheim 1948; Wolfgang Quint, *Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern. Von der Mitte des 17. bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts* (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 15). Berlin 1971; Rudolf Oeschey, *Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814*. Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip. München 1914; Ders., *Montesquieu und die Verfassungen des deutschen Frühkonstitutionalismus*, in: *ZGStW*. Bd. 104 (1944) 361–389. — Dem widerspricht nicht, daß in der Epoche zwischen 1770 und 1840 durch die Bewegung des Idealismus »sich Deutschland von der gesamteuropäischen Tradition politischen Denkens« trennte, »das um das Naturrecht gekreist hatte, und ein neues, philosophisch revolutionäres Geschichts- und Staatsbild von eigentümlicher Größe und Gefahr« hervorbrachte, »das dann die moderne Entwicklung Deutschlands zwar in jeder Hinsicht prädestinierte, aber doch in besondere Bahnen lenkte«, Hajo Holborn (E. 6) 85 f. Diese Feststellung widerlegt nicht den Einfluß und die Vergleichbarkeit der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern deutet lediglich den Grund für die eigenständige deutsche Entwicklung im 19. Jahrhundert an.

¹⁰ Johann Jacob Moser, *Erste Grundlehren des jetzigen Europäischen Völker-Rechts in Friedens- und Kriegszeiten*. Nürnberg 1778; Ders., *Beyträge zu dem neuesten Europäischen Voelckerrecht in Kriegszeiten*, 3 Tle. Tübingen 1779–1791; Samuel von Pufendorf, *De jure naturae et gentium libri octo*. 2 vol., London 1934 (Lat. und Engl. d. Ausg. von 1688); Heinz Gollwitzer, *Europabild und Europagedanke*.

Jahrhundert, die sich der Durchsetzung des modernen Staates in diesem Lande widmet, kann nicht die noch fehlenden Gesamtdarstellungen der Epochen Max III. Josephs, Karl Theodors und Max IV. (I.) Josephs ersetzen. Es kann auch nicht darauf ankommen, die »historische Staatlichkeit«¹¹ Bayerns vor dem Ende des Alten Reiches in Einbeziehung der neuen Gebiete Frankens und Schwabens im einzelnen nachzuzeichnen. In vorliegender Untersuchung ist vielmehr beabsichtigt, jene Entwicklungen herauszustellen, die für das moderne Bayern bedeutsam wurden. Eine Sonderstellung nahm hier der Rheinkreis, die Pfalz ein. Der moderne Staat war Voraussetzung der Modernisierung. Nur so konnte sich unter wechselseitiger Einwirkung der inneren Verfassungsgestaltung und der außenpolitischen Bedingungen aus dem Kurfürstentum als Kern ein bis heute eigenständiges und politisch selbstbewußtes Land entfalten. In ihrer entscheidenden Phase vollzog sich die Entwicklung verfassungsgeschichtlich in drei Stufen.

Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts, vor allem unter der Regierung Max III. Josephs, verdichteten sich die Prozesse, die aus der »Frühform«¹² die

Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts. München ²1964; Ulrich Scheuner, Die großen Friedensschlüsse als Grundlage der europäischen Staatenordnung zwischen 1648 und 1815, in: Spiegel der Geschichte. Festgabe für Max Braubach zum 10. April 1964. Hrsgg. K. Repgen und St. Skalweit. Münster 1964, S. 220–250; Kurt von Raumer, 1648/1815: Zum Problem internationaler Friedensordnung im älteren Europa, in: Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der Neueren Geschichte e.V., Bd. 1: Forschungen und Studien zur Geschichte des Westfälischen Friedens. Eingeleitet von Max Braubach. Münster 1965, S. 109–126; Fritz Hartung, Der Aufgeklärte Absolutismus, zuletzt in: Absolutismus (E. 3) 118–151, hier: 127 ff.; Gerhard Oestreich, Reichsverfassung und europäisches Staatensystem 1648 bis 1789, in: Ders., Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Ausgewählte Aufsätze Berlin 1969, S. 235–253.

¹¹ Karl Bosl (E. 1).

¹² Werner Näf, Frühformen des »modernen Staates« im Spätmittelalter, in: Die Entstehung des modernen souveränen Staates (E. 3) 101–114.

¹³ Johann Caspar Bluntschli, Lehre vom modernen Stat. 3 Bde., Stuttgart 1875/76; Stephan Skalweit, Der »moderne Staat«. Ein historischer Begriff und seine Problematik (= Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Geisteswissenschaften, Vorträge G 203). Opladen 1975; Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Die Verfassung Deutschlands (1800–1802), in: Ders., Werke in 20 Bänden. Auf der Grundlage der Werke von 1832–1845 neuedierte Ausgabe, Redaktion E. Moldenhauer und K. M. Michel, Frankfurt/M. 1969–1971, hier: Bd. 1, Frühe Schriften, S. 451–610; dazu: Hans Maier, Hegels Schrift über die Reichsverfassung, in: Ders., Politische Wissenschaft in Deutschland. Aufsätze zur Lehrtradition und Bildungspraxis München 1969, S. 52–69; Otto Hintze, Wesen und Wandlung des modernen Staates, in: Ders., Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte. Hrsg. G. Oestreich. Göttingen ²1962, S. 470–496; Paul-Ludwig Weinacht, Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert (= Beiträge zur politischen Wissenschaft, Bd. 2). Berlin 1968. Weinacht weist nach, daß bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts eine große Zahl von Bedeutungsvarianten für den Begriff Staat im Umlauf ist und daß sich erst dann mehr und mehr die Einengung auf den Begriff »moderner Staat«, wie er im 19. und 20. Jahrhundert gebraucht wird, vollzieht. Die Begriffsbildung läuft also parallel zur Entstehung der neuen Sache. Die Ausformung der Begriff-

Vorform des modernen Staates gestalteteten¹³. Damit verband sich eine Neuorientierung des Denkens und menschlichen Verhaltens. Die Erfahrung, gewonnen durch historische Forschung und politische Anwendung, verhalf der Geschichte zu einer Leitfunktion auf die Zukunft hin¹⁴. Dieser Bedeutungswandel äußert sich im Bewußtsein der »Machbarkeit« der Geschichte. In der politisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit hatte dies Maßnahmen der »Verstaatlichung« der feudalen Ordnung zur Folge. Die Zielvorgabe war gewollt oder ungewollt die Stärkung der Staatsgewalt einerseits und der Individualisierung der Gesellschaft andererseits. Landesherr und Stände hatten Teil an dieser Entwicklung, so vor allem in der Stärkung der Herrschaftsgewalt und ihre Bindung an das Land durch Rechtskodifikationen, in der Durchsetzung der Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit des Territoriums, in der ständischen Steuerverwaltung und Finanzkontrolle, in der Zurückdrängung des Widerstandsrechts sowie in den ständischen und landesherrlichen rationellen Formen der Staatstätigkeit auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet. Die patrimoniale Politik Karl Theodors, besonders im sogenannten Tauschprojekt sichtbar, steigerte die Bedeutung der Stände. Die Aufhebung der landständischen Verfassung lag daher nicht in der Logik der Entwicklung, wohl aber ihre Reform. Erst als die Landschaftsverordnung den Boden ständischer Ordnung nicht zu verlassen gedachte und Montgelas die gesellschaftliche Vereinzelung als Verfassungsprinzip weiter durchzusetzen suchte, kam es zu ihrer Auflösung. Die Beseitigung des Standes der Geistlichkeit in der Säkularisation 1803 leistete dazu einen Beitrag. Die Landschaft und der Aufgeklärte Absolutismus bereiteten dennoch das Reformwerk nach 1799 vor. Die Grundlagen sind in dieser Epoche beschlossen¹⁵.

lichkeit von der Mitte des 18. bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts unterliegt im ganzen einer gewissen Problematik, die noch nicht hinreichend erforscht ist. Siehe auch die Literatur in den Anmerkungen E. 2 und 3.

¹⁴ Die Aufdeckung der geschichtlichen Dimension in der Reformtätigkeit Montgelas' ist eines der Hauptergebnisse der Biographie von Eberhard Weis (E. 9). Zur Bedeutung zielbewußter Einzelpersönlichkeiten für die Aufklärung vgl. Andreas Kraus, Die historische Forschung an der churbayerischen Akademie der Wissenschaften 1759–1806 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 59). München 1959; Ders., Vernunft und Geschichte. Die Bedeutung der deutschen Akademien für die Entwicklung der Geschichtswissenschaft im späten 18. Jahrhundert. Freiburg 1963; Richard van Dülmen, Zum Strukturwandel der Aufklärung in Bayern, in: Bayerische Geschichte als Tradition und Modell. Festschrift für Karl Bosl zum 65. Geburtstag (= ZBLG. Bd. 36). München 1973, S. 662–679.

¹⁵ Karl Bosl, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern (= Repräsentation und Parlamentarismus in Bayern vom 13. bis zum 20. Jahrhundert, Bd. 1). München 1974; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg zum souveränen Staat. Landstände und konstitutionelle Monarchie 1714–1818. München 1976; Kurt von Raumer, Absoluter Staat, korporative Libertät, persönliche Freiheit, in: Absolutismus (E. 3) 152–201; Rudolf Vierhaus, Ständewesen und Staatsverwaltung in Deutschland im späteren 18. Jahrhundert, in: Dauer und Wandel der Geschichte. Aspekte europäischer Vergangenheit. Festgabe für Kurt von Raumer zum 15. Dezember 1965. Hrsgg. R. Vierhaus und M. Botzenhart (= Neue Münstersche Beiträge zur Geschichtsforschung, 9). Münster, 1966, S. 337–360; Eberhard Weis (E. 9); Andreas Kraus, Der Aufgeklärte Absolutismus in Bayern, in: Regensburger Universitätszeitung 5/3 (1969) 19–24; Ernst Kern (E. 3).

Auf der zweiten Stufe vollzogen sich die Staatsbildung unter unmittelbarer Einwirkung Frankreichs und die ausgreifenden Reformen von Staat und Gesellschaft. Die Verfassungsgestaltung trug deutliche egalitäre Züge und stellte den Höhepunkt der »Revolution von oben« Maximilian von Montgelas' dar. Eine individualistisch aufgebaute Gesellschaft sollte in einem monistischen Staatssystem bei gleicher »bürgerlicher«, aber gestufter »politischer« Teilhabe die moderne bayerische Nation schaffen. Den Höhepunkt dieser Politik stellte die Konstitution von 1808 dar¹⁶.

In der dritten Phase seit 1809/11 zeigte sich die Antinomie der Politik Montgelas'. Die Verfassungsordnung trug den Kern ihrer Weiterentwicklung unmittelbar in sich. Bürgerliche und politische Freiheit lassen sich letztlich nicht trennen. Freiheit ist unteilbar. So erstrebten, wenn auch aus gegensätzlichen Motiven, sowohl die bürgerlich-liberalen, als auch die konservativ-adeligen Gruppen der Gesellschaft die Revision der Konstitution. Es ging in erster Linie um die Wiederherstellung und Sicherung von Rechten des feudalen Adels¹⁷ und um die Rolle des mächtigen Reformbeamtentums. Der Verfassungskompromiß von 1818 brachte zwar Einschränkungen der Neuerungen von 1808, sicherte aber dennoch wegen seiner realistischen gesellschaftspolitischen Grundlage im wesentlichen die Dauerhaftigkeit des von Montgelas geschaffenen modernen bayerischen Staates. Die Reformimpulse wirkten zwar noch bis zum Ende der 20-er Jahre nach, die Ergebnisse waren aber sehr dürftig¹⁸. Die Entwicklung hatte sich trotz des euphorischen Präludiums auf der Ständeversammlung von 1819 auf den folgenden drei Landtagen von 1822 bis 1828 immer deutlicher abgezeichnet. Die restaurative Gleichförmigkeit des Metternich'schen Systems im Deutschen Bund begann sich auszuwirken. Das national-bayerische Verfassungsproblem begann sich im deutschen Nationalföderalismus aufzulösen. Hatte Montgelas trotz aller Einschränkungen bayerische Außenpolitik unter europäischen Vorzeichen gestaltet, so konnte nunmehr nur noch Selbständigkeit im Deutschen Bund das Ziel sein.

Die zweite und die dritte Phase erfaßt die heutige Forschung mit dem Begriff Reformzeit¹⁹. Der Staat dieser Epoche als Institution war nicht statisch, nicht nur »Zustand«, sondern auch »Aktion« und »Funktion«, er war hervor-

¹⁶ Die folgenden Arbeiten sind zwar nicht unter diesen Gesichtspunkten verfaßt, sie bieten aber dennoch wertvolle Einzelaufschlüsse: Fritz Zimmermann (E. 9); Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität (= Deutsche Geschichtsbücherei, Bd. 3). München 1925; Michael Doeberl, Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution (= Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-philologische und historische Klasse. 5. Abhandlung). München 1924; Peter Wegelin, Die bayerische Konstitution von 1808, in: Schweizer Beiträge zur allgemeinen Geschichte, 16 (1958) 142–206.

¹⁷ Hanns Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft und souveräner Staat. Studie über Staat und Gesellschaft in Franken und Bayern im 18. und 19. Jahrhundert (= Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte, Bd. 2). München 1962.

¹⁸ Neben der Änderung der Verfassungspraxis war die wichtigste Maßnahme das Landratsgesetz vom 15. August 1828 (Neufassung 16. Juni 1838).

¹⁹ Eberhard Weis, Absolute Monarchie und Reform im Deutschland des späten 18. und des frühen 19. Jahrhunderts, in: Geschichte in der Gesellschaft. Festschrift für Karl Bosl zum 65. Geburtstag, Hrsgg. F. Prinz, F.-J. Schmale, F. Seibt, Stuttgart 1974, S. 436–461.

bringend²⁰. Die Verfassung gestaltete sich auch im Sinne dieser Dynamik. So können die drei Entwicklungsstufen nicht scharf voneinander abgegrenzt werden. Die Übergänge sind fließend und die Endperiode der vorhergehenden Epoche kann auch als die Anfangsperiode der folgenden Epoche begriffen werden²¹. Die Übergangslage drückt sich vielfach auch sprachlich aus. Auf Injunktionen konnte nicht verzichtet werden. Es ging verschiedentlich um schwebende Akzentsetzungen, und ganz im aristotelischen Sinn sollte die Genauigkeit nicht weiter getrieben werden, als es der Natur des Gegenstandes entspricht. Bei der Durchsetzung der modernen Staatlichkeit waren die Verfassungen von 1808 und 1818 gleichsam Momentaufnahmen im Ringen der gestaltenden Kräfte. In diesem Sinne findet das Überkommene und das Neue seine Darstellung. Die Zusammenschau der die Verfassung bestimmenden Elemente ergibt schließlich das Wesen des modernen bayerischen Staates. Hervorzuheben ist die Herausbildung des souveränen Staates²² als eine Form der äußeren und inneren Individualisierung. Bayern ging den Weg des Machtstaates und des »Monopol-Staates«²³ im europäischen System. Die hegemoniale Orientierung am Alten Reich, nach 1805 an Frankreich und nach 1813 an Österreich war Bedingung seiner Lage als Mittelstaat. Auch nach innen suchte sich das Land — deutlich erkennbar in den Vorgängen der Mediatisierung und Säkularisation — von den universalistischen Banden des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zu befreien. Im deutschen Territorialstaat wurde schließlich die seit dem 14. Jahrhundert diskutierte geschichtliche Kategorie der Souveränität wirklich. Ihre Anhänger zerbrachen weitgehend die feudalen Bindungen der aus der Ständeordnung erwachsenen Gemeinschaftsverhältnisse

²⁰ Peter Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Karlsruhe 1972, vor allem S. 70 ff. und 105 ff.; Ders., Allgemeine Staatslehre, Verfassungslehre oder Staatsrechtslehre?, in: Zeitschrift für Politik, 12 (1965), 381—395, hier: 391 f.; Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. Berlin 1968, S. 119—276; Institutionen und Recht. Hrsg. R. Schnur (= WdF. 172). Darmstadt 1968.

²¹ Die Kontinuität gerade der hier angesprochenen Epoche wird in der Forschung immer stärker betont. Vgl. u. a. Eberhard Schmitt, Repräsentation und Revolution. Eine Untersuchung zur Genesis der kontinentalen Theorie und Praxis parlamentarischer Repräsentation aus der Herrschaftspraxis des Ancien Régime in Frankreich (1760—1789) (= Münchner Studien zur Politik, Bd. 10). München 1969; Ders., Repraesentatio in toto und repraesentatio singulariter. Zur Frage nach dem Zusammenbruch des französischen Ancien Régime und der Durchsetzung moderner parlamentarischer Theorie und Praxis im Jahre 1789, in: HZ. 213 (1971) 529—576; Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation. Hrsgg. K. Bosl, K. Möckl. Berlin 1977; Günter Birtsch, Gesetzgebung und Repräsentation im späten Absolutismus. Die Mitwirkung der preußischen Provinzialstände bei der Entstehung des Allgemeinen Landrechts, in: Allgemeines Landrecht: HZ. 208 (1969) 265—294; Gerhard Oestreich, Ständische Verfassung, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Bd. VI, Freiburg 1972, Sp. 211—236; Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert. Hrsg. D. Gerhard (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 27). Göttingen 1969.

²² Wolfgang Quint (E. 9); Karl Otmar von Aretin (E. 15).

²³ Karl Bosl, Bayerische Geschichte. München 1971, S. 216.

und schufen in ausgreifenden Reformen neue Grundlagen. Die Verwirklichung des Rechtsstaates, des Wirtschaftsstaates²⁴, die Gewähr von Grundrechten und die Verbindung von Freiheit und Eigentum als neue Maxime der Politik begünstigten das Bürgertum und alle Faktoren zusammen gestalteten die bayerische Gesellschaft soweit um, daß die Zusammenfassung der neuen und traditionellen Gruppen als nationale Einheit in einer Volksvertretung angezeigt war. Die konstitutionelle Verbindung von Monarch und Volk sollte die Legitimität des Herrschers steigern. Der bayerische Staat hatte als moderner Verfassungsstaat in den Grundlagen seine Gestalt für das 19. und 20. Jahrhundert gewonnen.

Die Entfaltung des modernen bayerischen Staates in seiner Verfassungsordnung vom Aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformzeit ist

²⁴ Trotz zahlreicher Studien zu verschiedenen Problemen fehlt es noch an eingehenden Forschungen. Vgl. Marcel Dunan, *Napoléon et l'Allemagne. Le système continental et les débuts du royaume de Bavière 1806—1810*. Paris 1942; Ders., *Napoléon et le système continental en 1810*, in: *Revue d'Histoire Diplomatique*. 60 (1946) 71—98; Eckart Schremmer, *Die Wirtschaft Bayerns. Vom hohen Mittelalter bis zum Beginn der Industrialisierung. Bergbau, Gewerbe, Handel*. München 1970; Gerhard Slawinger, *Die Manufaktur in Churbaiern. Die Anfänge der großgewerblichen Entwicklung in der Übergangsepoche vom Merkantilismus zum Liberalismus 1740—1833* (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 8). Stuttgart 1966; Eckehard J. Häberle, *Zollpolitik und Integration im 18. Jahrhundert. Untersuchungen in Bayern von 1765—1811* (= MBM, 52). München 1974; Ders., *Zur Bestimmung der Wirksamkeit merkantilistischer Außenwirtschaftspolitik. Eine elastizitätstheoretische Hypothese am Beispiel der bayerischen Zahlungsbilanzstatistik von 1765—1799*, in: *VSWG*. 62 (1975) 145—178; Wilhelm Kaltenstadler, *Bayerische Zollverfassung und Zollpolitik 1769—1777. Beiträge zur bayerisch-österreichischen Handelspolitik*, in: *ZBLG*. 30 (1967) 654—730; Friedrich Lütge, *Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Gesammelte Abhandlungen* (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 5). Stuttgart 1963; Hans Nusser, *Kurbayerische Maut- und Zollpolitik im Spiegel der Gesetzgebung*. München 1943; Karl Borchard, *Staatsverbrauch und öffentliche Investitionen in Deutschland 1780—1850*. Göttingen (Diss.) 1968; Eberhard Weis, *Ergebnisse eines Vergleichs der grundherrschaftlichen Strukturen Deutschlands und Frankreichs vom 13. bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts*, in: *VSWG*. 57 (1970) 1—14; Josef Kaizl, *Der Kampf um Gewerbereform und Gewerbefreiheit in Bayern von 1789—1868* (= Schmollers staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd. 2. H. 1). Leipzig 1879; Ernst Anegg, *Zur Gewerbestruktur und Gewerbepolitik Bayerns während der Regierung Montgelas*. München (Diss.) 1965; Friederike Hausmann, *Die Agrarpolitik der Regierung Montgelas. Untersuchungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel Bayerns um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert (Verfassungsgeschichte, Bd. 2)*. Bern 1975; Pankraz Fried, *Die Sozialentwicklung im Bauerntum und Landvolk*, in: *Handbuch der bayerischen Geschichte*. Hrsg. M. Spindler, Bd. IV, 2. München 1975, S. 751—780; Adolf Sandberger, *Die Landwirtschaft*, in: ebd., S. 732—748; Wolfgang Zorn, *Bayerns Gewerbe, Handel und Verkehr (1806—1970)*, die Sozialentwicklung der nichtagrarischen Welt (1806—1970), in: ebd., S. 782—882; Walter Steitz, *Feudalwesen und Staatssystem. Bd. 1: Die Realbesteuerung der Landwirtschaft in den süddeutschen Staaten im 19. Jahrhundert*. Göttingen 1976; Albert Walch, *Die wirtschaftspolitische Entwicklung in Bayern unter Montgelas (1799—1817). Eisfeld in Thüringen 1935; Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Hrsgg. H. Aubin und W. Zorn, 2 Bde. Stuttgart 1971/1976.

monographisch noch nicht behandelt worden. Untersuchungen zu Teilbereichen liegen vor. Die Handbuchdarstellungen stammen nach Michael Doeberl von Eberhard Weis und Ludwig Hammermayer²⁵. Weis bietet mit dem ersten Band seiner Montgelas-Biographie außerdem eine wichtige Grundlage für die vorliegende Studie²⁶. Zur Frage der ständischen Repräsentation Bayerns vor 1800 gaben Karl Bosl und Karl Otmar von Aretin die wichtigsten Aufschlüsse²⁷. Im engeren Sinn ist an verfassungsgeschichtlichen Arbeiten das Buch von Fritz Zimmermann über die Vorgeschichte und Entstehung der Konstitution von 1808 zu nennen²⁸. Er behandelt — wie der Untertitel »ein Beitrag zur

²⁵ Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte Bayerns*, Bd. 2: Vom Westfälischen Frieden bis zum Tode König Maximilians I. München ²1912; Ludwig Hammermayer, *Das Ende des alten Bayern. Die Zeit des Kurfürsten Max III. Joseph (1747—1777) und des Kurfürsten Karl Theodor (1777—1799)*, in: *Handbuch der bayerischen Geschichte*. Hrsg. M. Spindler, Bd. 2. München 1974, S. 985—1102; Eberhard Weis, *Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799—1825)* in: ebd., Bd. IV. 1. München 1974, S. 3—86; Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. 1. Freiburg ⁵1959; Kurt von Raumer, *Deutschland um 1800. Krise und Neugestaltung 1789—1815* (= *Handbuch der deutschen Geschichte*, begr. von O. Brandt, fortgeführt von A. O. Meyer, neu hrsg. von L. Just, Bd. III, 1a). Wiesbaden 1959 ff. (Die letzte Lieferung ist für 1978 vorgesehen); Richard Graf Du Moulin-Eckart, *Bayern unter dem Ministerium Montgelas 1799—1817*, 1. (einziger) Bd. (1799—1800). München 1895; Karl Theodor von Heigel, *Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Großen bis zur Auflösung des alten Reiches*, 2 Bde. Stuttgart-Berlin 1899/1911; Theodor Bitterauf, *Geschichte des Rheinbundes und der Untergang des Alten Reiches*, Bd. 1, München 1905; Adalbert, *Prinz von Bayern, Max I. Joseph von Bayern. Pfalzgraf, Kurfürst und König*. München 1957.

²⁶ Eberhard Weis, (E. 9).

²⁷ Karl Bosl, (E. 15); Karl Otmar Frhr. von Aretin, *Die bayerische Landschaftsverordnung 1714—1777*, in: *Ständische Vertretungen* (E. 21) S. 208—246.

²⁸ Fritz Zimmermann (E. 9); vgl. auch Michael Doeberl, *Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens*. München 1918; Gustav Frhr. von Lerchenfeld, *Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I. Mit besonderer Beziehung auf die Entstehung der Verfassungs-Urkunde*. Berlin 1854; Max Frhr. von Lerchenfeld, *Aus den Papieren des königlich bayerischen Staatsministers Maximilian Freiherrn von Lerchenfeld*. Nördlingen 1887; Ders., *Die bairische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse*. Nördlingen 1883; Ders., *Zur Geschichte des baierischen Concordats*. Nördlingen 1883; Karl Bosl, *Volk — Staat — Verfassung*, in: ZBLG. 39 (1976) 1—12; Ders., *Zum 20. Jahrestag der bayerischen Verfassung von 1946*, in: ZBLG. 30 (1967) 3—19; Hans Rall, *Kurbayern in der letzten Epoche der alten Reichsverfassung, 1745—1801* (= *Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte*, Bd. 45). München 1952; Ders., *Zeittafel zur Geschichte Bayerns und der mit Bayern verknüpften oder darin aufgegangenen Territorien*. München 1974; Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1: *Reform und Restauration*. Stuttgart ²1957; Ders., Hrsg., *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1: *Deutsche Verfassungsdokumente 1803—1850*. Stuttgart 1961; Fritz Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Stuttgart ⁹1969; Conrad Bornhak, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom Westfälischen Frieden an*. Stuttgart 1934 (Neudruck 1968); Robert Scheyhing, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit* (= *Academia Juris. Lehrbücher der Rechtswissenschaft*). Köln 1968; Ernst Forsthoff, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. Stuttgart ²1961; Otto Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*. Frankfurt/M. 1970.

Auseinandersetzung Deutschlands mit den Ideen der Französischen Revolution und Restauration« schon besagt — neben den geistigen Strömungen, den Motivationen, dem Flugschriftenkampf²⁹, vor allem die Vernichtung der ständischen Verfassung³⁰ im Hinblick auf die Rechtssetzung von 1808³¹; Fragestellungen, die deswegen hier nur knapp angesprochen werden³². Der Einfluß der Französischen Revolution und des Empire auf die Reformen in Süddeutschland und Bayern wird seit langem bejaht; über das Maß jedoch hob in den letzten Jahren eine verstärkte Diskussion an³³. Zum zentralen Problem der bayerischen Souveränität äußerte sich vor allem und in ausgreifender Weise Wolfgang Quint³⁴. Vertiefend und erweiternd mit Blick auf die Bedeutung des Verhältnisses von Dynastie und Staat sowie die Formen der Kontinuität der Adelherrschaft erwiesen sich die Arbeiten Karl Otmar von Aretin und Hanns Hubert Hofmann³⁵. Seit dem Erscheinen der »Denkwürdigkeiten des Grafen

²⁹ Vgl. die Hinweise bei Joseph von Hazzi, Über die Standpunkte der bayerischen Verfassungsurkunde von 1818 in Beziehung zu anderen Konstitutionen. München 1819; Ders., Statistische Aufschlüsse über das Herzogtum Bayern, 3 Bde. Nürnberg 1801; Joseph von Mussinan, Bayerns Gesetzgebung. München 1835; Jorma Tiainen, Napoleon und das napoleonische Frankreich in der öffentlichen Diskussion des »dritten Deutschland« 1797—1806 (Studia historica jyvaskyläensia, VIII). Jyväskylä 1971; Rudolf Oeschey, Einige gleichzeitige Stimmen zur bayerischen Verfassungsurkunde von 1818, in: OA. 57 (1913) 285—321; Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe. Von der Ständekammer zum Landtag. München 1926. Verstärkt setzt der Flugschriftenkampf nach der Französischen Revolution 1789 ein und hält bis in den Vormärz an, bis er schließlich kontinuierlich durch das sich konsolidierende Pressewesen abgelöst wird.

³⁰ Otto Steinwachs, Der Ausgang der Landschaftlichen Verordnung in Bayern (Schluß), in: OA. 57 (1913) 38—117.

³¹ Peter Wegelin (E. 16); Oskar von Reinhardstoettner, Beiträge zur Geschichte der bayerischen Verfassungsurkunde, insbesondere des vierten Titels derselben (§§ 1—5, 9—12). Berlin 1906; Ferdinand Weckerle, Geschichte der Ministerialverantwortlichkeit in Bayern bis zum Tode Maximilians I. Würzburg (Phil. Diss.) 1930; Horst Raffael, Ausbau und Entwicklung der Ministerialverfassung in Bayern unter Maximilian von Montgelas 1799—1808 (eine verfassungsrechtliche Studie). München (Jur. Diss.) 1952.

³² Ähnliches gilt für die Verhandlungen zur Verfassungsrevision 1814/15, die Eberhard Weis behandelt hat und über die bei ihm eine Dissertation in Vorbereitung ist. Eberhard Weis, Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15, in: Historische Studien zur Politik, Verfassung und Gesellschaft. Festschrift für Richard Dietrich zum 65. Geburtstag. Hrsgg. A. Mächler u. a. Bern, Frankfurt/M., München 1976, S. 325—359; auch in: ZBLG. 39 (1976) 413—444.

³³ Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde (E. 9); Ders., Montesquieu (E. 9); Michael Doeberl (E. 16); Jorma Tiainen (E. 29); Fritz Zimmermann (E. 9); Eberhard Weis (E. 9); Elisabeth Fehrenbach (E. 9); dazu die Rezension von Eberhard Weis, in: HZ. 223 (1976) 179—185; Werner Schubert (E. 9). Letztere Arbeit wurde mir auf Grund ihres Erscheinens leider erst nach Abschluß des Manuskripts zugänglich. In ihren Aussagen auf die Probleme der vorliegenden Untersuchung bringt sie grundsätzlich aber keine abweichende Auffassung.

³⁴ Wolfgang Quint (E. 9).

³⁵ Hanns-Hubert Hofmann (E. 17); Karl Otmar von Aretin (E. 15); Ders., Die deutsche Politik Bayerns in der Zeit der staatlichen Entwicklung des Deutschen Bundes

Maximilian Joseph von Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns, 1799–1817« im Jahre 1908 ist die Forschung über die bayerische Innenpolitik der Epoche gemessen an ihrer Bedeutung nur sehr langsam vorangegangen³⁶. Demgegenüber ist die staats- und verfassungsrechtliche Literatur naturgemäß durch ihre jeweils aktuelle Bedeutung sehr umfangreich³⁷.

1814–1820. München (Phil. Diss.) 1952; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten des Bayerischen Staatsministers Maximilian Grafen von Montgelas (1799–1817). Übersetzt von Maximilian von Freyberg-Eisenberg und hrsg. von L. v. Montgelas. Stuttgart 1887.

³⁶ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian Joseph von Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799–1817). Hrsgg. G. Laubmann und M. Doeberl. München 1908. Interessant ist bereits Maximilian Freiherr von Freyberg, Rede zum Andenken an den verewigten Staatsminister Maximilian Grafen von Montgelas (= Festrede vor der Bayerischen Akademie der Wissenschaften am 24. August 1839); München 1839. Ludwig Doeberl (E. 16); Ders., Maximilian von Montgelas und sein Prinzip der Staatssouveränität beim Neubau des »Reiches Bayern«, in: Die Entstehung des modernen souveränen Staates (E. 3) 273–290; Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner als bayerischer Staatsmann in den Jahren 1799–1821 (= Münchner Historische Studien, Abteilung Bayerische Geschichte, VI). Kallmünz 1962; Eberhard Weis, Maximilian Joseph Graf von Montgelas, 1759–1838, in: Männer der deutschen Verwaltung. Köln 1963, 59–78, 389–391; Bernd Wunder, Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtenums in Bayern und Württemberg (1780–1825) (= Studien zur modernen Geschichte, Bd. 21). München-Wien 1978. Letztere Arbeit wurde mir erst nach Abschluß des Manuskripts zugänglich und konnte daher nicht mehr eingearbeitet werden. Von juristischer Seite vgl. vor allem Franz-Ludwig Knemeyer, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Köln und Berlin 1970; 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, Bd. 12). Köln 1973; Fritz Fremuth, Der Vorbehalt des Gesetzes in der Bayerischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und seine Auswirkungen auf die Rechtsentwicklung im bayerischen Frühkonstitutionalismus. Marburg/Lahn (Diss. Jur.) 1970; Joachim Kummer, Der Einfluß des Parlaments auf das Finanzwesen im konstitutionellen Staat in Bayern 1808–1918. München (Diss. Jur.) 1964.

³⁷ Hervorzuheben ist das Bayerische Staatsrecht von Max (von) Seydel und die Neubearbeitung von Robert Piloty und Josef von Graßmann (Abweichungen vor allem hinsichtlich der Stellung des Monarchen und der Funktion des Landtags). Seydels »Herrschertheorie« (Georg Jellinek) könnte man als eine säkularisierte Staatslehre Friedrich Julius Stahls (Karl Möckl, Die Prinzregentzeit. Gesellschaft und Politik während der Ära des Prinzregenten Luitpold in Bayern. München/Wien 1972, Kap. I.) begreifen. Er ist unter Anwendung der strengen juristisch-formalen Methode Vertreter des staatsrechtlichen Positivismus Deutschlands in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Für den Historiker ist die Übernahme seiner Auffassungen bedenklich, da er vielfach Quellaussagen (so den Begriff »allgemein« bei der Erfassung seiner Gesetzesdefinition) im Vergleich zum geschichtlichen Kontext fast gegensätzlich interpretiert. Sein willkürlicher Schluß, daß mit der Fürstensouveränität eine Staatstheorie gegeben sei, ist auch verfassungsrechtlich gemessen am Niveau der Zeit nicht haltbar. Wenn Fürstensouveränität entscheidet, dann nur über die Form der Verfassung. Vgl. u. a. Johann Georg Feßmaier, Grundriß des bayerischen Staatsrechts zum Gebrauch akademischer Vorlesungen. Ingolstadt 1801; Handbuch der

Die gedruckten und ungedruckten Quellen zur vorliegenden Thematik sind sehr zahlreich, man könnte auch sagen uferlos. Die Beschränkung konnte nicht willkürlich sein; sie mußte sich unmittelbar aus der methodischen Behandlung des Themas ergeben. In diesem Sinne und im Sinne des Auftraggebers⁸⁸ zu dieser Untersuchung habe ich die Äußerungen der offiziellen Gesetz- und Verordnungstätigkeit weitgehend lückenlos ausgewertet, um ein möglichst objektives Kriterium der Gesamtsicht zu gewinnen. Zu wichtigen Problemen zog ich gedruckte Materialien heran und nahm vertiefende Aktenstudien vor. Hier waren die Bestände der Abteilungen I und II des Bayerischen Hauptstaatsarchivs, vor allem die Akten des Staatsrats, von besonderer Wichtigkeit.

Diese Abhandlung entstand als Habilitationsschrift am Fachbereich Geschichts-

Staatsverfassung und Staatsverwaltung des Königreiches Baiern, 8 Bde. München 1809—1813; Johann Christoph Frhr. von Aretin, Abhandlungen über wichtige Gegenstände der Staatsverfassung und Staatsverwaltung mit besonderer Rücksicht auf Baiern. München 1816; Ders., (= Bojophilus timonomus), Gespräche über die Verfassungsurkunde des Königreiches Baiern. München 1818; Ders., Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, Bd. 1. Altenburg 1824. Bd. 2, 2 Tle., fortgeführt von Karl von Rotteck, Altenburg 1827/28; Wilhelm Joseph Behr, Staatswissenschaftliche Betrachtungen über Entstehung und Hauptmoment der neuen Verfassung des bayerischen Staates. Würzburg 1818; Julius Schmelzing, Staatsrecht des Königreiches Baiern, 2 Tle., Leipzig 1820—21; Leonhard von Dresch, Grundzüge des bayerischen Staatsrechts. Ulm 1823 (²1835); Friedrich Christoph Karl Schunck, Staatsrecht des Königreiches Baiern. Erlangen 1824; Conrad Cucumus, Lehrbuch des Staatsrechts der constitutionellen Monarchie Baierns. Würzburg 1825; Philipp Jakob Siebenpfeiffer, Handbuch der Verfassung, Gerichtsordnung und gesamten Verwaltung Rheinbayerns, 5 Bde. Zweibrücken und Neustadt 1831/33 (fortgesetzt von Luttringhausen, 2 Bde. Speyer 1846); Ernst von Moy, Das Staatsrecht des Königreiches Baiern, 2 Bde. Regensburg 1840—1846; Carl (von) Edel, Vorlesungen über Polizeiwissenschaft. Würzburg 1852; Joseph (von) Pözl, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts. München 1851 (³1877); Ders., Lehrbuch des Bayerischen Verwaltungsrechts. München 1856 (³1871); Karl Brater, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Baiern und die Verfassungsedikte in ihrem gegenwärtigen Bestand. Nördlingen 1852 (hrsg. v. F. Pfeil ⁴1872); Joseph (von) Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands mit besonderer Rücksicht auf den Constitutionalismus, 2 Tle. Würzburg 1856/57; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 7 Bde. München, Freiburg i. Breisgau, Leipzig 1884—1894; Ders., Bayerisches Staatsrecht, bearb. von Robert Piloty und Josef von Graßmann, 2 Bde., Tübingen 1913; Karl Frhr. von Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die wichtigsten Verfassungsgesetze mit Erläuterungen. Würzburg 1893; Robert Piloty, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern nebst den auf die Verfassung bezüglichen sonstigen Gesetzen und Anmerkungen. München 1895 (Hrsg. C. A. v. Sutner, ²1907); Ders.; Ein Jahrhundert bayerischer Staatsrechtsliteratur. Historisch-kritischer Beitrag zu einer Geschichte der Staatsrechtsliteratur, in: Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband. Hrsgg. W. v. Calker u. a. 1. Bd. Tübingen 1908, S. 203—282; Hans Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht. München 1923; Johann Luginger, Bayerisches Staatsrecht (= Schaeffers Grundriß des Rechts und der Wirtschaft. Abteilung II: Öffentliches Recht und Volkswirtschaft 28. Bd. Tl. 3). Stuttgart 1952; Ernst Wolfgang Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus (= Schriften zum öffentlichen Recht, 1). Berlin 1958, § 34.

⁸⁸ Vgl. nächster Abschnitt.

und Kunstwissenschaften der Universität München und als Auftrag der Kommission für Bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Sie ist als Einleitungsband zur Reihe Dokumente von Staat und Gesellschaft in Bayern, Abteilung III, Bayern im 19. und 20. Jahrhundert, vorgesehen. Dem Vorsitzenden der Kommission, Professor Karl Bosl, darf ich für seine ständige Förderung dieses Vorhabens meinen herzlichen Dank sagen. Er brachte mir bei dieser Aufgabe und in der Zeit als sein langjähriger Mitarbeiter an der Universität München stets nicht nur fachliches, sondern auch tiefes menschliches Verständnis entgegen. Unterstützt haben mich in meinen Bemühungen die Professoren Friedrich Prinz und Eberhard Weis. Ihnen bin ich dafür verpflichtet. Für Hilfen sehr verbunden bin ich auch den Professoren Thomas Nipperdey und Gerhard Albert Ritter. Dem Vorstand des Instituts für Bayerische Geschichte, Professor Dr. Andreas Kraus, möchte ich für das mir entgegengebrachte Wohlwollen danken. Ferner gilt mein besonderer Dank den Damen und Herren der Kommission für Bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der staatlichen Archive für die mir gewährten Arbeitserleichterungen. Dr. Karl-Ludwig Ay bin ich vor allem für die Betreuung verbunden, die das Maß seiner dienstlichen Verpflichtung überschritt.

München, im Mai 1978

Karl Möckel

I. GRUNDZÜGE DER VERFASSUNG KURBAYERNS VOR DEM ENDE DES ALTEN REICHES

Die entwickelten Staaten Europas waren im 18. Jahrhundert in erster Linie England und Frankreich¹. Um die Mitte des Jahrhunderts setzten wie in Preußen und Österreich so auch in Bayern Prozesse ein, die die Entwicklungslücke zu den westlichen Ländern zu schließen versprachen. Absolute Monarchie und Aufklärung verbanden sich im Aufgeklärten Absolutismus². Diese Bewegung leitete Reformen ein, die den politisch-gesellschaftlichen Aufbau des Staates und dessen Wirtschaft nach einem rationalistischen Programm umgestalten sollten. Traditionelle Kräfte, wie die Mittelgewalten, die eigenberechtigten lokalen Herrschaftsträger widersetzten sich diesen Impulsen der Modernisierung³. Wo ihre verfassungsmäßige Institution, die Ständevertretung nicht

¹ England und Frankreich waren in ihrer Leitfunktion — deren Ursachen hier nicht zu untersuchen sind — in einer besonderen Lage. Von England nahm die Aufklärung ihren Ausgang. Hier hatte sich bis zum 18. Jahrhundert die politisch-gesellschaftliche Ordnung bereits so weit differenziert, daß Krisen sich primär evolutionär auswirkten. Einem Aufgeklärten Absolutismus fehlte hier jede Grundlage. Frankreich popularisierte die Idee der Aufklärung. Sie wurden so sehr Allgemeingut, daß die aufgeklärte Gesellschaft auch ein reformbereites Königtum nicht mehr hinnahm und revolutionär beseitigte. Vgl. Handbuch der europäischen Geschichte. Hrsg. Th. Schieder, Bd. 4. Stuttgart 1968; Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Hrsg. H. Aubin und W. Zorn, Bd. 1. Stuttgart 1971; The Fontana Economic History of Europe. Ed. C. M. Cipolla, Vol. 3: The Industrial Revolution 1700—1914. Hassocks/New York 1976 (dt. 1976); vol. 4: The Emergence of Industrial Societies, part 1. Hassocks/New York 1976; Cambridge Economic History (E. 6); Industrialisierung vor der Industrialisierung. Gewerbliche Warenproduktion auf dem Land in der Formationsperiode des Kapitalismus von P. Kriedte, H. Medick, J. Schlumbohm (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 53). Göttingen 1977; siehe auch die Literaturhinweise in den Anmerkungen E. 3 und E. 9.

² Vgl. die Literaturhinweise in Anm. E. 3, vor allem den Sammelband »Der Aufgeklärte Absolutismus«, Hrsg. Karl Otmar von Aretin; auch Volker Sellin, Friedrich der Große und der Aufgeklärte Absolutismus. Ein Beitrag zur Klärung eines umstrittenen Begriffs, in: Soziale Bewegung und politische Verfassung. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt. Hrsg. U. Engelhardt u. a. (= Werner Conze zum 31. Dezember 1975). Stuttgart 1976, S. 83—112; Eberhard Weis, Gesellschaftsstrukturen und Gesellschaftsentwicklung in der frühen Neuzeit, in: Karl Bosl und Eberhard Weis, Die Gesellschaft in Deutschland I: Von der fränkischen Zeit bis 1848. München 1976, S. 131—287, hier vor allem 215 ff.

³ Vgl. Anm. E. 2 u. E. 7; Wolfgang Zorn, Sozialer Wandel in Mitteleuropa 1780—1840. Eine vergleichende landesgeschichtliche Untersuchung, in: Soziologie und Sozialgeschichte. Aspekte und Probleme. Hrsg. P. Ch. Lutz. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. SH. 16 (1972) 343—356; Peter Flora, Die Bildungsentwicklung im Prozeß der Staaten- und Nationenbildung. Eine vergleichende Analyse, in: ebd., 294—319; Reinhard Bendix, Modernisierung und soziale Ungleichheit, in: Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Probleme der frühen Industrialisierung. Hrsg. W. Fischer (= Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, 1), Berlin 1968, S. 179—246; allgemein Peter Flora, Modernisierungsforschung. Zur empirischen Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung (= Studien

entscheidend zu verdrängen war, wirkten die verändernden Faktoren auf ihr Selbstverständnis. Es eröffnete sich ihnen dadurch einerseits ein Weg, langfristig ihre privilegierte Position grundsätzlich zu wahren. Andererseits gewannen sie eine Funktion, die zur Überwindung der landständischen Verfassung beitrug. Für Bayern ist dies von entscheidender Bedeutung.

1. DER AUFGEKLÄRTE ABSOLUTISMUS

Der Aufgeklärte Absolutismus war als beharrendes und revolutionäres Prinzip zugleich wirksam. Er verkörperte Strukturen der feudalen Herrschaftswelt und suchte überdies auch mit den Mitteln der Vernunft und der Erziehung⁴ ein neues Menschenbild in einer veränderten politischen Ordnung zu gestalten. Die überkommene korporative Gesellschaft sah sich der bürgerlichen Bewegung⁵ der Aufklärung mit kulturrevolutionären Zügen gegenüber. Der Begriff der »Reform« als Maxime des Wandels wurde im Hinblick auf eine offene, »vollkommene«⁶ Zukunft durch das Schlagwort »Fortschritt« ersetzt. Diese Widersprüchlichkeit gehörte zum Wesen des Aufgeklärten Absolutismus und bedeutete im Kern seine Überwindung aus sich selbst. Sie zeigte einerseits den Spielraum der Reformmöglichkeiten auf und erwies andererseits den Aufgeklärten Absolutismus nicht als Vorstufe, sondern als Alternative zur Revolution. Die Ziele beider waren ähnlich⁷, oft auch die Methode, etwa bei Kaiser Joseph II.

zur Sozialwissenschaft, 20). Opladen 1974; Ders., Indikatoren der Modernisierung. Ein historisches Datenhandbuch (= Studien zur Sozialwissenschaft, 27). Opladen 1975.

⁴ Theodor Graf von Morawitzky, Akademische Rede vom Nutzen der Wissenschaft in Rücksicht auf die Bildung des Herzens. München 1769; Was ist Aufklärung? Thesen und Definitionen. Hrsg. E. Bahr (= Reklams Universalbibliothek 9714). Stuttgart 1974; Formen der europäischen Aufklärung. Untersuchungen zur Situation von Christentum, Bildung und Wissenschaft im 18. Jahrhundert. Hrsgg. F. Engel-Janosi u. a. München/Wien 1976; Werner Schneiders, Die wahre Aufklärung. Zum Selbstverständnis der Deutschen Aufklärung. Freiburg/München 1974; Peter Pütz, Die Deutsche Aufklärung (= EdF. 81) Darmstadt 1978; Lorenz (von) Westenrieder, Aufklärung in Bayern. (1780) in: Ders., Sämtliche Werke 10 (1832) 1–33; Ders., Über Nationalerziehung. Ein Fragment für die Nachwelt. (1781) in: Ders., ebd. 60–93.

⁵ Reinhart Koselleck, Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt. Freiburg/München 1959; Horst Stuke, Aufklärung, in: Geschichtliche Grundbegriffe (E. 2) Bd. 1, 243–342; Kurt von Raumer, Absoluter Staat (E. 15).

⁶ Die Illuminaten wurden auch Perfektibilisten genannt. Sie bezeichneten sich auch selbst so. Adam Weishaupt, Geschichte der Vervollkommnung des menschlichen Geschlechts, 1 (einziger) Bd. Frankfurt/Leipzig 1788; Richard van Dülmen, Der Geheimbund der Illuminaten. Darstellung – Analyse – Dokumentation. Stuttgart-Bad Cannstadt 1975. Zur Motivation Montgelas' (er war selbst Illuminat), die in eine ähnliche Richtung ging, vgl. Weis, Montgelas (E. 9).

⁷ Ernst Walder, Aufgeklärter Absolutismus und Revolution, in: Der Aufgeklärte Absolutismus (E. 3) 103–122; Ders., Aufgeklärter Absolutismus und Staat. Zum Staatsbegriff der aufgeklärten Despoten, in: ebd., 123–136; Franco Valsecchi, Der

Im ganzen fand der Aufgeklärte Absolutismus also nur in jenen Staaten seine Ausprägung, die von der Aufklärung erfaßt waren *und* die einen Entwicklungsrückstand gegenüber Westeuropa aufzuholen hatten⁸. Naturgemäß verkörperte in diesen Staaten die bewegende Kraft der aufgeklärte Fürst, der sein Herrschaftsprogramm mit Hilfe einer Gruppe von Aufklärern zu rechtfertigen und durchzusetzen suchte. Für den deutschen Bereich sind hier Friedrich der Große von Preußen sowie Joseph II. von Österreich zu nennen⁹, aber auch Herrscher mittlerer und kleinerer Territorialstaaten¹⁰, wie Karl

Aufgeklärte Absolutismus (Italien), in: ebd., 205–233; Volker Sellin, (I. 2); Barry Supple, *The State and the Industrial Revolution 1700–1914*, in: *The Fontana Economic History of Europe*, Vol. 3 (I. 1) 301–357; Karl Otmar von Aretin, Einleitung, in: *Der Aufgeklärte Absolutismus* (E. 3) 39; Rudolf Stadelmann, *Westeuropa* (E. 9) 22. Er bezeichnet den Aufgeklärten Absolutismus als Alternative zur Revolution. Schon Zeitgenossen erkannten dies. Damit hängt das Problem der Periodisierung der Epoche des Aufgeklärten Absolutismus zusammen. Aretin, Einleitung, in: *Der Aufgeklärte Absolutismus* (E. 3) 40 ff. und Weis, *Absolute Monarchie* (E. 19) 436 ff., neigen dazu, für die Zeit nach der Französischen Revolution nicht mehr vom Aufgeklärten Absolutismus zu sprechen.

⁸ Vgl. die Literaturangaben in den Anmerkungen E. 6 und I. 1; Ludwig Hammermayer, *Im Schatten der Französischen Revolution (1789–1799)*, in: *Handbuch der Bayerischen Geschichte* (E. 25) Bd. II, 1053 ff.

⁹ Hans Rosenberg, *Die Überwindung der monarchischen Autokratie (Preußen)*, in: *Der Aufgeklärte Absolutismus* (E. 3) 182–204; Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791–1848* (= *Industrielle Welt*, 7). Stuttgart 1967; vgl. auch Franz Ronneberger, *Der Staat des 19. Jahrhunderts als Innovator*, in: *Innovationsforschung als multidisziplinäre Aufgabe. Beiträge zur Theorie und Wirklichkeit von Innovation im 19. Jahrhundert*. Hrsg. F. R. Pfetsch (= *Studien zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im 19. Jahrhundert*, 14). Göttingen 1975, S. 83–100; Günter Birtsch, *Zum konstitutionellen Charakter des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794*, in: *Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*. Festschrift für Theodor Schieder zu seinem 60. Geburtstag. Hrsgg. K. Kluxen und W. J. Mommsen. München und Wien 1968, S. 97–115. Gerhard Oestreich (*Vom Herrschaftsvertrag zur Verfassungsurkunde. Die »Regierungsformen« des 17. Jahrhunderts als konstitutionelle Instrumente in: Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*. Hrsg. R. Vierhaus. Göttingen 1977, S. 45–67, hier: S. 67) beschreibt die Entwicklung wie folgt: »Das Staats- und Herrschaftssystem bildete in jenem Jahrhundert der Revolten, in der Periode des Übergangs vom Herrschaftsvertrag zur Verfassungsurkunde, gewiß die wichtigste Organisationsform der Gesellschaft. Die Regierung war die umstrittene höchste Institution im politischen und sozialen Wandel. Sie besaß jeweils eine generelle und eine spezielle nationale Dynamik, die bei scheinbar gleichen oder ähnlichen Strukturen verschiedene Zwischen- oder Endresultate zeitigte. Die Verfassungsurkunden des 17. Jahrhunderts sind aber nicht so sehr wie die des späten 18. Jahrhunderts Ausdruck politischer Theorien, sondern Ergebnisse der pragmatischen Staats- und Gesellschaftsbedürfnisse, Zeugnisse des Weges der Organisation vom Ständestaat zum souveränen Staat«.

¹⁰ Fritz Hartung, *Das Herzogtum Sachsen unter der Regierung Carl Augusts 1775–1828*. Weimar 1923; Gerhard Schmidt, *Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*. Eine Parallele zu den Steinischen Reformen in Preußen (= *Schriftenreihe des Staatsarchivs Dresden*, 7). Weimar 1966; Walter

August von Sachsen-Weimar, Karl Friedrich von Baden und mit Einschränkung Karl Eugen von Württemberg sowie Maximilian III. Joseph von Bayern zu berücksichtigen. Die Entwicklung verlief in den verschiedenen Staaten nicht einfürmig. Die Verbindung der einheitlichen theoretischen Grundlagen mit den regionalen Gegebenheiten zeitigte unterschiedliche Formen aufgeklärter Regierung. Dies galt in besonderer Weise für das Kurfürstentum Bayern.

Kurfürst Max III. Joseph (1745–1777)¹¹ wurde als Kur- und Kronprinz von Johann Adam von Ickstatt, dem Schüler Christian Wolffs und Graf Friedrich Stadion-Warthausers, sowie Daniel Stadler S.J. im Geiste des Aufgeklärten Absolutismus erzogen¹². Seine Regierung war vom fürstlichen Pflichtethos getragen und huldigte einem wohlfahrtsstaatlichen Eudämonismus¹³. Friedenspolitik nach außen¹⁴ bildete die Grundlage für innere Reformen, deren Programm ein Kreis aufgeklärter Ratgeber um Ickstatt, Peter von Osterwald und Johann Georg von Lori bestimmte. Er war für Bayern nach Maximilian von Montgelas »le meilleur et le plus éclairé de ses princes«, worauf auch sein Ruhm als »Liebling des Volkes« hinweist¹⁵. Die Reformmaßnahmen des Kurfürsten erstreckten sich auf alle Bereiche des staatlichen Lebens. Inwieweit sie erfolgreich waren, sollte die Auseinandersetzung mit den traditionell-autonomen Gewalten Kirche und Adel zeigen.

Durch die Aufklärung war nicht nur das geistige Leben, sondern auch die Gesellschaft in Bewegung geraten. Eine Anpassung und Vereinheitlichung des Rechts war somit theoretisches und praktisches Erfordernis zugleich. Der bayerische Kanzler Wiguläus Xaver Aloys Freiherr von Kreittmayr (1705–

Grube, *Der Stuttgarter Landtag 1457–1957. Von den Landständen zum demokratischen Parlament*. Stuttgart 1957; Helen Liebel, *Enlightened Bureaucracy versus Enlightened Despotism in Baden, 1750–1792*, in: *American Philosophical Society Transactions*, n.s. 55/5 (Philadelphia 1965) 40 ff.; dieselbe, *Der Aufgeklärte Absolutismus und die Gesellschaftskrise in Deutschland im 18. Jahrhundert*, in: *Absolutismus* (E. 3) 488–544; Eberhard Weis, *Absolute Monarchie* (E. 19).

¹¹ Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (E. 25) II, Kap. 9; Hans Rall, *Kurbayern* (E. 28); Ludwig Hammermayer, *Das Ende des alten Bayern* (E. 25); Franz Anton Wilhelm Schreiber, *Max III. Joseph der Gute, Kurfürst von Bayern*. Nach den Acten des königlich bayerischen allgemeinen Reichsarchivs. München 1863; Alois Mitterwieser, *Kurfürst Maximilian III. Joseph der Mildträtige*, in: *ZBLG*. 1 (1928) 48–51; Wilhelm Rothammer, *Biographie Maximilians III. Joseph von Baiern*. Regensburg 1785; Felix Joseph Lipowsky, *Leben und Taten des Maximilian Joseph III.*, aus den Quellen dargestellt und verfaßt. München 1833.

¹² Fritz Kreh, *Leben und Werk des Reichsfreiherrn Johann Adam von Ickstatt (1702–1776)*. Ein Beitrag zur Staatsrechtslehre der Aufklärungszeit (= *Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft*, N.F., H. 12). Paderborn 1974; Johann Adam Frhr. von Ickstatt, in: *NDB*. 10, S. 113–115 und in: *ADB*. 13, S. 740/1.

¹³ Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (E. 25) 257 und 262 ff.; Ludwig Hammermayer, *Das Ende des alten Bayern* (E. 25) 1035; Maximilian III. Joseph, in: *ADB*. 21, S. 27–31; Gustav Göbel, *Anfänge der Aufklärung in Altbayern*. Kirchheimbolanden 1901, S. 90.

¹⁴ Vgl. Kapitel I, 3.

¹⁵ Nach Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (E. 25) 257; Johann Georg Feßmaier, *Geschichte von Baiern*. Landshut 1804, S. 827; Benno Hubensteiner, *Bayrische Geschichte*. München 1977, S. 280.

1790) unterzog sich dieser Aufgabe in umfassender Weise¹⁶. 1751 wurde durch den Codex juris Bavarici criminalis das Strafrecht geordnet. Dieses Gesetzbuch bedeutete eine erhebliche Weiterentwicklung des geltenden Rechts, war aber auf Grund noch vorhandener Folterbestimmungen stark der Tradition verhaftet. Es wurde bereits 1813 durch das Strafgesetzbuch Anselm von Feuerbachs ersetzt. Zivilprozeß- und Konkursprozeßrecht fanden 1753 im Codex juris Bavarici judiciarii ihre Neuordnung. Erst 1869 wurde dieses Gesetzeswerk abgelöst. Die bedeutendste Kodifikation erfolgte 1756 im Codex Maximilianus Bavaricus civilis oder Kurbayerischen Landrecht. Diese Festlegung des Privatrechts galt im wesentlichen bis zur Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahre 1900¹⁷.

Kreittmayr stand unter dem Einfluß der Ideen der Aufklärung¹⁸. Unter der

- ¹⁶ Wiguläus Xaverius Aloysius Frhr. von Kreittmayr, in: ADB. 17, S. 102–115. August von Bechmann, Der churbayerische Kanzler Alois Frhr. von Kreittmayr. München 1896; Ludwig Hammermayer, Das Ende des alten Bayern (E. 25) 1073; Hans Rall, Kurbayern (E. 28) 29 ff.; Karl Biedermann, Deutschland im 18. Jahrhundert, Bd. 1. Leipzig 1854, verschiedene Hinweise. Ein abschließendes Urteil über Kreittmayr ist noch nicht möglich.
- ¹⁷ Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte (E. 25) II, 262 f.; Hermann Conrad, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. II: Neuzeit bis 1806. Karlsruhe 1966. 386 f.; Ders., Rechtsstaatliche Bestrebungen im Absolutismus Preußens und Österreichs am Ende des 18. Jahrhunderts, in: Absolutismus (E. 3) 309–360, hier: 314 f.; Conrads Schlußfolgerungen gehen zu weit und sind zu negativ; sie stehen unter dem Eindruck des circa 40 Jahre später erlassenen ALR; es ist der abwägenden Auffassung von Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität, 1 (einziger) Bd. Frankfurt/M. 1970, S. 479 f., vor allem Anmerkung 336, zu folgen (»es änderte an diesem Prinzip der Fürstensouveränität nichts, daß die Idee der ›Persönlichkeit‹ des Staates ihren Niederschlag in der Gesetzessprache und im allgemeinen Sprachgebrauch einschließlich der Literatur des positiven Staatsrechts gefunden hatte.«); Hisao Kuriki, Die Rolle des allgemeinen Staatsrechts in Deutschland von der Mitte des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts. Eine wissenschafts- und dogmengeschichtliche Untersuchung, in: AöR. 99 (1974) 556–585; hier: 574 f.; Seydel (E. 37) I, S. 142 ff.; Wiguläus Xaver Alois Frhr. von Kreittmayr, Grundriß des Allgemeinen, Deutschen und Bayerischen Staatsrechts. München 1769. Kreittmayr bezeichnet hier auf S. 5 das Wesen des Staates: »Dem sei nun wie ihm wolle, allemal wird ein pactum hierbey supponiert, welches auf Seite des Regenten den Schutz, mithin auf Friede, Ruhe, Sicherheit und gemeine Wohlfahrtsverfassung erheischt, woraus mutua obligatio entspringt, welche man das Band der bürgerlichen Gesellschaft und den nexum civilem nennt«. Vgl. ferner, besonders hinsichtlich des Verfassungsgedankens Hermann Conrad, Individuum und Gemeinschaft in der Privatrechtsordnung des 18. und 19. Jahrhunderts (= Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, 18). Karlsruhe 1956, S. 9 f.; Herbert Schambeck, Der Verfassungsbegriff und seine Entwicklung, in: Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag. Hrsgg. A. J. Merkel u. a. Wien 1971, S. 211–241, hier: 216; Franz Wieacker, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung (= Jurisprudenz in Einzeldarstellungen, 7). Göttingen 1967, S. 326 f., 458 ff.; Carl Joachim Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin 1953, S. 30; Heinrich Strakosch, Privatrechtskodifikation und Staatsbildung in Österreich 1753–1811 (= Österreich-Archiv). München 1976.
- ¹⁸ Ludwig Hammermayer, Gründungs- und Frühgeschichte der Bayerischen Akademie

Wirkung der Naturrechtslehre vom Staatsvertrag machten sich bei ihm Vorstellungen von einer Grundgewalt des Volkes¹⁹ bemerkbar, die de facto zu einer Begrenzung der Macht des Herrschers führten. Innere und äußere Sicherheit des Gemeinwesens wurden zum unverzichtbaren Inhalt der Wohlfahrt als Staatszweck²⁰. Nur die Verwirklichung des Rechtsprinzips konnte diese Aufgabe erfüllen²¹. Der Rechtsstaat war somit als Ziel vorgegeben. Die Kompromißhaftigkeit am Werk Kreittmayrs wächst dabei aus der Tatsache, daß Rechtsverwirklichung und Politik im Gegensatz zum Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts noch identisch waren²². Überhaupt muß die pragmatische Seite des Aufgeklärten Absolutismus stärker hervorgehoben werden. Das Gesetzeswerk brachte den durch Willkür und Krieg bedrückten Untertanen ein hohes Maß an Rechtssicherheit und richterlicher Verfahrensgerechtigkeit. Aber das Werk Kreittmayrs bedeutete nicht nur einen Schritt in Richtung Gesetzesstaat. Es betonte als Landrecht auch die Eigenständigkeit des Territorialstaates Bayern gegenüber dem Reich, obwohl Kreittmayr seine subsidiäre Geltung theoretisch noch aufrecht erhielt. Insgesamt gesehen, hatten diese Rechtskodifikationen europäischen Rang. Etwa 40 Jahre vor dem Erlaß des »Allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten« von 1794 veröffentlicht, markierten sie deutlich eine Übergangsphase der Verbindung von Absolutismus und Aufklärung.

Weitere Reformen erstreckten sich vor allem auf die Wirtschaftspolitik im merkantilistischen Sinne²³. Landwirtschaft und Forsten, Manufakturwesen,

der Wissenschaften (= Münchner Historische Studien. Abteilung Bayerische Geschichte, 4). Kallmünz/Oberpfalz 1959, S. 47; Kreh (I, 12) 38.

¹⁹ Wiguläus Xaver Alois Frhr. von Kreittmayr, Anmerkungen über den Codicem Maximilianum Bavaricum Civilem. München 1758, hier die Anmerkungen zu § 6; Christian Wolff, Grundsätze des Natur- und Völkerrechts. Halle 1754, S. 701–708; Johann Heinrich Gottlob (von) Justi, Der Grundriß einer guten Regierung. Frankfurt und Leipzig 1759, S. 73 ff., 305 ff.; Georg-Christoph von Unruh, Subjektiver Rechtsschutz und politische Freiheit in der vorkonstitutionellen Staatslehre Deutschlands. (= Kieler Rechtswiss. Abh., 10) Hamburg 1969, S. 10 ff.; Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland (= Politica, 13). Neuwied/Rhein und Berlin 1966, S. 217 ff.

²⁰ Kreittmayr, Grundriß (I. 17) 4 ff.

²¹ Daher die Rechtskodifikationen, vgl. auch Otto von Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 4 Bde. Berlin 1868–1913. Bd. IV: Die Staats- und Korporationslehre der Neuzeit (1913) Neudruck Darmstadt 1954; S. 406 f.; Ulrich Scheuner, Begriff und Entwicklung des Rechtsstaates, in: Macht und Recht. Beiträge zur lutherischen Staatslehre der Gegenwart. Hrsgg. H. Dombois u. a. Berlin 1956, S. 76–88.

²² Vgl. u. a. Franz Schneider, Die politische Komponente der Rechtsstaatsidee in Deutschland, in: Politische Vierteljahrsschrift, 9 (1968) 330–352; Strakosch, Privatrechtskodifikationen (I. 17) 23 f.

²³ Vgl. die Literaturhinweise in Anm. E. 24; ferner noch Eckart Schremmer, Gewerbe und Handel. Die Epoche des Merkantilismus, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte. Hrsg. M. Spindler, Bd. II. München 1974, S. 693–716; Doeberl (E. 25) II, 267 ff.; Hans Schmelzle, Das bayerische Zollwesen im 18. Jahrhundert, in: O.A. 56 (1912) 59–87.

Handel und Bergbau sollten leistungsfähiger werden. Eine wichtige Voraussetzung für entsprechende Verbesserungen wurde in der Wissenschaftsförderung gesehen. Die 1759 gegründete »Akademie der Wissenschaften« und die ihr angegliederte »Sittlich-ökonomische Gesellschaft« hatten hierin neben der allgemeinen Wissenschaftspflege ihre wichtigste Aufgabe²⁴. Wirklichen Erfolg versprachen sich die aufgeklärten Reformer aber nur durch Breitenwirkung ihrer Maßnahmen in der Bevölkerung. Neuorganisation des Schulwesens und ausgebreitete publizistische Wirksamkeit waren auf der Grundlage staatlicher Wohlfahrtspolitik zur Eindämmung des Pauperismus die entscheidenden Mittel einer umfassenden Volkserziehung²⁵.

Es gehört zum Wesen aufgeklärter Regierungsmaßnahmen in Bayern, daß sie vielfach als Programm, ohne nach ihrer Realisierung zu fragen, gegossen wurden. Dem zugrunde lag der optimistische Glaube, daß das Gute und Vernünftige auch machbar sei. Zwei Schritte mußten also auf einmal getan wer-

²⁴ Vor allem Ludwig Hammermayer, Gründungs- und Frühgeschichte (I. 18); Ders., Akademiebewegung und Wissenschaftsorganisation. Formen, Tendenzen und Wandel in Europa während der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, in: Wissenschaftspolitik in Mittel- und Osteuropa. Akademien und Hochschulen im 18. und beginnenden 19. Jahrhundert. Hrsgg. E. Amburger u. a. Berlin 1976, S. 1–84; Andreas Kraus, Die historische Forschung (E. 14); Ders., Die naturwissenschaftliche Forschung an der Bayerischen Akademie der Wissenschaften im Zeitalter der Aufklärung (= Bayerische Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse, Abhandlungen, N.F., 82). München 1978. — Die »Sittlich-Ökonomische Gesellschaft« als »assoziiert-perpetuierliches Mitglied« der Akademie wurde 1765 in Altötting gegründet, endgültig 1772 nach Burghausen verlegt und existierte in der alten Form als »Landesökonomie-Gesellschaft« bis 1802. Karl von Reinhardtstoettner, Die sittlich-ökonomische Gesellschaft zu Burghausen (1765–1802), in: Forschungen zur Kultur- und Literaturgeschichte Bayerns. Hrsg. K. Reinhardtstoettner, III. Ansbach und Leipzig 1895, S. 48–151; Heinz Haushofer, Die Anfänge der Agrarwissenschaft und des landwirtschaftlichen Organisationswesens in Bayern. Zur Gründung der kurbaierischen Landesökonomiegesellschaft 1765, in: ZBLG. 29 (1966) 269–280; Heinrich Scharold, Die sittlich-ökonomische Gesellschaft zu Burghausen und die Aufklärung in Bayern (= Gymnasialprogramm Burghausen). Burghausen 1917.

²⁵ Initiatoren der Schulreform waren Heinrich Braun und Johann Adam von Ickstatt. Heinrich Braun, Plan der neuen Schuleinrichtung in Baiern. München 1770; Ders., Von der Wichtigkeit einer guten Einrichtung im deutschen Schulwesen. Rede vor der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. München 1768; Ders., Gedanken über die Erziehung und den öffentlichen Unterricht in Trivial-, Real- und Lateinischen Schulen nach den katholischen Schulverfassungen Oberdeutschlands. Ulm 1774; August Kluckhohn, Der Freiherr von Ickstatt und das Unterrichtswesen in Bayern unter dem Churfürsten Maximilian Joseph. München 1869; Hubert Klebel, Das Pauperproblem in der Zeit des Spätmerkantilismus und beginnenden Liberalismus in Bayern. München (Staatswiss. Diss.) 1955; Frank R. Pfetsch, Zur Entwicklung der Wissenschaftspolitik in Deutschland 1750–1914. Berlin/München 1974; Josef Gebele, Peter von Osterwald. München 1891; Michael Doeberl (E. 25) II, 281; Fritz Kreh (I. 12) besonders 121 ff.; Wilhelm Abel, Der Pauperismus in Deutschland. Eine Nachlese zu Literaturberichten, in: Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Lütge. Hrsgg. W. Abel u. a. Stuttgart 1966, S. 284–298.

den, nämlich das institutionelle sowie theoretische Regierungsinstrumentarium zu verbessern oder neu zu schaffen und die Reformen durchzusetzen. Hinzu kamen strukturelle Probleme des Landes. Kurbayern war weder seiner Herrschafts- noch seiner Wirtschaftsstruktur nach ein einheitliches Gebiet²⁶. Der Kleinteiligkeit dieser Verhältnisse entsprach die »Territorialisierung« des Gewerbes²⁷. Das Land wies also eine verhältnismäßig dezentralisierte einheitliche agrarisch-handwerkliche Struktur auf²⁸. Die bestimmende Gewalt der lokalen Herrschaftsträger und der Reichtum Bayerns an landwirtschaftlichen Produkten verhinderten exportorientierte Erzeugung gewerblicher Güter. Der Bedarf an gehobenen Konsumwaren wurde mit Hilfe von Ausfuhrüberschüssen agrarischer Erzeugnisse, aus Edelmetallverkäufen oder Kapitalimporten gedeckt²⁹. Wirtschaftswachstum konnte unter diesen Bedingungen nicht erfolgen. Daran änderten auch die Überschüsse aus dem Salzexport und die Gewinne aus dem Transithandel nichts. Die langandauernde wirtschaftliche Stagnation, gekennzeichnet durch die Krisenjahre 1771/74 und 1787/89, verschärfte diese Entwicklung in besonderer Weise³⁰.

Zunächst kam es auf dem Hintergrund einer steigenden allgemeinen Schulbildung und veränderter Lebensgewohnheiten — etwa hinsichtlich einsetzender Empfängnisverhütung — zu einer negativen Rückkoppelung zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung³¹. Die Einwohnerzahl verringerte sich in Altbayern ohne Oberpfalz von 982505 im Jahre 1770 auf 925811 Einwoh-

²⁶ In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gab es im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation circa 1700 Zollschranken, davon entfielen circa 70 allein auf das Kurfürstentum Bayern; dies war der Fall bei circa 300 reichsständischen Territorien und circa 1500 Territorien der Reichsritterschaft. Schätzungen nach dem »Territorien Ploetz« und der in Anm. E. 24 angegebenen Literatur.

²⁷ Eckart Schremmer, *Die Wirtschaft Bayerns* (E. 24) Teil 3, IV.

²⁸ Carl von Tyszka, *Handwerk und Handwerker in Bayern im 18. Jahrhundert. Eine wirtschaftsgeschichtliche Studie über die bayerische Gewerbeverfassung im 18. Jahrhundert*. München 1907.

²⁹ Friedrich-Wilhelm Henning, *Die Wirtschaftsstruktur mitteleuropäischer Gebiete an der Wende zum 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des gewerblichen Bereiches*, in: *Beiträge zu Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsstruktur im 16. und 19. Jahrhundert*. Hrsg. W. Fischer (= *Schriften des Vereines für Sozialpolitik*, N.F. 63). Berlin 1971, S. 101—167; Eckart Schremmer, *Bemerkungen zur Zahlungsbilanz Baierns in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts (Manufakturperiode)*, in: *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte* (E. 25) 227—265; Eckehard J. Häberle, *zur Bestimmung der Wirksamkeit merkantilistischer Außenwirtschaftspolitik* (E. 24).

³⁰ U. a. Wilhelm Abel, *Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa. Versuch einer Synopsis*. Hamburg und Berlin 1974, Tl. 3; Ders., *Geschichte der deutschen Landwirtschaft vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert*. Stuttgart 1967; Friedrich Wilhelm Henning, *Das vorindustrielle Deutschland 800—1800* (= UTB. 398). Paderborn 1974, S. 289 f.

³¹ Carlo M. Cipolla, *Literacy and Development in the West*. London 1969; Rolf Engelsing, *Zur Sozialgeschichte deutscher Mittel- und Unterschichten* (= *Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft*, 4). Göttingen 1973, S. 197 ff.; Michael G. Mulhall, *The Dictionary of Statistics*. London 1899; W. Robert Lee, *Zur Bevölkerungsgeschichte Bayerns 1750—1850; Britische Ergebnisse*, in: *VSWG*. 62 (1975) 308—338, hier: 328 f.; John E. Knodel, *Two and a half Centuries of Demographic*

ner im Jahre 1794³². Handwerk und Gewerbe gelang es noch weniger, sich aus den unmittelbar agrarischen Bezügen zu lösen³³. Sie durchliefen einen Prozeß verstärkter »Verländlichung«³⁴. Die Dorfhandwerker wurden zu einer »halb bäuerlichen Schicht«³⁵; ein Vorgang, der für das 19. Jahrhundert in Richtung Reagrarisierung wies und den Sonderweg zur »hinausgeschobenen« Industrialisierung anzeigte. Die zu anderen Ländern vergleichsweise späten und weniger zahlreichen Manufakturgründungen unterstreichen diese Entwicklung³⁶. Der Beitrag der Manufakturen für die gewerbliche Gütererzeugung war daher gering. Die Bedeutung auf einer anderen Ebene ist aber nicht zu übersehen. Die Organisationsformen dieser großgewerblichen Betriebe fanden sich vielfach im Fabrikssystem des beginnenden 19. Jahrhunderts wieder. Damit war auch ihre Wirksamkeit für die entstehende soziale Frage gegeben. Die sich dekorporierende Gesellschaft wollte aus sich selbst heraus eine soziale Verpflichtung — wie es die Zünfte noch getan hatten — immer weniger anerkennen. Diese Aufgaben sollten dem Staat oder den öffentlichen Körperschaften, etwa den Kirchen, zuwachsen.

Auch wenn die Rahmenbedingungen für eine ausgreifende Reformpolitik in Bayern nicht günstig waren, so hatte der Aufgeklärte Absolutismus im einzelnen doch beachtliche Erfolge zu verzeichnen. Die europaweite agrarische Bewegung und die »Ökonomik« brachten experimentell und theoretisch erhebliche Verbesserungen auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft oder öff-

History in a Bavarian Village, in: Population Studies, 24 (1970) 353—376; für Göttingen vgl. Wilhelm Abel, Massenarmut (I. 30) 264 f.; Ders., Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Deutschland (= Kleine Vandenhoeck-Reihe 352—354). Göttingen 1972, S. 52; anders für den Raum Braunschweig Ernst Wolfgang Buchholz, Ländliche Bevölkerung an der Schwelle des Industriezeitalters. Der Raum Braunschweig als Beispiel. Stuttgart 1966, S. 4.

³² Hans Schmelzle, Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert. Stuttgart 1900, S. 4—8; W. Robert Lee, Zur Bevölkerungsgeschichte Bayerns (I. 31).

³³ Die Förderung der Landwirtschaft und physiokratisches Denken wirkten in die genannte Richtung. Es kam zu einem Aufschwung der Landwirtschaft. Eckart Schremmer, Die Wirtschaft Bayerns (E. 24) 395 ff.; Wilhelm Abel, Die Lage in der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft um 1800, in: Die wirtschaftliche Situation in Deutschland und Österreich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert. Hrsg. F. Lütge (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 6). Stuttgart 1964, S. 238—254; Ders., Landwirtschaft 1648—1800, in: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte (E. 24) I, S. 495—530, hier: 524; Friedrich-Wilhelm Henning, Die Wirtschaftsstruktur mitteleuropäischer Gebiete (I. 29) 165; Ernst Klein, Geschichte der deutschen Landwirtschaft im Industriezeitalter (= Wissenschaftliche Paperbacks 1, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte). Wiesbaden 1973.

³⁴ Pankraz Fried, Reagrarisierung in Südbayern seit dem 19. Jahrhundert, in: Agrarisches Nebengewerbe und Formen der Reagrarisierung im Spätmittelalter und 19./20. Jahrhundert. Bericht über die fünfte Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Hrsg. H. Kellenbenz (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 21). Stuttgart 1975, 177—194.

³⁵ Gerhard Hanke, Zur Sozialstruktur der ländlichen Siedlungen Altbayerns im 17. und 18. Jahrhundert, in: Eine Festgabe für Karl Bosl zum 60. Geburtstag. München 1969, S. 219—269, hier: 226.

³⁶ Gerhard Slawinger, Die Manufaktur in Kurbayern (E. 24), vgl. vor allem den Tabellenanhang.

neten wenigstens den Blick für bestehende Mängel. Die Maßnahmen landwirtschaftlicher Ertragssteigerung und Bauernschutzpolitik führten zwar einerseits zur Proletarisierung der unteren Schichten der Landbevölkerung, bedeuteten aber andererseits die Erhaltung bzw. Schaffung einer selbstbewußten Mittel- und Großbauernschicht. Beide Entwicklungen stießen an die Grenzen der überkommenen grundherrschaftlichen Agrarverfassung, trugen zu ihrer Auflösung bei und kündigten die Maßnahmen der Grundentlastung sowie rationalen Landwirtschaft des 19. Jahrhunderts an³⁷.

Die Förderung der geologischen Forschung ermöglichte zusammen mit der Erfassung des Bergrechts und dessen ausgreifender Anwendung eine intensivere Ausnutzung der Bodenschätze des Landes. Salz- und Erzgewinnung sowie Montangewerbe wurden bald zu einer der wichtigsten Einnahmequellen des Landesherrn³⁸. Die sich aus der Kameralistik entwickelnde Staatswissenschaft verbesserte die Instrumente aktiver Wirtschaftspolitik und drängte auf handelspolitische Integration³⁹. Die kurbayerische Maut- und Akziseordnung von 1764/65 war in diesem Sinne ein erster Schritt zur Umgestaltung der gesamten Wirtschaftsordnung. Ihr lag im Kern bereits ein verändertes »bürgerliches« Gesellschaftsverständnis zugrunde⁴⁰. Ausdruck dieser Tendenz zur Auflösung des »ganzen Hauses« als Wirtschaftseinheit und der Durchbrechung der korporativen Sozialordnung waren die Verstärkung der Mobilität und die empirische Erfassung der objektiven Gegebenheiten in der Statistik. So kam es zur Verbesserung des Münzwesens, der Straßen- und Wasserwege sowie des

³⁷ Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte (E. 25) II, S. 268 ff.; Adolf Sandberger, Die Landwirtschaft, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler. Bd. II. München 1974, S. 657–672, hier: 664 ff.; Ders., Die Landwirtschaft (E. 24) IV/2, S. 732 ff.; Friedrich Lütge, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Ein Überblick. Berlin, Heidelberg, New York ³1966, S. 125 f., 346 ff., 433 ff.; Gerhard Hanke (I. 35); Eberhard Weis, Gesellschaftsstrukturen und Gesellschaftsentwicklung (I. 2) 222 ff.; Friedrich-Wilhelm Henning, Die Innovationen in der deutschen Landwirtschaft im ausgehenden 18. und im 19. Jahrhundert, in: Innovationsforschung als multidisziplinäre Aufgabe (I. 9) 155–168; Wilhelm Abel, Die Lage in der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (I. 33) 238 ff.; vgl. auch Alois Schlögl, Bayerische Agrargeschichte. Die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft seit Beginn des 19. Jahrhunderts. München 1954; Friederike Hausmann, Die Agrarpolitik (E. 24); Ernst Klein, Geschichte der deutschen Landwirtschaft (I. 33).

³⁸ Johann Georg Lori, Sammlung des bayerischen Bergrechts, mit einer Einleitung in die bayerische Bergrechtsgeschichte. München 1764; Eckart Schremmer, Gewerbe und Handel (I. 23) 697 ff.

³⁹ Johann Heinrich Gottlob (von) Justi, Staatswissenschaft, Tl. 2. Leipzig 1755, 2 Tle. Leipzig 1758; Hans Maier, Ältere deutsche Staatslehre (E. 9) 218 ff.; Otto Brunner, Das »ganze Haus« und die alteuropäische »Ökonomik«, in: Ders., Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte. Göttingen ²1968, S. 103–127.

⁴⁰ Franz Xaver Anton von Stubenrauch, Systematischer Plan zur gesetzmäßigen Benutzung des Zollregals deutscher Länder, besonders im Churfürstentum Baiern, entworfen auf landesherrlichen höchsten Befehl im Jahre 1762. München 1792; Eckehard J. Häberle, Zollpolitik und Integration (E. 24); Ders., Zur Bestimmung der Wirksamkeit merkantilistischer Außenwirtschaftspolitik (E. 24); Hans Schmelzle, Das bayerische Zollwesen (I. 23).

Postwesens⁴¹. Außerdem wurden ein Güterverzeichnis für Ober- und Niederbayern (die sog. Konskription) 1752, Hofanlagebücher 1761, Lehenskataster 1776 und die »Real- und Personenstandsbeschreibung« für Ober-, Niederbayern und Oberpfalz 1771/81 angelegt⁴². Alle diese Maßnahmen erhöhten zwar teilweise die Wirksamkeit des landesherrlichen Regiments, aber kurzfristig blieben tiefgreifende Erfolge aus, da unter Kurfürst Karl Theodor die Reformpolitik nur sehr vereinzelt oder gar nicht mehr vorangetrieben wurde⁴³. Trotzdem ermöglichte Max III. Joseph für die Zukunft eine Politik grundlegender Veränderung von Staat und Gesellschaft, an die Maximilian von Montgelas anknüpfen konnte.

Träger der Reformpolitik war eine Gruppe von Aufklärern⁴⁴. Sie entstammten allen bürgerlichen Schichten. Zu ihnen gesellten sich aber auch Adelige und Männer aus der vermögenden Bauernschaft. Mit Sendungsbewußtsein arbeiteten sie an ihrer Aufgabe, pflegten europaweite Kontakte zu Gleichgesinnten und übten Einfluß auf alle Vorgänge des öffentlichen Lebens. Sie hatten das Ohr des Kurfürsten, aber ihre Macht beruhte weniger auf hoher Geburt oder Besitz als auf Bildung. Ihre Wirksamkeit war daher grundsätzlich gesamtgesellschaftlich orientiert und erfolgte auf zwei Ebenen: Zunächst waren sie, da sich »Aufklärung . . . zur Kultur wie überhaupt Theorie zur Praxis« verhält⁴⁵, aktive Reformer in ihrer beruflichen Tätigkeit als Beamte, Wissenschaftler, Schriftsteller, Handel- und Gewerbetreibende, Handwerker, Geistliche oder Offiziere. Schließlich dienten sie, indem sie den Menschen »aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit«⁴⁶ zu führen suchten, einem allgemeinen Ziel und schufen Öffentlichkeit, sei es als Publizisten oder als aufgeklärte Seelsorger⁴⁷. Zentren ihrer Entfaltung bildeten daher die Akademie der Wissenschaften, die Universität, wirtschafts- und bildungsorientierte Fördergesellschaften, publizistische Organe oder auch Beratungs- bzw. Regierungsgremien des Kurfürsten,

⁴¹ Z. B. Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (E. 25) II, 270 ff.; Eckart Schremmer, *Die Wirtschaft Bayerns* (E. 24).

⁴² Die größten Verdienste erwarb sich der Landshuter Rentmeister Johann Nepomuk Frhr. von Dachsberg. Seine Arbeiten waren Vorstufen der späteren statistisch-topographischen Untersuchungen. Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (E. 25) II, 265; Ludwig Hammermayer, *Das Ende des alten Bayern* (E. 25) 1011, 1071; Adolf Günther, *Geschichte der älteren bayerischen Statistik*. Hrsg. Bayerisches Statistisches Landesamt (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 77). München 1910; *Geschichte der neueren bayerischen Statistik*. Hrsg. F. Zahn (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 86). München 1914; Friedrich Zahn, *Hundert Jahre Bayerisches Statistisches Landesamt, Jubiläumsschrift*. Hrsg. Bayerisches Statistisches Landesamt (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 121). München 1933.

⁴³ Vgl. etwa die Versuche zur bäuerlichen Entlastung von 1779. Friedrich Lütge, *Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (E. 24) 165 ff.

⁴⁴ Richard van Dülmen, *Zum Strukturwandel der Aufklärung in Bayern* (E. 14); Ludwig Hammermayer, *Das Ende des alten Bayern* (E. 25) 985 ff.

⁴⁵ Moses Mendelssohn, *Über die Frage: Was heißt aufklären?*, in: *Berlinische Monatschrift*, September 1784, zit. nach, *Was heißt aufklären?* Hrsg. E. Bahr. Stuttgart 1974, S. 5.

⁴⁶ Immanuel Kant, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?*, in: *Ders., Werke* in 10 Bden. Hrsg. W. Weischedel, Bd. 9. Darmstadt 1975, S. 53.

⁴⁷ Vgl. Anm. I. 44.

sowie Geistlicher Rat, Hofkammer und Bücherzensurkollegium. In elitärem Geist suchten diese Aufklärer die traditionellen gesellschaftlichen Schranken zu durchbrechen und die staatliche Ordnung auf neue Grundlagen zu stellen. Ausdruck dieser Bestrebungen wurde die Gründung des Geheimbundes der Illuminaten 1776⁴⁸. Seine Wirksamkeit ging bald weit über die Grenzen Bayerns hinaus. Er stellt zwar eine radikale Konsequenz der Entwicklung dar, aber es spiegelt sich in ihm die Härte der gesellschaftlichen und geistigen Auseinandersetzungen dieser Epoche des Überganges zur Moderne. Je stärker sich der Aufgeklärte Absolutismus diesen auf Veränderung drängenden Kräften öffnete, um so mehr gewann das Ringen mit den traditionellen Gewalten der Kirche und des Adels an grundlegender Bedeutung. Hier entschieden sich die realen Möglichkeiten des Staates.

Die bayerische Frühaufklärung hatte seit der Wende zum 18. Jahrhundert den Kampf gegen die Kirche längst vorbereitet⁴⁹. Der sich ausbreitende säkulare Geist sah in der Kirchenreform eine Voraussetzung für die Staatsreform. In den Händen der Kirche befand sich etwa die Hälfte der Güter des Landes⁵⁰; sie beherrschte das Bildungs- und Wohlfahrtswesen, genoß grundsätzlich Steuerfreiheit und konnte nur in besonderen Fällen der Landesnot mit päpstlicher Zustimmung zu einmaligen Zahlungen (Dezimationen) herangezogen werden. Besteuerung bzw. Enteignung des Kirchenbesitzes wurde zur zentralen Streitfrage. Nur wenn der Staat dieses Problem zu seinen Gunsten entschei-

⁴⁸ Reinhart Koselleck, Kritik und Krise (I. 5) 61 ff.; Richard van Dülmen, Der Geheimbund der Illuminaten (I. 6); Bernhard Beyer, Geschichte der Münchner Freimaurerei des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Kulturgeschichte Altbayerns. Hamburg 1973; Marlies Prüsener, Lesegesellschaften im 18. Jahrhundert. Ein Beitrag zur Lesergeschichte. Frankfurt/M. 1972; Rudolf Vierhaus, Aufklärung und Freimaurerei in Deutschland, in: Das Vergangene und die Geschichte. Festschrift für Reinhard Wittram zum 70. Geburtstag. Hrsgg. R. v. Thadden u. a. Göttingen 1973, S. 23–41.

⁴⁹ U. a. Richard van Dülmen, Propst Franziskus Töpsel, (1711–1796) und das Augustiner-Chorherrenstift Polling. Ein Beitrag zur Geschichte der katholischen Aufklärung in Bayern. Kallmünz 1967.

⁵⁰ Nach den quellenmäßig hoch einzuschätzenden Untersuchungen des Geh. Finanzreferendärs Franz von Krenner (RIBl. 1800, 12), auf ihn stützt sich Sebastian Hausmann, Die grundherrliche Verfassung Bayerns in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Straßburg, Diss., 1888, S. 33 ff., befand sich im Besitz der toten Hand *weniger* als die Hälfte der Güter des Landes. Für Friedrich Lütge, Die bayerische Grundherrschaft. Untersuchungen über die Agrarverfassung Altbayerns im 16.–18. Jahrhundert. Stuttgart 1949, S. 28 ff., der sich stärker an Joseph von Hazzi (E. 29, Statistische Aufschlüsse) anlehnt, ist *mehr* als die Hälfte der Güter in kirchlicher Hand. Endgültig wird sich die Frage erst klären lassen, wenn die gesamte Statistik des Historischen Atlases von Bayern vorliegt. Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) 151 f.; Eberhard Weis, Ergebnisse eines Vergleichs der grundherrschaftlichen Strukturen Deutschlands und Frankreichs (E. 24) 7 ff. In Frankreich befanden sich zur selben Zeit nur etwa zehn Prozent der Güter des Landes in den Händen der Kirche. Albert Soboul, Die Große Französische Revolution. Ein Abriss ihrer Geschichte 1789–1799. Hrsg., übersetzt und mit einem Nachwort versehen von J. Heilmann und D. Krause-Vilmar. Frankfurt/M. 1973, S. 15.

den konnte, hatte er Aussicht, die Kirche seinem Willen auch in den anderen Lebensbereichen zu unterwerfen. Zugleich wurde dies als ein notwendiger Schritt auf dem Weg von der Landeshoheit (*superioritas territorialis*) zur inneren Souveränität angesehen⁵¹.

Seit der Mitte des Jahrhunderts leiteten aufgeklärte Männer wie Johann Georg Lori, Michael Adam Bergmann und Peter von Osterwald entsprechende Reformen ein. Bei der Durchsetzung der Dezimationen von 1757, 1762 und 1765 sowie den Amortisationsgesetzen von 1764, die auf eine Beschränkung des kirchlichen Vermögens hinausliefen, wurden Teilerfolge erzielt. Es gelang aber nicht, die Besteuerung des Kirchenvermögens in ein staatliches Hoheitsrecht umzuwandeln. Der 1768 neugeordnete Geistliche Rat wirkte mit einer größeren Zahl von Verordnungen im Klosterwesen und kirchlichen Bildungsbereich im Sinne staatskirchlicher Reformen⁵². Zunächst konnte sich der Staat gegenüber der Kirche zwar nicht entscheidend durchsetzen, er hielt aber grundsätzlich an seinen territorialpolitischen Zielen der vor allem vermögensrechtlichen Säkularisation und der Errichtung von Landesbistümern fest. Da diese Politik in ihrer Konsequenz eine Veränderung der Reichsverfassung mit einschloß, fand erst Montgelas die Voraussetzungen, um sie zu vollenden. Daß die Diskussion zwischenzeitlich nicht abriß und entsprechende politische Maßnahmen auch unter Kurfürst Karl Theodor nicht ausblieben, dafür sorgten die antikirchliche Aufklärung und der chronische Geldmangel des bayerischen Landesherrn.

Der Aufgeklärte Absolutismus war in seinem Staatsverständnis und in seiner Regierungsweise bestrebt, unmittelbare Beziehungen zu den Untertanen herzustellen, um vor allem die materiellen Ressourcen des Landes zur Erfüllung des Staatszweckes voll nutzen zu können. In diesem Bemühen suchte er nicht nur die traditionelle Gewalt der feudalen Kirche auszuschalten, sondern schuf Freiheitsräume, die die intermediäre Gewalt des Adels einschränkten⁵³. Da in Bayern — wie in den anderen Ländern des Aufgeklärten Absolutismus auch — ein selbstbewußtes Wirtschaftsbürgertum als möglicher Partner des Fürsten fehlte, dieses sogar durch entsprechende Reformen erst geschaffen werden sollte, waren der aktiven Adelsfeindlichkeit des Landesherrn natürliche Grenzen gesetzt. Auch läßt sich dem Begriff Adel keine einheitliche Gesellschaftsschicht zuordnen. Es entwickelte sich eine durch ihre Nähe zum Hof ausgezeichnete Gruppe funktionaler Amtsträger, die dem Bürgertum im wei-

⁵¹ Dies stellt sich als ein allgemeines Problem des Aufgeklärten Absolutismus in den katholischen Ländern dar. Vgl. z. B. Franco Valsecchi, *Der Aufgeklärte Absolutismus (Italien)*, in: *Der Aufgeklärte Absolutismus* (E. 3) 205–233.

⁵² Richard Bauer, *Der kurfürstliche Geistliche Rat und die bayerische Kirchenpolitik 1768–1802* (= MBM, 32). München 1971.

⁵³ Karl Bosl, *Die historische Staatlichkeit* (E. 1); Otto Brunner, *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*. Göttingen 1968, S. 103 ff., 128 ff., 160 ff., 187 ff.; Manfred Riedel, *Bürger, Staatsbürger, Bürgertum*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* (E. 2) I, S. 672–725; Paul-Ludwig Weinacht, »Staatsbürger«. Zur Geschichte und Kritik eines politischen Begriffs, in: *Der Staat*, 8 (1969) 41–63; Ludwig Hüttl, *Der Absolutismus im süddeutschen Raum. Ein Vergleich zwischen Kurbayern und dem Hochstift Eichstätt im 17. und 18. Jahrhundert*, in: *ZBLG.* 40 (1977) 869–907, hier: 869 f.

testen Sinne, dem Adel oder auch vereinzelt der bäuerlichen Oberschicht⁵⁴ entstammen konnte. Der Dienst brachte diesen Bürgerlichen bald die Nobilitierung ein. Für den Adeligen dagegen konnte die mentale Identifikation mit der (bürgerlichen Bewegung der) Aufklärung oder gar eine Tätigkeit in Handel und Gewerbe auch sozialen Abstieg bedeuten. Die Übergänge zwischen Adel und Bürgertum waren fließend, weswegen man in Bayern mindestens für die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts von einer »adelig-bürgerlichen« Gesellschaft sprechen muß⁵⁵.

Die Maßnahmen Max III. Josephs und Karl Theodors richteten sich auf diesem Hintergrund nur gegen den »berechtigten« Adel. Er war landsässig, hatte durch Eintrag der landtagsfähigen Güter in Tafeln die Landstandsschaft und übte durch abgestufte Rechte über etwa ein Drittel⁵⁶ des Bodens Grund- und Niedergerichtsherrschaft aus. Der Kurfürst dehnte nicht ohne Erfolg seine Gerichtszuständigkeit aus, indem er den öffentlichen Charakter dieser Rechte betonte, die alleinige Kompetenz des Staates reklamierte⁵⁷ und sie auf diesem Weg dem »privaten« Bereich der Landherrschaft zu entziehen suchte. Weit schwieriger gestaltete sich die Ausweitung der Steuerhoheit des Landesherrn⁵⁸. Sie stieß bald an unüberwindbare Grenzen. Schon der kurfürstliche Auftrag von 1775 zur Erstellung einer vollständigen Landesmatrikel — die Voraussetzung einer lückenlosen Steuerveranlagung — konnte zu keinem befriedigenden Abschluß gebracht werden. Die Interessen des landständischen Adels mündeten hier in jene der gesamten Landschaft. Der Kampf um eines der wichtigsten staatlichen Hoheitsrechte wurde zum Prüfstein zweier Verfassungsprinzipien: Das des Aufgeklärten Absolutismus »Alles für das Volk und nichts durch das Volk« und jenes der ständischen Repräsentation, der Teilhabe an der Staatsgewalt kraft eigenen Rechts.

Auch in den anderen Staaten des Aufgeklärten Absolutismus gelang es den Fürsten nicht, die Rechte des Adels grundlegend zu beschneiden. Allerdings kämpfte der Adel um seine Positionen vielfach bis zur letzten Konsequenz der Revolte⁵⁹. In Bayern hatte er dies nicht nötig. Hier bewahrte er im Windschat-

⁵⁴ Heinz Haushofer, Bäuerliche Führungsschichten in Altbayern, in: Bauernschaft und Bauernstand 1500—1970. Hrsg. G. Franz (= Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit, 8). Limburg/Lahn 1975, S. 103—135.

⁵⁵ Ludwig Hammermayer, Das Ende des alten Bayern (E. 25) II, S. 1019 ff., 1069 ff.; Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) 140—159; Karl Otmar von Aretin, Einleitung, in: Der Aufgeklärte Absolutismus (E. 3) 28; ähnlich für Frankreich, Albert Soboul, Die Große Französische Revolution (I. 50) 12 f. — Der nobilitierte Bürgerliche huldigte zwar meist dem adeligen Gesellschaftsideal, trotzdem bleibt er in Beruf und Tätigkeit — gerade als Aufklärer — bürgerlich. Seine »reale« Existenz kann also in dieser Hinsicht begrifflich nicht unterschlagen werden.

⁵⁶ Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) 151 f.

⁵⁷ Dies konnte durch Rechtsvereinheitlichung, Entscheidung von Streitfällen, rationelle Verwaltungseinflüsse und ähnliches geschehen.

⁵⁸ Maximilian von Montgelas machte bereits Ende der 70-er Jahre des 18. Jahrhunderts den Vorschlag, die gesamte Grundherrschaft abzulösen. Vgl. Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) 293 ff.

⁵⁹ U. a. Robert R. Palmer, Das Zeitalter der demokratischen Revolution. Eine vergleichende Geschichte Europas und Amerikas von 1760 bis zur Französischen Revo-

ten der Auseinandersetzung Landesherr – Landschaftsverordnung seine herausgehobene Stellung und rettete sie verhältnismäßig unangefochten ins 19. und beginnende 20. Jahrhundert⁶⁰.

2. DIE STÄNDISCHE REPRÄSENTATION

Seit dem 17. Jahrhundert gelang es dem Landesherrn auch in Bayern, die ständische Mitsprache sichtbar im Sinne des absolutistischen Staatsverständnisses zurückzudrängen⁶¹. 1669 trat der letzte Gesamtlandtag zusammen. Dieser sich verändernden politischen Wirklichkeit entsprach die Weiterentwicklung der politischen Theorie. Die Stände sollten nicht mehr das ganze Volk, nur noch sich selbst vertreten und der Regent beanspruchte nun, Repräsentant *der Untertanen*, des »Armen Mannes« zu sein⁶². Erst Johann Jacob Moser und Johann

lution. Frankfurt/M. 1970 (Übersetzung der englischen Ausgabe Princeton 1962), S. 394, 425.

⁶⁰ Es ist in diesem Zusammenhang wichtig festzuhalten, daß in Preußen der Adel in den aufgeklärt-absolutistischen Staat im wesentlichen eingegliedert wurde und in Armee und Verwaltung Dienst tat und in dem daraus erwachsenden staatsorientierten Pflichtbewußtsein entschieden mit zum Träger des preußischen Staates bis ins 20. Jahrhundert werden konnte. In Bayern war es seit dem 18. Jahrhundert immer weniger üblich, daß die Söhne landsässiger Adelige in das Beamtenamt oder in die Armee eintraten. Dies zeigt sich in der geringen Zahl adeliger Offiziere bis ins 20. Jahrhundert. Hier werden auch Unterschiede des altbayerischen zum schwäbischen und fränkischen Adel sichtbar. Eine monographische Untersuchung fehlt bisher. Vgl. Hans Rosenberg, *Die Überwindung der monarchischen Autokratie (Preußen) in: Der Aufgeklärte Absolutismus* (E. 3) 182–204; Nikolaus von Preradovich, *Die Führungsschichten in Österreich und Preußen (1804–1918) mit einem Ausblick bis zum Jahre 1945* (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, 11). Wiesbaden 1955; Heinz Gollwitzer, *Die Standesherrn. Die politische und gesellschaftliche Stellung der Mediatisierten 1815–1918*. Göttingen 1964; Karl Demeter, *Das deutsche Offizierscorps in Gesellschaft und Staat 1650–1945*. Frankfurt/M. 1965; Wolf D. Gruner, *Das bayerische Heer 1825–1864. Eine kritische Analyse der bewaffneten Macht Bayerns vom Regierungsantritt Ludwigs I. bis zum Vorabend des deutschen Krieges* (= Wehrwissenschaftliche Forschungen, 14). München 1971; Karl Möckl, *Die Prinzregentenzeit* (E. 37).

⁶¹ Zur Gesamtproblematik der Ständischen Repräsentation: Karl Bosl, *Die Geschichte der Repräsentation in Bayern* (E. 15); *Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert* (E. 21); Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte Bayerns* (E. 25) II; Francis L. Carsten, *Princes and Parliaments in Germany from the 15th to the 18th century*. Oxford 1963; Hans Rall, *Kurbayern* (E. 28); Ludwig Hammermayer, *Das Ende des alten Bayern* (E. 25); Otto Steinwachs, *Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern* (E. 30); Hans Schmelzle, *Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern* (I. 32); Fritz Zimmermann, *Bayerische Verfassungsgeschichte* (E. 9); Gerhard Oestreich, *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Ausgewählte Aufsätze*. Berlin 1969; Ders., *Ständetum und Staatsbildung in Deutschland*, in: *Der Staat*, 6 (1967) 61–73; Ders., *Ständische Verfassung* (E. 21).

⁶² Karl Bosl, *Die Geschichte der Repräsentation* (E. 15) Kap. 3; Otto von Gierke, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*. Zu-

Stephan Pütter griffen um 1750 unter dem Einfluß Montesquieus den Gedanken der Repräsentation des ganzen Landes durch die Stände auf⁶³, wobei ihnen Pütter sogar ein gewisses Mitregierungsrecht zubilligte⁶⁴. Dieser Betonung des landständischen Prinzips in der staatsrechtlichen Diskussion an der Schwelle zur Moderne entsprachen Bestrebungen in der politischen Wirklichkeit⁶⁵.

Auch im Kurbayern des 18. Jahrhunderts erlangte die Wiederbelebung der ständischen Mitsprache besondere Bedeutung. Ein Landtag mit Anwesenheit aller berechtigten Mitglieder trat zwar auch jetzt nicht zusammen, aber die Idee der Repräsentation hatte sich soweit durchgesetzt, daß die Legitimation der ständischen Vertreter anerkannt wurde; auch angesichts der Tatsache, daß die Gremien der Stände sich aus einem begrenzten Personenkreis selbst ergänzten und damit die Dauer ihres Mandats ständig verlängerten. Die Landschaftsverordnung, ein privilegierter, aber repräsentativer Ausschuß der Stände — zusammengesetzt aus vier Vertretern des Prälaten-, acht des Adels- und vier des Bürgerstandes — war ihrem Selbstverständnis nach die eigentliche Vertretung des Landes. Hinzu kamen mit wichtigen Aufgaben das Collegium der vier Rechnungsaufnehmer und der Adjunktentag mit 16 Mitgliedern⁶⁶. Die wichtigsten Rechte der ständischen Vertretung waren die Bewilligung, Erhebung und Verwaltung des auf die Stände entfallenden Steueranteils der direkten (Land- und Standsteuern) und indirekten Steuern (Aufschläge) von nicht ganz der Hälfte des Gesamtlandesetats⁶⁷. Außerdem hatte die Landschaftsverordnung in Form der Beratung eine begrenzte Mitwirkungsmöglichkeit an der Landespolitik.

Seit Kurfürst Max Emanuel konnte nur mit Hilfe der Stände der drohende Staatsbankrott abgewendet werden. Max III. Joseph und seine Räte — vor allem Ickstatt — wußten natürlich um die Folgen der Finanzmisere für ihre Reformpolitik⁶⁸. Ihre ersten Regierungsmaßnahmen galten diesem Problem. Die Absicht war dabei, nicht nur den Staatshaushalt auszugleichen, sondern auch im Sinne des aufgeklärten Regierungsverständnisses den Einfluß der Stände zurückzudrängen. Sparsamkeit, institutionalisierte Schuldentilgung und Ein-

gleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtsdogmatik. Breslau 41929 (1958) 220; Friedrich Hermann Schubert, Volkssouveränität und Heiliges Römisches Reich, in: *HZ*. 213 (1971) 91—122.

⁶³ Georg Johann Baptist Panzer, Versuch über den Ursprung und Umfang der landständischen Rechte in Baiern. München 1798.

⁶⁴ Johann Stephan Pütter, Beyträge zum teutschen Staats- und Fürstenrechte, Tl. 1. Göttingen 1777, S. 182 f.; Reinhard Rürup, Johann Jacob Moser. Pietismus und Reform (= Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte, Mainz, 35). Wiesbaden 1965, S. 199 ff.; Rudolf Vierhaus, Montesquieu in Deutschland, in: *Collegium Philosophicum. Studien*, Joachim Ritter zum 60. Geburtstag. Hrsg. E.-W. Böckenförde. Basel-Stuttgart 1965.

⁶⁵ Ständische Vertretungen in Europa (E. 21).

⁶⁶ Die Zusammensetzung erfolgte nach dem Schlüssel der Landschaftsverordnung 1 : 2 : 1.

⁶⁷ Hans Schmelzle, Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern (I. 32); Karl Bosl, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern (E. 15) 224 f.; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) Kap. I.

⁶⁸ Fritz Kreh, Leben und Werk des Reichsfreiherrn Johann Adam von Ickstatt (I. 12) 82 ff.

bruch in das Steuerbewilligungsrecht der Landschaft dienten als Mittel zur Stärkung der Unabhängigkeit des Landesherrn⁶⁹. Der Staatsbankrott konnte gebannt werden; jedoch mißlangen alle Versuche, die Steuerbewilligungsrechte der Stände zu beschneiden. Der Reichshofrat in Wien, den die Landschaftsverordnung als richterliche Instanz bemühte, stellte sich auf den Standpunkt der Stände. Der Kurfürst blieb so sehr in finanzieller Abhängigkeit von der Landschaft, daß dessen Einfluß auf Gesetzgebung und allgemeine Staatsaufgaben wuchs. Die Verordnung wirkte an der Mautreform von 1764/65 mit und bestimmte wesentlich die Zollpolitik 1772. Dabei vertrat sie auch eigene Interessen, aber ihre Ziele widerstrebten den rein fiskalischen Absichten der kurfürstlichen Behörden und mündeten in übergeordnete Bestrebungen der wirtschaftlichen Integration Kurbayerns⁷⁰. Die Stände entwickelten ein gesteigertes politisches Selbstbewußtsein. Dem entsprach ihr öffentliches Ansehen und Vertrauen. Als Beispiel dafür mag gelten, daß Max III. Joseph die Bürgerschaft der Landschaftsverordnung zur Bedingung gemacht wurde, als er 1776 einen Millionenkredit von Genua aufnehmen wollte⁷¹. Die zerrütteten Staatsfinanzen wurden somit einerseits zu einem gewichtigen Hemmnis des Aufgeklärten Absolutismus und eröffneten andererseits den Ständen die Möglichkeit, ihre Sorge um das Wohl des Landes glaubhaft zu machen⁷² und so zu einer echten politischen Kraft zu werden. Diese Entwicklung verstärkte sich nach dem Tode Max III. Josephs 1777, des letzten bayerischen Wittelsbachers.

Mit Karl Theodor traten die Pfälzer Wittelsbacher im nunmehr pfalz-bayerischen Kurstaat und den dazugehörigen Landen die Herrschaft an⁷³. Der neue Kurfürst setzte zwar in Einzelprojekten die Politik seines Vorgängers fort⁷⁴, aber die größere Zahl der Reformen schief ein oder wurde formell widerrufen. Immobilismus, Stagnation und Nepotismus kennzeichneten in zunehmendem Maße seine Regierung nach innen⁷⁵. Außenpolitisch stellte er das dynastische Interesse im sogenannten Tauschprojekt Bayern gegen die österreichischen Nie-

⁶⁹ Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns (E. 25) II, S. 265 f.; Ludwig Hammermayer, Das Ende des alten Bayern (E. 25) II, S. 1084; Karl Otmar von Aretin, Die bayerische Landschaftsverordnung 1714–1777, in: Ständische Vertretungen in Europa (E. 21) 208–246.

⁷⁰ Eckehard J. Häberle, Zollpolitik und Integration (E. 24); Wilhelm Kaltenstadler, Bayerische Zollverfassung und Zollpolitik (E. 24). In Auseinandersetzung mit Karl Otmar von Aretin vgl. Eckehard J. Häberle, Franz Xaver von Stubenrauch und die Auseinandersetzung zwischen Kurfürst und Landschaftsverordnung um die staatliche Wirtschaftspolitik Bayerns von 1765, in: ZBLG. 37 (1974) 49–92.

⁷¹ Karl Otmar von Aretin, Die bayerische Landschaftsverordnung (I. 69) 221.

⁷² Vgl. etwa die Ausschreitungen bei der Verpachtung des Tabakmonopols; Karl Otmar von Aretin, Die bayerische Landschaftsverordnung (I. 69) 240–242.

⁷³ U. a. vgl. Hans Rall, Kurbayern (E. 28) besonders S. 558 ff.

⁷⁴ Dies galt in erster Linie für die Peuplierung der Moosgründe, für die Statistik und für die Adelspolitik; vgl. Ludwig Hammermayer, Das Ende des alten Bayern (E. 25).

⁷⁵ Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) 17 ff.; auf Karl Theodors Sarg warf das Volk Steine; Karl Wilhelm Böttiger, Geschichte Bayerns nach seinen alten und neuen Bestandteilen. Erlangen 1837, S. 358 ff.; Christian Mayer, Bayern vor hundert Jahren. Personen und Zustände in Bayern im Zeitalter des Napoleonismus. München 1900, S. 14.

derlande 1778–1785⁷⁶ über die Erfordernisse von Land und Volk. Person und Politik des Kurfürsten bewirkten in der Verfassungspraxis einen Freiraum, in den die Stände als Repräsentanten des gesamten Landes⁷⁷ hineinwuchsen. Die Landschaftsverordnung wurde zur Kämpferin für die Einheit und Unabhängigkeit der bayerischen Nation. Sie setzte sich zwar nur mit Hilfe des preußischen Königs Friedrich des Großen durch; aber dieser »äußere« Grund wirkte nach innen nicht schwer. Das bayerische Staatsgefühl verband sich mit der Politik der Landschaft. So konnte die Verordnung ohne größere Widerstände in die Hauptdomäne der kurfürstlichen Herrschaftsrechte, die Außenpolitik, einrücken, als die französischen Revolutionsheere siegreich in Süddeutschland einmarschierten. Die Vertreter der Landschaft nahmen an den Friedensverhandlungen in Basel 1795 teil und schlossen zusammen mit den Delegierten des Kurfürsten den Waffenstillstand von Pfaffenhofen 1796.

Es zeigte sich bereits, daß die Entfaltung des ständischen Einflusses nicht nur unter der Perspektive der Kabinettpolitik zu betrachten ist. Die Landschaftsverordnung wußte sich in ihrer öffentlichen Wirksamkeit einig mit den stärksten Kräften der Zeit. Mit seiner reaktionären Politik, die in der Illuminatenverfolgung seit 1784 gipfelte, brachte Karl Theodor — auch unter dem Eindruck, daß ein Anschluß Bayerns an das josephinische Österreich aussichtslos wurde — praktisch die gesamte bayerische Intelligenz⁷⁸ gegen sich auf. Damit stand die Publizistik der Aufklärung aller Schattierungen gegen sein patrimoniales Herrschaftsverständnis. Sowohl die gemäßigten als auch die radikalen Aufklärer diskutierten die Möglichkeiten einer Reform des Staates und trugen in Zeitschriften und zahllosen Flugschriften zur Politisierung der Gesellschaft bei⁷⁹. Unter dem Anstoß der Französischen Revolution mündete diese Diskussion in die offene Forderung nach einer Verfassungsrevision. Der Patriotismus des erwachenden bayerischen Staatsgefühles verband sich auf verfassungspolitischer Ebene mit den Zielen der Landschaft⁸⁰. Einen revolutionä-

⁷⁶ Karl Otmар von Aretin, Kurfürst Karl Theodor (1778–1799) und das bayerische Tauschobjekt, in: ZBLG. 25 (1962) 745–800; Ders., Heiliges Römisches Reich 1776–1806. Reichsverfassung und Staatssouveränität, 2 Bde. (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, 38). Wiesbaden 1967, hier: Bd. 1, Kap. III, 2; siehe auch unten Kap. I, 3.

⁷⁷ Georg Johann Baptist Panzer, Versuch über den Ursprung (I. 63); Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung (E. 30) 61.

⁷⁸ Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) 18.

⁷⁹ Heinrich Scheel, Süddeutsche Jakobiner. Klassenkämpfe und republikanische Bestrebungen im deutschen Süden Ende des 18. Jahrhunderts. Berlin 1962. (1971); Ders., Hrsg., Jakobinische Flugschriften aus dem deutschen Süden Ende des 18. Jahrhunderts. Berlin 1965; Jorma Tiainen, Napoleon und das napoleonische Frankreich (E. 29); Joseph von Mussinan, Bayerns Gesetzgebung. München 1835; Richard van Dülmen, Propst Franziskus Töpsel (I. 49); Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9).

⁸⁰ Wesentlich vorbereitet wurde diese Entwicklung durch Forschungsaufträge und Preisfragen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Ludwig Hammermayer, Gründungs- und Frühgeschichte (I. 18); Ders., Das Ende des alten Bayern (E. 25) II, S. 1085; Andreas Kraus, Die historische Forschung (E. 14); Lorenz (von) Westenrieder, Was gibt einer Nation Macht und Ansehen? (1782), in: Ders., Sämtliche Werke, 9 (1832) 104–111; Ders., Allgemeine Begriffe einer Staatsverfassung für jeden Bürger und Einwohner (1782), in: Ders., ebd., 9 (1832) 112–135; Ders.,

ren Auftakt bedeutete diese Entwicklung jedoch nicht. Der Nationalgedanke war in Frankreich primär revolutionär und egalitär, in Bayern dagegen verband er sich bereits vor der Zeit der Großen Revolution mit einem starken historischen Bewußtsein, das nicht nur von den Ständen, sondern auch von Kreisen der Akademie der Wissenschaften getragen wurde⁸¹. Auf jeden Fall bedeutet diese Entwicklung aber einen Schritt in Richtung Dekorporierung der Gesellschaft, der das sich emanzipierende Bürgertum begünstigte⁸².

Ein weiterer Grund, warum der Weg zur revolutionären Veränderung nicht beschritten wurde, lag im politischen Selbstverständnis der Stände und ihren gesellschaftlichen Bedingungen. Die Landschaftsverordnung war zwar eine privilegierte Institution, aber Publizistik und öffentliche Meinung billigten ihr zu, »im Namen der ganzen Bayerischen Landesuntertanenschaft«⁸³ zu handeln. Erst als die Landschaft nicht bereit war, den daraus erwachsenden Auftrag in Verfassungsreformen umzusetzen, wurde der Widerspruch zwischen politischem Anspruch und gesellschaftlichem Selbstverständnis sichtbar. Dies zeigte sich fast schlagartig, als 1799 mit dem Ableben Karl Theodors die Auseinandersetzungen mit ihm entfielen und sein Nachfolger Max IV. Joseph eine zukunftsorientierte Politik ermöglichte. Maximilian von Montgelas, der entscheidende Mann und »allmächtige« Minister der neuen Regierung, deckte diesen Widerspruch auf, indem er die Erweiterung der Landstände um den »vierten Stand«, die Bauern, forderte⁸⁴. Auch die öffentliche Meinung war nicht mehr bereit, Privilegien kraft historischen Rechts hinzunehmen. Sie verlangte die Einberufung eines Gesamtlandtages, der im Sinne zahlreicher Flugschriften⁸⁵ die Verfassungsfrage

Über National-Erziehung. Ein Fragment für die Nachwelt, in: Ders., ebd. 10 (1832) 60–93.

⁸¹ Vgl. Anm. I. 80. — Hier liegt auch ein Grund, warum der von der Französischen Revolution gespeiste Nationalismus im Vormärz in den deutschen Staaten revolutionär und antirevolutionär wirkte. Selbst in jenen deutschen Gebieten, etwa in Baden und in der Pfalz, in denen das französische revolutionärnationale Gedankengut verstärkt Eingang gefunden hatte, finden sich später starke organisatorisch-national-deutsche Bewegungen.

⁸² Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) 37 ff.; Eckehard J. Häberle, Zollpolitik und Integration (E. 24) 186; Karl Otmar von Aretin, Die bayerische Landschaftsverordnung (I. 69) 226–230; Werner Conze, Nation und Gesellschaft. Zwei Grundbegriffe der revolutionären Epoche, in: HZ. 198 (1964) 1–16; Ders., Staat und Gesellschaft (E. 2); Ulrich Scheuner, Nationalstaatsprinzip und Staatenordnung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, in: Staatsgründungen und Nationalitätsprinzip. Hrsg. Th. Schieder unter Mitwirkung von P. Alter (= Studien zur Geschichte des 19. Jahrhunderts. Abhandlungen der Forschungsabteilung des historischen Seminars der Universität Köln, 7). München/Wien 1974, S. 9–37.

⁸³ Johann Georg Feßmaier, Grundriß des bayerischen Staatsrechts. Ingolstadt 1801, S. 132 ff.; Rudolf Vierhaus, Land, Staat und Reich in der politischen Vorstellungswelt deutscher Landstände im 18. Jahrhundert, in: HZ. 223 (1976) 40–60.

⁸⁴ Reskript vom 11. Juli 1799, nach Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern (E. 30) 48; Eberhard Weis, Révoltes paysannes et citadines dans les états allemands sur la rive gauche du Rhin, de 1789 à 1792, in: Francia 3 (1975) 346–358.

⁸⁵ Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern (E. 30) 84 f.; Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) 49 ff.

hätte erörtern sollen. Es wurde die Möglichkeit der Erklärung des Bürgerstandes als Gesamtrepräsentation oder der Reform der Stände im Sinne einer zu wählenden Vertretung des Volkes erwogen⁸⁶. Schon über die Frage des Zusammentretens eines Landtages spaltete sich die Landschaftsverordnung in einen traditionellen mehrheitlichen Flügel unter Graf Ignaz Arco⁸⁷ und einen fortschrittlichen Flügel unter Graf Maximilian von Preysing und Lizentiat Pronath, Vertreter des Bürgerstandes. Damit hatte sich die Hoffnung Montgelas' auf eine entscheidende Schwächung der Landschaft als verfassungsmäßige Institution erfüllt. Die öffentliche Meinung und personelle Gruppierungen aus Kreisen der Landschaft wurden nunmehr zum Träger der Verfassungsbewegung. Ihre Mitglieder finden sich wieder als Reformler vom Montgelas, in der konstitutionellen Bewegung und in den Reihen der Abgeordneten im Landtag nach 1818⁸⁸. Die Kontinuität erstreckte sich aber auch auf die traditionellen Kräfte, deren »korporative Libertät«⁸⁹ sich nunmehr in Rechte einer neuen politisch-gesellschaftlichen Schicht wandelte. Diese Rechte waren Privilegien, die vom Staat bestätigt oder verliehen, in jedem Fall aber gewährleistet wurden und die, soweit Eigentum und Leistung zum Maßstab wurden, den Bogen zu den wichtigsten Maximen der bürgerlichen Gesellschaft schlugen.

3. STAAT UND DYNASTIE

Schon Otto Hintze hat auf den engen Zusammenhang von Staatsbildung und Verfassungsentwicklung hingewiesen⁹⁰. Wie sich der Staat selbst in seinem Wesen aus der Wechselwirkung seiner inneren *und* äußeren Verhältnisse bestimmt, so ist auch der Einfluß der äußeren Gegebenheiten auf die Entwicklung seiner Verfassung nicht zu vernachlässigen. Der mitteleuropäische Territorialstaat war trotz zahlreicher Hoheitsrechte noch in die Einheit des Heiligen Römischen Reiches eingebunden. Der Landesherr konnte zwar im Rahmen der ständischen Verfassung sein Territorium als Patrimonium, als »Privat«-Besitz betrachten, aber die eigentliche »öffentliche« Gewalt lag auf der Ebene Kaiser

⁸⁶ Die Forderung wurde schon 1794 erhoben. Carl Friedrich Häberlin, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 2. Frankfurt/M. und Leipzig 1794, S. 52 ff., 72 ff.

⁸⁷ Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern (E. 30) 81 ff.; Ilse Mackenthun, Joseph von Utzschneider, sein Leben, sein Wirken, seine Zeit. München (Staatswiss. Diss.) 1958, S. 57 ff.

⁸⁸ Utzschneider selbst ist dafür ein Beispiel. Ilse Mackenthun, Joseph von Utzschneider (I. 87); Leonhard Lenk, Bildungswesen, Aufklärung und Regierungspraxis in Straubing zwischen 1780 und 1850, in: Straubing. Das neue und das alte Gesicht einer Stadt im altbayerischen Kernland. Festschrift aus Anlaß des 750. Gründungsjubiläums. Hrsg. K. Bosl. Straubing 1968, S. 221–258. — Hier handelt es sich noch um ein Forschungsproblem.

⁸⁹ Kurt von Raumer, Absoluter Staat, korporative Liberalität, persönliche Freiheit (E. 15).

⁹⁰ Otto Hintze, Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte. Hrsg. G. Oestreich. Göttingen ²1962, S. 34 ff., 321 ff.

und Reich. Dieser patrimonialen Auffassung der fürstlichen Herrschaftsrechte entsprach die Landeshoheit, deren Legitimation wegen ihres »privaten« Charakters nicht abgeleitet sein konnte, sondern aus »letzten Gründen«, dem Gottesgnadentum erfolgen mußte.

Mit dem Aufgeklärten Absolutismus bestimmte ein säkularisiertes Herrschaftsverständnis die Regierungsweise des Fürsten⁹¹. Die Legitimation wuchs nunmehr im Sinne des aufgeklärten Menschseins aus dem Dienst am Staate. Sie war an die Erfüllung eines säkularen Staatszwecks⁹² gebunden. Die Stellung des Herrschers als Inhaber eines Amtes trat in den Vordergrund⁹³. Intensivierung und Rationalisierung der Regierung wurden zur wesentlichen Voraussetzung legitimer Herrschaftsausübung. Der Staat als Institution gewann durch diese Entwicklung — indem er unabhängig vom Fürsten denkbar war — eine gewisse autonome Bedeutung. Die Austauschbarkeit des Inhabers der staatlichen Gewalt wurde prinzipiell denkbar, aber noch nicht von den bestimmenden politisch-gesellschaftlichen Kräften des Landes mehrheitlich gefordert, obwohl sie ihr Recht der politischen Berechtigung öffentlich diskutierten und betonten. Der Beamte ließ seine Rolle als *Diener des Fürsten* hinter sich und wandelte sich auf dem Hintergrund eines ausgeprägten Pflichtethos zum *Diener des Staates*⁹⁴. Wenn Graf Montgelas nach der Jahrhundertwende den Herrscher als Organ einem abstrakten Staat unterordnete, so konnte er dies nur verwirklichen, weil diese Staatsidee über eine starke Beamtenschaft gesellschaftlich verankert war. Gleichzeitig bedeutete diese Entwicklung, daß sich im Territorium eine öffentliche Gewalt herausbildete, die unabhängig vom Inhaber des Herrscheramtes nicht nur bestrebt war, sich nach innen durchzusetzen, sondern ihrem Wesen nach dazu tendierte, die volle Handlungsfreiheit nach außen zu erlangen. Der Territorialstaat sprengte den Körper des Alten Reiches. Die Landeshoheit begann sich zur Souveränität zu wandeln, dem notwendigen Attribut, um als Subjekt des Völkerrechts in der europäischen Staatengemeinschaft zu gelten⁹⁵. Indem also der Wille des Fürsten nicht mehr allein den Staat bestimmte, sondern eine wachsende Zahl politisch-gesellschaftlicher Kräfte, wurden die außenpolitischen Möglichkeiten zusehends direkt von den innenpolitischen Gegebenheiten abhängig. Dieser labile Gleichgewichtszustand leitete eine Übergangsphase ein, in der die Verfassungsfragen offen auf die Zukunft hin diskutiert wurden.

Dieser Wandel setzte in Bayern mit der Regierung Max III. Josephs ein. Die aufgeklärten Reformen brachten das staatliche Interesse in Konkurrenz zu den dynastischen Wünschen und veränderten die außenpolitischen Zielsetzungen

⁹¹ Fritz Hartung, Der aufgeklärte Absolutismus (E. 10).

⁹² Man verstand darunter Friede, Sicherheit, Rechtsverwirklichung, Wohlfahrt und Glück.

⁹³ Hermann Conrad, Staatsgedanke und Staatspraxis des aufgeklärten Absolutismus (= Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Geisteswissenschaften, Vorträge G. 173). Opladen 1971.

⁹⁴ Für Preußen stellte dies eindringlich Hans Rosenberg, Die Überwindung der monarchischen Autokratie (I. 60), heraus.

⁹⁵ Die Wende ist nicht nur für die Verfassungsgeschichte bedeutsam. Hans Sedlmayr, Verlust der Mitte (E. 5), läßt in seiner Betrachtung der europäischen Kunstepochen die vierte, die »moderne« mit dem Jahr 1760 beginnen.

grundlegend. Die europäische Großmachtspolitik Bayerns hatte weder der Dynastie, noch der Bevölkerung Vorteile gebracht. Die ersehnte Königserhebung blieb aus und das Land stand in seinen Kräften überfordert am Rande des Ruins. Unter dem Zwang der Umstände, aber auch aus wohlwogendem Entschluß, schlug Max III. Joseph bereits bei seinem Regierungsantritt 1745 im Frieden von Füssen mit Österreich eine neue Richtung ein. Er verzichtete auf Mitsprache im europäischen Rahmen, erlangte damit die Unversehrtheit der kurbayerischen Lande, verhinderte den Staatsbankrott und verfolgte künftig eine von seinen aufgeklärten Beratern unterstützte »Neutralitätspolitik« wechselnder Bündnisse oder Bündnisvorhaben.

Unter diesem Vorzeichen überstand Bayern erfolgreich den Siebenjährigen Krieg (1756–63) und gewann die Kraft zur Sammlung der kurbayerischen und pfälzer-wittelsbachischen Lande, wie sie im Bayerischen Erbfolgekrieg 1778/79 tatsächlich erfolgte. Die im Vergleich zu seinen Vorgängern eher genügsame Außenpolitik Max III. entsprach so sehr den Möglichkeiten des Landes, daß sie Max IV. Joseph 1806 den langersehten Königstitel einbrachte und in ihren Grundlinien bis zur Reichsgründung 1870/71 unverändert blieb. Die Befreiung Bayerns vom übergroßen äußeren Druck führte aber auch in eine Periode der inneren Ruhe, die Voraussetzung für die ausgreifende Reformpolitik Max' III. Über die Reichweite dieser Reformen ist die wissenschaftliche Diskussion noch nicht beendet. Die Ergebnisse zeigen aber bereits, daß die in Gang gesetzte staatliche Eigendynamik sich nicht mehr mit den Erfordernissen der Dynastie decken mußte. Nur so konnte im Rohrbacher (Ansbacher) Hausvertrag von 1797 (1796) der Grundsatz der rechtlichen und finanziellen Trennung von Staat und Dynastie aufgestellt werden⁹⁶.

Es mag widersinnig erscheinen, aber gerade die erfolgreiche Wittelsbachische Hauspolitik⁹⁷ machte diese Entwicklung offensichtlich. Kurfürst Karl Theodor aus der Pfälzer Linie der Wittelsbacher, der 1777 den ausgestorbenen altbayerischen Zweig beerbt hatte, beherrschte so weitgestreute und unterschiedlich strukturierte Gebiete wie Kurbayern, Kurpfalz, Neuburg, Sulzbach und Jülich-Berg. Als Pfälzer fühlte er sich in München nie heimisch und die altbayerische Mentalität blieb ihm Zeit seines Lebens fremd. Er suchte daher von Anfang an den Schwerpunkt seiner Herrschaft wieder in die rheinischen Lande zu verlegen. Als sachliche Erwägung diente ihm die Schaffung eines geschlossenen Territoriums, hinter der die Idee eines wittelsbachischen Gesamtfideikommisses stand. Unter diesen Voraussetzungen kam eigentlich nur die auch von Wien angestrebte Möglichkeit des Tausches der bayerischen Lande gegen die

⁹⁶ Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) 287–293; Hans Rall, Pfalzbayerns Probleme im Urteil der Zweibrückener Reformer, in: ZBLG. 18 (1955) 408–434; Karl Otmar von Aretin, Kurfürst Karl Theodor (I. 76) 793, beschränkt den Ausgangspunkt auf das sogenannte neue Schuldentilgungswerk von 1749. Man wird aber die Reformpolitik als Ganzes sehen müssen.

⁹⁷ Vgl. die Wittelsbacher Hausverträge von 1766, 1771 und 1774, die Ergebnisse des Friedens von Teschen 1779 und den Hausvertrag von 1797 (1796). Hans Rall, Kurbayern (E. 28); Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) 287 ff.; Ders., Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm: Das Ansbacher Mémoire für den Herzog vom 30. September 1796, in: ZBLG. 33 (1970) 219–256.

österreichischen Niederlande in Frage. Von 1777 bis 1785 wurde dieses Projekt mit gegenseitiger Einigungsabsicht betrieben⁹⁸.

Diese Politik stieß auf einen ungeahnten Widerstand. Träger der Opposition waren aufgeklärte Reformer aus Beamtenschaft, Wissenschaft und Publizistik um Johann Georg Lori und Lorenz Westenrieder⁹⁹. Dieser Kreis überschneidet sich mit einer Gruppe von Patrioten am Hofe mit der Herzogin Maria Anna an der Spitze¹⁰⁰. Hinzu kam mit einer sehr entschiedenen Haltung die Landschaftsverordnung. Sie pochte als Vertreterin des ganzen Landes auf das Privileg der Unteilbarkeit der bayerischen Lande und lehnte auch Karl Theodors Argument der Errichtung eines wittelsbachischen Gesamtfideikommisses mit dem Hinweis ab, daß es sich bei den außerbayerischen Territorien nur um kurfürstliche Nebenländer handele¹⁰¹. Die Tauschpläne wurden nicht verwirklicht. Das Interesse des bayerischen Staates setzte sich gegen die Bedürfnisse der Dynastie durch. Die aufklärerischen Kräfte, die die Auffächerung der Gesellschaft in Bayern einleiteten, entwickelten zusammen mit den Ständen ein ausgeprägtes bayerisches Staatsgefühl. Hierin spiegeln sich die tatsächlichen Verhältnisse: Bei fließenden sozialen Grenzen prallten die gestaltenden Ideen hart aufeinander.

Mit der Aufhebung des Illuminatenordens 1784/85 und der Verfolgung seiner Mitglieder verschärften sich die Gegensätze zwischen den bewegenden Kräften und dem Kurfürsten weiter. Besondere Wirkung übten die eindringenden Ideen der Französischen Revolution aus¹⁰². Die Reformer wurden nun als Jakobiner¹⁰³ verdächtigt und aus den führenden Stellungen vertrieben. Das Ansehen der Stände, deren Stellung nicht so leicht anzutasten war, wuchs weiter. Sie erlebten nun als Repräsentanten des Landes den Höhepunkt ihres Einflusses. Auf ihrer Seite stand in Fragen, die den »Staat« Bayern betrafen — so in der Sache des Tauschprojekts — der junge Maximilian von Montgelas¹⁰⁴. Er war Berater der Herzöge von Pfalz-Zweibrücken¹⁰⁵. Diese wittelsbacher Linie

⁹⁸ Vgl. Anmerkung I. 76; Karl Otmar von Aretin, Kurfürst Karl Theodor (I. 76); Ders., Heiliges Römisches Reich (I. 76) I, 110 ff.; Ders., Bayerns Weg (E. 15) Kap. II; Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns (E. 25) II, 300 ff.; Ludwig Hammermayer, Das Ende des alten Bayern (E. 25) II, 1046 ff., 1082 ff. Zum Fortgang der Tauschabsicht 1787–99, vgl. Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) 81–102. Die nach 1775 noch diskutierten Tauschmöglichkeiten waren ohne reale Chancen der Verwirklichung.

⁹⁹ Nur einige radikale Männer um Adam Weishaupt unterstützten das Projekt; aber aus anderen Gründen als der Kurfürst. Sie dachten durch Anschluß an das josephinische Österreich in Bayern ähnlich weitgehende Reformen durchführen zu können.

¹⁰⁰ Adolf Erhard, Herzogin Maria Anna von Bayern und der Teschener Friede, in: OA. 40 (1881–84) 1–36; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) IV, 1, S. 6.

¹⁰¹ Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern in: OA. 55 (1910) 60–138, 294–332.

¹⁰² Vgl. Anm. E. 9; Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) 25 ff.

¹⁰³ U. a. Heinrich Scheel, Süddeutsche Jakobiner (I. 79).

¹⁰⁴ Eberhard Weis, Montgelas (E. 9).

¹⁰⁵ Zunächst jener des Herzogs Karl August von Pfalz-Zweibrücken und schließlich nach dessen Tod 1795 der seines Bruders Max Joseph, des späteren Kurfürsten 1799 und 1806 bayerischen Königs Max I. Joseph.

war nach dem Tode Karl Theodors, der gleichfalls keine Erben hinterließ, nachfolgeberechtigt. In seiner jeweiligen Funktion verstand es Montgelas, dem kleinen Herzogtum Gewicht in der europäischen Diplomatie zu verleihen. Ziel seiner Bemühungen war, in einer »Art geheimer Nebenregierung Bayerns«¹⁰⁶ die Übernahme des Kurfürstentums durch den Herzog von Zweibrücken vorzubereiten. In genauer Kenntnis der Geschichte und der statistischen Daten der bayerischen Lande sowie der umliegenden Territorien arbeitete er ein in die Zukunft gerichtetes Reformprogramm aus. Das Gottesgnadentum war für ihn eine Erfindung des Despotismus. Er ging daher theoretisch und praktisch von einem Konzept der Staatssouveränität aus, das die Dynastie nicht einmal mehr neben dem Staat bestehen ließ, sondern den Fürsten dem Staat unterordnete, ihn zum Organ des Staates machte¹⁰⁷. In Montgelas' geschlossenem politischen System hatten auch die Stände in ihrer überkommenen Form keinen Platz. Sah er in ihnen vor 1789 im allgemeinen den Hort der Freiheit¹⁰⁸, so erkannte er nach der Revolution bald, daß sie ihre privilegierte Stellung zugunsten wie auch immer gearteter gesellschaftlicher Gleichheit nicht überwinden konnten. Er benützte sie daher nur noch, wenn sie ihn konkreten Zielen näher brachten und strebte im übrigen schließlich ihre Aufhebung an. Trotzdem waren die Stände vor der Jahrhundertwende die Vermittler eines starken bayerischen, patriotischen Staatsgefühles, das in anderen institutionellen Formen auch im 19. Jahrhundert weiterwirkte; ein Faktor, den Montgelas zunehmend unterschätzte und der schließlich unter anderem zu seinem Sturz beitrug.

Insgesamt läßt sich für das Ende des 18. Jahrhunderts feststellen, daß sich mit den gebotenen Einschränkungen in den Ständen das Volk erstmals artikuliert und sich theoretisch sowie konkret in Umrissen der Staat des 19. Jahrhunderts abzeichnete. Volk und Staat integrierten sich zur bayerischen Nation¹⁰⁹. Dies war kein großer Schritt, da sich unabhängig von der Dynastie bereits ein bayerisches Staatsgefühl entwickelt hatte und eine moderne, wenn auch noch nicht klar durchgebildete Staatsauffassung der patrimonialen gegenübergetreten war. Die Außenpolitik der bewaffneten Neutralität, die dem Volk eine verhältnismäßig lange Friedensperiode brachte, trug wesentlich zu dieser Entwicklung bei. Das Verdienst daran schrieb man nicht Karl Theodor, sondern den Ständen und dem beliebten Max Joseph von Zweibrücken zu.

4. DIE AUFLÖSUNG DER LANDSTÄNDISCHEN VERFASSUNG

Verfassung im aristotelischen Sinn ist die auf das Ganze bezogene Ordnung eines politischen Gemeinwesens¹¹⁰. Ordnung bedeutet in diesem Zusammenhang die einer Gesellschaft innewohnenden Überzeugungen und Verhaltensweisen, wie sie in gemeinsamen Einrichtungen, verbindlichen Regeln, durchgängigen

¹⁰⁶ Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) 82.

¹⁰⁷ Ders., ebd. (E. 9) vor allem Kap. 10 und 21.

¹⁰⁸ Ders., ebd. (E. 9) Kap. 10.

¹⁰⁹ Zur Entwicklung vgl. Theodor Schieder, Partikularismus und nationales Bewußtsein im Denken des Vormärz, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848. Hrsg. W. Conze (= Industrielle Welt, 1). Stuttgart ²1970, S. 9–38;

Verhältnissen und anerkannten Werten zum Ausdruck kommen. Dieser allgemeine Verfassungsbegriff lag noch Jean Bodins Vorstellung von der *Res publica* zugrunde und spiegelte das Verhältnis von Herrscher und Beherrschten bis ins 18. Jahrhundert¹¹¹. Daher waren die Institutionen, die die Verfaßtheit der Gesellschaft (»*societas civilis*«) des deutschen Territorialstaates darstellten, in ihrer Zwecksetzung offen, nicht festgelegt, und konnten in der geschichtlichen Wirklichkeit »staatliche« und soziale Ausprägung finden¹¹². Das Ordnungsideal folgte geistlich-religiöser Bestimmung und ethisch-politischen Traditionen¹¹³, die sich in der Wechselwirkung von legitimer politischer Gewaltanwendung und rechtlicher Bindung äußerten. Politische Entscheidungen konnten in diesem Sinne nicht grundsätzlich an bestimmte Institutionen gebunden sein, die — etwa im Sinne der Gewaltenteilung — in ihrer Kompetenz aufeinander abgestimmt waren. Auch die Frage nach der Legitimation des Landesherrn löste dieses Problem nicht. Seine Gewalt ruhte im Gottesgnadentum und war prinzipiell unbegrenzt.

Die Stände beriefen sich gleichfalls auf autonome, nicht abgeleitete Rechte¹¹⁴. Angesichts dieses theoretischen Anspruches waren vor allem bei Strittigkeit des-

Werner Conze, *Nation und Gesellschaft* (I. 82); Wolfgang Zorn, *Sozialgeschichtliche Probleme der nationalen Bewegung in Deutschland*, in: *Sozialstruktur und Organisation europäischer Nationalbewegungen*. Hrsg. Th. Schieder. München/Wien 1971, S. 97—119.

¹¹⁰ Zum vormodernen Verfassungsbegriff im allgemeinen: Karl Bosl, *Die Geschichte der Repräsentation in Bayern* (E. 15); Otto Brunner, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Südostdeutschlands im Mittelalter*. Brunn/München/Wien ¹⁹⁴³; Ders., *Moderner Verfassungsbegriff und mittelalterliche Verfassungsgeschichte*, in: *Herrschaft und Staat im Mittelalter*, H. Kämpf (= *WdF*. 2) Darmstadt 1964, S. 1—19; Carl Joachim Friedrich, *Der Verfassungsstaat* (I. 17) 135 ff.; Carl Schmitt, *Verfassungslehre*. Berlin ¹⁹⁷⁰, S. 3 ff., 36 ff.; Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*. Tübingen ¹⁹⁷⁵, 127 f.; Ferdinand A. Hermens, *Verfassungslehre*. Köln/Opladen ¹⁹⁶⁸; Hans Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre* (I. 19).

¹¹¹ Jean Bodin, *De Republica libri Sex*. Frankfurt 1597 (¹⁶⁴¹) 521; Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität* (I. 17) Kap. 4; Werner Conze, *Nation und Gesellschaft* (I. 82) 4; *Zur Geschichte des Begriffs »Bürgerliche Gesellschaft«* vgl. Manfred Riedel, *Bürgerliche Gesellschaft*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* (E. 2) II, S. 719—800.

¹¹² Für Otto Brunner, *Neue Wege* (I. 53) 188 — vgl. auch 178 ff. und 128 ff. — scheint es unter diesen Gesichtspunkten »nicht sehr wesentlich, ob man . . . von »altständischer Gesellschaft« oder vom »Ständestaat« spricht, wenn man unter diesem nicht nur die Institutionen der land- oder reichsständischen Verfassungen, sondern das Ganze, die Grundlage jener bildenden inneren Gefüge versteht«.

¹¹³ Zur allgemeinen Problematik vgl. Peter Häberle, *Allgemeine Staatslehre* (E. 20) 394; Niklas Luhmann, *Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems*, in: *Der Staat*, 12 (1973) 1—22, 164—182, hier: 3, 5; noch im 19. Jahrhundert griff man auf diese Traditionen zurück, vgl. Manfred Riedel, *Der Staatsbegriff der deutschen Geschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts in seinem Verhältnis zur klassisch-politischen Philosophie*, in: *Der Staat*, 2 (1963) 41—63; Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Entstehung des Staates* (E. 8) 76.

¹¹⁴ Karl Bosl, *Die Geschichte der Repräsentation* (E. 15); Otto Brunner, *Die Freiheitsrechte in der altständischen Gesellschaft*, in: Ders., *Neue Wege* (I. 53) 187—198; Kurt von Raumer, *Absoluter Staat, korporative Libertät* (E. 15). — Die Bindung

sen, was Recht ist, Selbsthilfe und Widerstand nicht auszuschließen. Die rechtliche Überlieferung selbst, die aus dem Gewohnheitsrecht, aus Privilegien und Vereinbarungen bestand, schloß diese Möglichkeit ein¹¹⁵. Gerade weil nun diese Rechte im dauerhaften, unveränderlichen Sinn als »status«, als letztlich »ständisches gutes, altes Recht«¹¹⁶ verstanden wurden, gewannen sie den Charakter von »leges fundamentales«¹¹⁷. Andererseits mußte durch diese Verfestigung der

des Herrschers entsprach auch den theoretischen Forderungen, vgl. Thomas Württemberg jun., Die Legitimität staatlicher Herrschaft. Eine staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, 20). Berlin 1973, S. 71.

¹¹⁵ Fritz Kern, Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im frühen Mittelalter. Darmstadt 1954. (Neudruck der Auflage von 1914); Ders., Recht und Verfassung im Mittelalter. Darmstadt 1965 (Neudruck der Ausgabe von 1952); Karl Bosl, Die Grundlagen der modernen Gesellschaft im Mittelalter. Eine deutsche Gesellschaftsgeschichte des Mittelalters. (= Monographien zur Geschichte des Mittelalters. In Verbindung mit F. Prinz hrsg. von K. Bosl, 4, 2 Tle.). Stuttgart 1972; Otto Brunner, Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip, in: Ders., Neue Wege (I. 53) 160–186; Kurt Wolzendorff, Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt. Breslau 1916; Gerald Stourzh, Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert (= Kleine Arbeitsreihe des Instituts für Europäische und Vergleichende Rechtsgeschichte der Universität Graz, 6). Graz 1974; Hermann Weinkauff, Über das Widerstandsrecht (= Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Schriftenreihe 20). Karlsruhe 1956. Karl Kroeschell, Deutsche Rechtsgeschichte 2 (1250–1650). Hamburg 1973, hier: Widerstandsrecht S. 227 ff.; vgl. auch Klaus Kröger, Widerstandsrecht und demokratische Verfassung (= Recht und Staat, 399). Tübingen 1971.

¹¹⁶ Rezension Hermann Heimpels in: Götting'sche Gelehrte Anzeigen, 208 (1954) 197 ff., zu Friedrich August von der Heydtes Buch, Die Geburtsstunde des souveränen Staates. Ein Beitrag zur Geschichte des Völkerrechts, der allgemeinen Staatslehre und des politischen Denkens. Regensburg 1952. — Jeder besaß seine Rechte nach Geburt und Abstammung (Jura in ossibus inhaeret).

¹¹⁷ Die Forschung bezüglich der »leges fundamentales« hat sich bisher vielfach nur auf die Reichsebene beschränkt. Entsprechungen auf Territorialstaatsebene sind aber vorhanden. Johann Stephan Pütter, der Kreittmayrs Denken stark beeinflusste, bezeichnet die »leges fundamentales« als »non scriptae« im Gegensatz zu den »leges administrationes«, die »leges scriptae« seien, und weist damit auf ihre umfassende Bedeutung hin. Verschiedene Hinweise bei Johann Stephan Pütter, Elementa juris publici Germanici, 2 vols. Göttingen ¹1766, z. B. vol. 1, S. 231 ff.; Ders., Institutiones juris publici Germanici. Göttingen ²1776, z. B. S. 43 ff., 196 ff. Für die Territorialstaatsebene vgl. Christoph Besold, De majestate in genere: Ejusque juribus specialibus, in tres sectiones distributa. Argentorati 1625; vgl. auch Rolf Grawert, Gesetz, in: Geschichtliche Grundbegriffe (E. 2) II, 863–922; Eberhard Schmidt-Assmann, Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus (= Schriften zum öffentlichen Recht, 53). Berlin 1967; Gerhard Henkel, Untersuchungen zur Rezeption des Souveränitätsbegriffs durch die deutsche Staatstheorie in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts. Marburg/Lahn (Diss. Jur.) 1967; André Hauriou, Jean Gicquel et Patrice Gélard, Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris ⁶1975 (u. a. S. 772); André Lemaire, Les lois fondamentales de la monarchie française d'après les théoriciens de l'ancien régime. Paris 1907; John W. Gough, Fundamental Law in English Constitutional History. Oxford ²1961. Auch in England und Frankreich ist nicht allein die Reichsebene der Bezugspunkt.

Traditionen die Begrenzung oder Ausweitung der landesherrlichen bzw. ständischen Kompetenz vielfach zu einer Sache der auszuübenden oder abzuwehrenden realen Gewalt werden¹¹⁸.

Die politische Willensbildung im Territorialstaat erfolgte also nicht integrativ, sondern durch Koordination der Interessen der autonomen Herrschaftsträger. Die Stabilität dieses Systems ruhte in einer im allgemeinen undifferenzierten, aber ständisch gegliederten Gesellschaftsordnung¹¹⁹, deren Bindungen zwingende und dauerhafte Formen sozialer Mentalität darstellten. Sie waren so stark, daß der absolute Fürst in seinem Bemühen, unmittelbare Beziehungen zu seinen Untertanen herzustellen, die Macht der Stände zwar deutlich zurücksudrängen, sie aber im allgemeinen nicht zu beseitigen vermochte. Das Wesen der landständischen Verfassung setzte also — bei umfassendem, ungeschiedenem Verständnis von »Staat« und »Gesellschaft« — relative Kontinuität der korporativen Gesellschaftsordnung voraus und bestand in Umsetzung der gegenseitigen Abhängigkeit der Herrschaftsträger Landesherr und Stände in politische Entscheidung durch Koordination¹²⁰ in einem zur gesellschaftlichen Wirklichkeit offenen Regierungssystem. Jede Verfassungsfrage hatte für den Absolutismus die Stellung der intermediären- oder Lokalgewalten zum Angelpunkt. Erst das 18. Jahrhundert brachte in einem Prozeß der gesellschaftlichen Differenzierung und Säkularisierung die Auflösung der landständischen Verfassung¹²¹.

¹¹⁸ Bertrand de Jouvenel, Über die Staatsgewalt. Die Naturgeschichte ihres Wachstums. Aus dem Französischen von H. R. Ganslandt. Freiburg/Breisgau 1972, S. 234: »Je stabiler und verwurzelter folglich die Routinen und die Glaubenshaltungen einer Gesellschaft sind, um so prädestinierter ist ihre Verhaltensweise, um so weniger frei ist die Staatsgewalt in ihrem Handeln«. Je rigider also Traditionen werden, um so stärker muß ein Verstoß gegen sie ins Bewußtsein dringen.

¹¹⁹ Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (I. 19) 50 ff.

¹²⁰ Vgl. u. a. Fritz Fremuth, Der Vorbehalt des Gesetzes in der bayerischen Verfassungsurkunde (E. 36) 10 ff.

¹²¹ Zahlreiche Hinweise in: Hermann Conrad, Staat und Kirche im Aufgeklärten Absolutismus, in: Der Staat, 12 (1973) 45–63; Werner Conze, Nation und Gesellschaft (I. 82); Ders., Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848. Hrsg. W. Conze (= Industrielle Welt, 1). Stuttgart ²1970, S. 207–269; Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre (E. 2) vor allem § 7; Otto Brunner, Moderner Verfassungsbegriff (I. 110). Zu Säkularisierung und gesellschaftlicher Differenzierung: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit (= Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften. Vorträge G. 183) Opladen 1973; Ders., Die Entstehung des Staates (E. 8); Staat und Gesellschaft. Hrsg. E.-W. Böckenförde (= WdF. 471). Darmstadt 1976; Niklas Luhmann, Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie (= Schriften zum öffentlichen Recht, 24). Berlin ²1974, vor allem Kap. 1; Friedrich H. Tenbruck, Freundschaft: Ein Beitrag zu einer Soziologie der persönlichen Beziehungen, in: Kölner Zeitschrift zur Soziologie und Sozialpsychologie, 16 (1964) 431–456; Reinhart Koselleck, Kritik und Krise (I. 5); auch Hermann Lübke, Säkularisierung (E. 8) und Christian von Krockow, Staat, Gesellschaft, Freiheitswahrung, in: Staat und Gesellschaft, ebd., 432–483. Krockow vertritt im Bezug auf die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zu Böckenförde die gegensätzliche Position.

Dieser Entwicklung verhalf in Bayern wie in anderen Ländern die europäische Bewegung der Aufklärung zum Durchbruch¹²². Der Anstoß kam von außen. Das neue wissenschaftliche Denken der Bollandisten und Mauriner wurde um die Wende zum 18. Jahrhundert von bayerischen Ordensleuten aufgenommen und über die Erneuerung des klösterlichen Lebens zu einer eindrucksvollen kirchlich-gelehrten Aufklärungsbewegung entfaltet¹²³. Einen weiteren wesentlichen Impuls vermittelte das Denken des an den Universitäten Halle und Marburg wirkenden Philosophen Christian Wolff. Er schlug die Brücke von den Prinzipien der Aufklärung zur Wirklichkeit von Staat und Recht. Vor allem sein Schüler Johann Adam Ickstatt vermittelte seine Lehren über die »Einfallstore« der Universitäten Würzburg und Ingolstadt¹²⁴ nach Kurbayern und verband als Berater Max III. Josephs die Aufklärung mit dem Absolutismus. Eine ständig wachsende Gruppe aufgeklärter Ratgeber, Beamter und Gelehrter, beschleunigte diese Entwicklung. Sie lösten den Staat aus seinen geistlich-kirchlichen Bindungen¹²⁵ und richteten seinen Zweck auf die weltlichen Werte des allgemeinen Wohls, der Glückseligkeit und des Nutzens der Menschen aus. Die explosiv einsetzende Reformtätigkeit machte deutlich, daß der nach mehr Rationalität und zunehmender Institutionalisierung strebende Staat endgültig zum Träger der Modernisierung von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft zu werden begann. Dieser Prozeß der Säkularisierung erfaßte aber nicht nur von oben her das Ganze, sondern setzte, wenn auch begrenzt, von unten Kräfte zur Individualisierung und Emanzipation von traditionellen Ordnungswerten frei¹²⁶. Das kritische Denken erfaßte eine breite Öffentlichkeit und leitete eine allgemeine gesellschaftliche Differenzierung ein, die sich zunächst in der Herausbildung einer bürgerlichen Bewegung bemerkbar machte¹²⁷.

¹²² Vgl. Anm. I. 4; Ferdinand Lorenz, Das Geistesleben in Bayern um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts, in: Forschungen zur Geschichte Bayerns. Vierteljahresschrift, Bd. 13, München und Berlin 1905, S. 55–80.

¹²³ Neben der bereits in Kap. I, 1 genannten Literatur vgl. noch Richard van Dülmen, Antijesuitismus und katholische Aufklärung in Deutschland, in: HJb. 89 (1969) 52–80 und Ludwig Hammermayer, Europäische Akademiebewegung und italienische Aufklärung, in: HJb. 81 (1962) 247–262; Bertrand Ploncheron, Recherches sur l'»Aufklärung« catholique en Europe occidentale (1770–1830), in: Revue d'histoire moderne, 16 (1969) 555–605.

¹²⁴ Karl Bosl, Stellung und Funktion der Jesuiten in den Universitätsstädten Würzburg, Ingolstadt und Dillingen, in: Bischofs- und Kathedralstädte des Mittelalters und der frühen Neuzeit. Hrsg. F. Petri. Köln-Wien 1976, S. 163–177, hier vor allem S. 175.

¹²⁵ Bertrand de Jouvenel, Über die Staatsgewalt (I. 118) 232 ff., 253; Niklas Luhmann, Die Legeshierarchie und die Trennung von Staat und Gesellschaft, in: Ders., Grundrechte als Institution (I. 121) 26–37; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Entstehung des Staates (E. 8) 77.

¹²⁶ Zur Grundrechtsproblematik vgl. Niklas Luhmann, ebd.; Herbert Lüthy, Tugend und Menschenrechte. Zur Typologie politischer Begriffssysteme, in: Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, 134 (1974) 23–60; Hans Maier, Die Grundrechte des Menschen im modernen Staat. Osnabrück 1973.

¹²⁷ Dorette Hildebrand, Das kulturelle Leben Bayerns im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts im Spiegel von drei bayerischen Zeitschriften (= MBM. 36). München 1971; vgl. allgemein Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Unter-

Dieses Zusammen- und Widerspiel zwischen staatlicher Reform und gesellschaftlicher Eigendynamik schuf eine wachsende politisch-autonome Sphäre¹²⁸, die nicht nur die Überwindung der landständischen Institutionen bedeutete, sondern auch die Neuordnung der Verfassung nach der Jahrhundertwende ermöglichte. Die Polarität Landesherr–Stände blieb zwar formal bestehen, erfuhr aber in deren Selbstverständnis und Wirksamkeit grundlegende Veränderungen. Schon Max III. Joseph konnte auf Grund der Finanznot des Landes sein aufgeklärtes Regierungsprogramm gegen die Stände nicht voll durchsetzen. Noch weniger gelang dies seinem Nachfolger. Die Regierung Karl Theodors belastete darüber hinaus seine unstete und nepotistische Politik, die sich zwar mit einer – wenn auch übersteigerten – patrimonialen Staatsauffassung rechtfertigen ließ, trotzdem aber von der sich formierenden öffentlichen Meinung zum weitaus größten Teil abgelehnt wurde. Die tiefe Kluft zwischen Volk und Kurfürst wurde sichtbar, als sich Karl Theodor auf das Abenteuer des sog. Tauschprojektes¹²⁹ einließ und die dynastischen Interessen über jene des Landes stellte. Die Stände, die den Schwung der aufgeklärten Ideen zu ihren Gunsten nutzten, stellten sich gegen den Kurfürsten und machten die Sache der Einheit und Unveräußerlichkeit des Landes zu ihrer eigenen. Sie begannen ihr Recht der Mitwirkung zur Teilhabe an der Regierung zu steigern. Indem sie Staatsaufgaben übernahmen, sich in entscheidenden Fragen gegenüber dem Landesherrn durchsetzten und sich als Repräsentanten des Landes auch in der Öffentlichkeit glaubhaft machen konnten, gaben sie wichtige Impulse zur Integration von Staat und Volk zur bayerischen Nation als »bewußte« politische Einheit¹³⁰.

Die Trennung von Staat und Dynastie war eingeleitet; ein Vorgang, der sich zwar auch in Preußen abzeichnete¹³¹, aber zu dieser Zeit weder in der Politik Friedrichs II. noch Josephs II. denkbar war. In einem Prozeß der Entpersonalisierung gewann der Staat als abstraktes Gebilde in Kurbayern stärkeres Gewicht¹³². Aber auch institutionell zeichnete dieses Denken gleichsam doppelgipfelig Konturen: Zunächst am Münchner Hof im aufgeklärten Teil der Beamtenschaft, der von Patrioten um die Herzogin Maria Anna sowie einer Gruppe von Reformern aus bürgerlichen Kreisen unterstützt wurde. Und schließlich in Maximilian von Montgelas, der für die in Kurbayern nach

suchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft (= Sammlung Luchterhand, 25). Neuwied/Berlin 1974.

¹²⁸ Nach Reinhart Koselleck, *Kritik und Krise* (I. 5), vollzieht sich die Entfaltung des Bürgertums in einem apolitischen Innenraum nach den Kategorien Durchdringung, Rückzug und rechtliche Ausgrenzung. Kritisch dazu: Erich Angermann, *Das »Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft« im Denken des 18. Jahrhunderts*, in: *Zeitschrift für Politik*, N.F. 10 (1963) 89–101, hier: 96.

¹²⁹ Vgl. vorne S. 36 ff.

¹³⁰ Zur allgemeinen Problematik vgl. Karl W. Deutsch, *Der Nationalismus und seine Alternativen*. München 1972, vor allem Kap. 1; Ulrich Scheuner, *Nationalstaatsprinzip* (I. 82) 14 ff., setzt andere Akzente (dazu Diskussionsbeitrag R. Krebs, S. 40 ff.).

¹³¹ Hans Rosenberg, *Die Überwindung der monarchischen Autokratie* (I. 60); Otto Hintze, *Staat und Verfassung* (I. 90) 49 f.

¹³² Die Entwicklung zeigt sich auch im Begrifflichen, vgl. Paul-Ludwig Weinacht, *Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte* (E. 13) 216 ff.

Karl Theodor erbberechtigten Herzöge Karl August und Max Joseph von Pfalz-Zweibrücken als »Treuhand« des bayerischen Staates dem kleinen Wittelsbacher Herzogtum europäisches Gewicht zu verleihen vermochte. Montgelas unterstützte die Ziele der Stände, wenn es die Interessen des Staates erforderten, auch wenn dieser in der von ihm gedachten und angestrebten Form noch nicht existierte. Darüberhinaus befand er sich zu ihnen im latenten Gegensatz. Sie verkörperten durch ihre wachsende Macht und durch ihr Selbstverständnis einen Schritt in Richtung allgemeiner Repräsentation. Nach der Französischen Revolution machte dies die heftig einsetzende öffentliche Verfassungsdiskussion¹³³ besonders deutlich.

Montgelas hielt das Volk in seiner Gesamtheit für eine solche Entwicklung noch nicht für reif. Er gedachte es in einem umfassenden Erziehungsprozeß zur Verantwortung in der nationalen Aufgabe vorzubereiten. Dazu wollte er den Umweg über ein aufgeklärt-bürokratisches Regierungssystem gehen, das als Voraussetzung die grundlegenden Reformen zum allgemeinen Besten ermöglichen sollte. So trennten sich die Wege von Montgelas sowie seinen aufgeklärten Reformern einerseits und den Ständen andererseits seit Beginn der 90er Jahre immer mehr. Es lag aber weniger an Montgelas, wenn die Stände nach der Jahrhundertwende so leicht beseitigt werden konnten. Indem sie ihr traditionelles Kleid nicht abzustreifen vermochten, überlebten sie sich selbst. Schon bei den Friedens- bzw. Waffenstillstandsverhandlungen von Basel und Pfaffenhofen bewies die Landschaftsverordnung wenig außenpolitisches Geschick. Schwerer aber wog, daß sie nicht bereit war, nachdrücklich die Einberufung eines allgemeinen Landtages durchzusetzen. Sie klammerte sich mehrheitlich an ihre Privilegien¹³⁴ und vollzog den entscheidenden Schritt zu einer wie auch immer gearteten allgemeinen Repräsentation nicht. Die Wirkung der revolutionären Ideen und die Forderungen der öffentlichen Verfassungsdiskussion waren aber stark genug, um die Einheit der Landschaft über diese Probleme zu zerstören. Kennzeichnend für diese Entwicklung waren der Austritt des Grafen Maximilian von Preysing aus der Verordnung 1801¹³⁵, die Handlungsunfähigkeit der Landschaft bei der Aufhebung des Prälatenstandes

¹³³ Vor allem Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9); Jorma Tiainen, Napoleon und das napoleonische Frankreich (E. 29); siehe auch die in Anm. E. 9 genannte weitere Literatur.

¹³⁴ Trotz der in Anm. I. 130 genannten Tendenzen wehrten sich die Stände gegen egalitäre Entwicklungen; daher ist im deutschen und bayerischen Verständnis das nationale Denken unbeschadet gewisser Ansätze nie egalitär gewesen. Die Entpolitisierung der alten Gesellschaft korrespondierte hier nicht mit dem Aufstieg eines politisch selbstbewußten Bürgertums, das moderne repräsentative Einrichtungen zur politischen Mitsprache hätte durchsetzen können. Daher zerbrachen in Bayern die Stände an *politischen* Gründen. Zur Gesamtproblematik vgl. Theodor Schieder, *Der Nationalstaat in Europa als historisches Problem* (= Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Geisteswissenschaften, 119). Köln-Opladen 1964, S. 15 f.; Hartwig Brandt, *Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips* (= *Politica*, 31). Neuwied und Berlin 1968, S. 38.

¹³⁵ Otto Steinwachs, *Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern* (E. 30) 81 ff.

1803¹³⁶ infolge der Säkularisation und die falsche Einschätzung der Haltung Napoleons — der zu diesem Zeitpunkt längst »Bonapartist«¹³⁷ war und mit den Ständen wenig im Sinn hatte — bei seinem Münchenbesuch 1805¹³⁸.

Es entwickelten sich über die institutionellen Grenzen hinweg je nach politischer Überzeugung einzelne Gruppen, die weitgehend mit jenen, wie sie auf den konstitutionellen Landtagen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auftraten, identisch waren. Die Gruppe der Reformen ging zu Montgelas über und half ihm sein zukunftsweisendes Regierungsprogramm in die Tat umzusetzen. Unter diesen Voraussetzungen war die Aufhebung der »dermaligen landschaftlichen Korporationen« durch königliche Verordnung vom 1. Mai 1808¹³⁹ eigentlich nur noch Formsache.

Bayerns Aufbruch zum modernen Staat ist kein einheitlicher, auch kein zentral gelenkter Vorgang. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts lassen sich zahlreiche Impulse auf den verschiedenen Ebenen des politischen und gesellschaftlichen Lebens ausmachen, die in ein modernes Staatsgefüge münden. Der Aufgeklärte Absolutismus Max III. Josephs förderte in Verfolgung seines säkularen Staatszwecks die gesellschaftliche Differenzierung. In der Gesetzgebung Kreittmayrs wurde der sich institutionalisierende Staat zur Quelle des Rechts. Er gewann dadurch Möglichkeiten, um einerseits die autonomen Lokalgewalten zu bedrängen, und andererseits die Sicherheit der sich aus den korporativen Bindungen befreienden Untertanen zu garantieren. Das Ziel der aufgeklärten Reformen war, das alte Ordnungsideal der *Res publica* auf diesen Staat zu übertragen. Es wurde aber nicht unmittelbar erreicht. Kurfürst Karl Theodor setzte die Politik seines Vorgängers nicht fort. Er stellte die dynastischen Interessen über jene des Landes. Die Stände nutzten traditionelle Machtpositionen und machten sich in wichtigen Reformvorhaben zum Sprecher des Landes. Sie erlebten eine ungeahnte Renaissance und wuchsen in Staatsfunktionen hinein.

In ähnlicher Weise vertrat neben der kurfürstlichen Regierung eine Gruppe aufgeklärter Beamter und Intellektueller um Maximilian von Montgelas das seit Max III. Joseph wirksame aufgeklärte Staatsideal gegen das patrimoniale Denken Karl Theodors. Beiden Kräften fehlte nicht nur die hohe Legitimation des Kurfürsten, ihr Staat hatte darüberhinaus einen wesentlich abstrakt-rationalistischen Charakter. Sie waren dadurch auf weitgehende Mithilfe und Mitwirkung aus dem Volke angewiesen. In der Tat gelang ihnen diese inhaltliche Auffüllung. Auf der Grundlage fortschreitender sozialer Aktivierung und wachsender öffentlicher, publizistischer Zustimmung bildeten sich gegen Ende des Jahrhunderts die Anfänge eines national-bayerischen Staatsgefühles heraus. Über die Institutionen der Stände ging die Zeit hinweg, da sie sich dem Rhythmus der Modernisierung zu entziehen suchten. Als politische und gesellschaftliche Kräfte freilich bildeten sie dennoch in neuen Formen ein wichtiges Element der Kontinuität. Montgelas aber nutzte — als er 1799 in München leitender Minister geworden war — dieses erwachende Selbstgefühl des

¹³⁶ Otto Steinwachs, ebd., 93 ff.

¹³⁷ Karl Loewenstein, Die Diktatur Napoleons I. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, in: Ders., Beiträge zur Staatssoziologie. Tübingen 1961, S. 172–209.

¹³⁸ Ders., ebd., 93 ff.

¹³⁹ RBl. 1808, 961.

Volkes als Mittel zur bayerischen Staatsintegration. Auch wenn es zunächst noch mehr eine Maxime der Erziehung war, so bildete es doch den ideologischen Kern seiner Souveränitätsvorstellung. Manche Traditionen mochten im 19. Jahrhundert weiterwirken oder neu belebt werden, aber die landständische Verfassung war ihrem Wesen nach überwunden und die Bande des Alten Reiches¹⁴⁰ waren von innen heraus gesprengt.

¹⁴⁰ Ulrich Scheuner, *Die großen Friedensschlüsse* (E. 10); Otto Hintze, *Staat und Verfassung* (I. 90) 47. Die Souveränitätspolitik richtete sich gegen Kaiser und Reich.

II. AUSSENPOLITIK UND TERRITORIALE ENTWICKLUNG. VOM EUROPÄISCHEN STAATENSYSTEM ZUM DEUTSCHEN NATIONALFEDERALISMUS

Die Reformen des beginnenden 19. Jahrhunderts wurden auf verschiedenen Ebenen vom Aufgeklärten Absolutismus vorbereitet. Er zeichnete visionär die Konturen der allgemeinen Differenzierung der modernen Welt. Indem der aufgeklärte Staat nach innen dem Herrscherwillen universale Geltung zu verschaffen suchte, wandte er sich im Streben nach außenpolitischer Handlungsfreiheit gleichzeitig gegen den Anspruch des Alten Reiches als europäische Universalmonarchie. Er löste sich von seinen theologischen Voraussetzungen und entzog Güter, Institutionen und Territorien kirchlich-geistlicher Observanz¹. Diese Säkularisierung und Säkularisation schränkten die Wirkung der Universalkirche ein und waren bestrebt, sie in ihren Funktionen zu nationalisieren. Souveränität wurde zur Parole im Kampf um die staatliche Vollgewalt. Das Gleichgewicht der Mächte entwickelte sich zur magischen Formel der Gleichberechtigung im Konzert der Mächte und der Ordnung im europäischen Staatensystem. Nach innen waren Gesetz und Verordnung die rationalen Instrumente, um notfalls in einer »Revolution von oben« die Vereinheitlichung des Staates durchzusetzen. Die Gleichheit trat ebenbürtig neben und in Konkurrenz zum Recht. Christian Wolff und sein Schüler Eméric de Vattel formulierten theoretisch, was um die Jahrhundertwende politische Realität zu werden begann. Die Staaten allein regelten ihre rechtlichen Beziehungen untereinander. Individuum und berechnete Gruppe wurden aus der unmittelbaren völkerrechtlichen Teilhabe verdrängt und völlig der Staatsgewalt unterworfen². Staatenbildung war also ein politischer und gesellschaftlicher Vorgang³. In einem Prozeß der Konzentration ihres Gebietes suchten die Regierungen die eingesprengten autonomen Herrschaften zu beseitigen und ihr Staatsgebiet zu arrondieren. Parallel dazu verlief ein Integrationsprozeß des Staates, in dem die berechtigten Herrschaftsträger eingeschmolzen und der Staat durch Reformen auf neue Grundlagen gestellt wurde.

Der geistig-politische und militärische Ansturm der Französischen Revolution und Napoleons brachte das europäische Staatensystem endgültig in Bewegung, stürzte vor allem die deutschen Staaten in einen Existenzkampf und verhalf den Reformkräften zum Durchbruch. Bis zur Gründung des Rheinbundes 1806

¹ Hermann Lübke, Säkularisierung (E. 8) S. 23.

² Alfred Verdross, Völkerrecht. Wien 1959, S. 75, bezeichnet diesen Vorgang als »Mediatisierung des Menschen«. Die einzige Ausnahme bildete der Heilige Stuhl. Diese Auffassung galt bis ins 20. Jahrhundert. Erst nach dem Ersten Weltkrieg, entscheidend aber erst nach 1945 gewinnt die einzel menschliche Komponente im Völkerrecht zunehmend an Bedeutung. Christian Wolff, der führende deutsche Aufklärer, beschränkt das Völkerrecht auf die Staaten als juristische Personen. Wolfgang Dzialas, Christian Wolffs Völkerrechtstheorie. Herkunft und Wirkung. Erlangen (Diss. jur.) 1956. Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht (= UTB. 469). Pullach 1975, S. 91 ff.

³ Vgl. schon Otto Hintze, Staatenbildung und Verfassungsentwicklung. Eine historisch-politische Studie, in: Ders., Staat und Verfassung (I. 90) S. 34—51.

diente Bayerns Außenpolitik — wenn man von seinem Ausgreifen auf Tirol absieht — ausschließlich innenpolitischen Zwecken. Es gelang die Abrundung und Vergrößerung des Staatsgebietes, die Voraussetzung zur Verwirklichung der inneren Reformen. Ausdruck dieser Entwicklung war die Erringung der vollen Staatssouveränität. Dieser Höhepunkt der staatlichen Festigung Bayerns bedeutete aber gleichzeitig den Umschwung im Verhältnis zu Frankreich. War die bayerische Regierung bereit gewesen, die Errungenschaften der Französischen Revolution teilweise zu übernehmen und den Schutz Napoleons freudig zu akzeptieren, so wandte sie sich nun in Verteidigung der erlangten Souveränität gegen den Ausbau der militärischen Hegemonie und gegen die verfassungsmäßige Ausgestaltung des Rheinbundes im Sinne des französischen Kaisers⁴. Die Abwendung von Frankreich förderte darüberhinaus starke politisch-geistige Strömungen in den deutschen Staaten selbst. So gewannen die deutsch-romantische Bewegung und die norddeutsche Befreiungsideologie an Kraft⁵.

Zum Umsturz des Bündnissystems kam es für Bayern allerdings erst 1813, als es sich unter Wahrung seiner Stellung für Deutschland entschied und sich dem National-Föderalismus des Deutschen Bundes 1815 unterordnete. Diesen Wandel vom aufgeklärten Universalismus zum deutsch-romantischen Nationalismus vollzog Montgelas ebensowenig, wie er vorher an die Durchsetzungsfähigkeit der französisch-patriotischen Strömungen im Rheinbund geglaubt hatte. Gegen den Geist der Zeit kämpfte er diesmal jedoch vergeblich. Er überlebte sich selbst, und seine Bedeutung nahm bis zu seinem Rücktritt 1817 ab. Bayern geriet politisch in die Defensive, hatte sich von der europäischen Bühne zurückzuziehen und spielte seine Rolle als moderner Staat in einem deutschen Staatensystem. Die Verfassung von 1818 bedeutete in diesem Sinne einen gewissen Abschluß der Reformpolitik Montgelas', gleichzeitig aber eine Neuorientierung der staatlich-gesellschaftlichen Entwicklung. Die Politik Ludwigs I. machte die sich immer mehr öffnende Kluft zu Westeuropa bald sichtbar. Die Spannungen zwischen dem rechtsrheinischen Bayern und der Pfalz kennzeichneten diese Situation.

1. DIE EINHEIT VON INNEN- UND AUSSENPOLITIK. VOM ERSTEN KOALITIONSKRIEG 1792—97 ZUM VERTRAG VON BOGENHAUSEN 1805

Lage Bayerns als Mittelstaat

Im Ersten Koalitionskrieg 1792—97 stand das revolutionäre Frankreich in Konflikt mit fast dem gesamten übrigen Europa. Diese Auseinandersetzung ging in ihrer Bedeutung über die traditionellen Kabinettskriege hinaus und

⁴ Kurt von Raumer, »Préfecture Française«. Montgelas und die Beurteilung der napoleonischen Rheinbundpolitik. Ein Bericht des württembergischen Gesandten Graf Taube München, 5. Juli 1806, in: Spiegel der Geschichte. Festgabe für Max Braubach zum 10. April 1964, S. 635—661; Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16).

⁵ Heinz Gollwitzer, Europabild und Europagedanke (E. 10) besonders Kap. II; Elisabeth Fehrenbach, Traditionale Gesellschaft und revolutionäres Recht (E. 9).

sprengte den Rahmen militärisch-politischer Interessen. Hier rangen gleichzeitig zwei europäische Parteien um die Durchsetzung ihrer gesellschaftlich-politischen Ordnungsprinzipien⁶. Die Außenpolitik trat in ein inniges Verhältnis zur Innenpolitik und die publizistische Propaganda wurde zum wichtigsten Mittel des ideologischen Kampfes. Die Ideen der Revolution fanden nicht nur offene Herzen bei den Jakobinern⁷, sondern abgestufte Zustimmung in weiten Kreisen der aufgeklärten Reformer in den europäischen Staaten. Als das Kriegsglück die Koalition immer mehr verließ und sich seit 1797 Napoleon Bonaparte, der nicht mehr mit dem revolutionären Schreckensregiment zu identifizieren war, zusehends durchsetzte, kam das europäische Mächtesystem in Bewegung. Europa fand sich mit der Existenz der Französischen Republik ab, und die Reformer in den süddeutschen Staaten erkannten, daß der expansive Nachbar über jene Möglichkeiten verfügte, um die territoriale Zersplitterung als letztes Hindernis einer Modernisierung des staatlich-gesellschaftlichen Lebens zu beseitigen. Österreich, das — unabhängig von seinen Gelüsten auf bayerische Gebiete — auf Grund seiner Positionen im Alten Reich für die traditionellen Rechte der berechtigten Herrschaftsträger eintreten mußte, erschien dafür nicht als der geeignete Partner.

Bayern war ein Mittelstaat. Als solcher konnte es nicht wie eine Großmacht handeln und war daher auf eine föderative Bündnispolitik ausgerichtet⁸. Diese Lage mußte keine Einbuße an außenpolitischer Unabhängigkeit bedeuten⁹. Schon seit dem Westfälischen Frieden und besonders im 18. Jahrhundert hatte sich als beschränkendes Element im europäischen Staatensystem der Gedanke des Gleichgewichts durchgesetzt. In Artikel 2 der Friedensurkunde von Utrecht 1713 zur Beendigung des Spanischen Erbfolgekrieges wurde das »juste équi-

⁶ Heinz Gollwitzer, Ideologische Blockbildung als Bestandteil internationaler Politik im 19. Jahrhundert, in: HZ. 201 (1965) 306—333.

⁷ U. a. Heinrich Scheel, Süddeutsche Jakobiner (I. 79); Ders., Hrsg., Jakobinische Flugschriften (I. 79); Eberhard Weis, Der Einfluß der Französischen Revolution (E. 9); auch Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9).

⁸ Maximilian von Montgelas schrieb am 17. Oktober 1798: »Die Mittelstaaten werden ihr Ansehen nur wiedergewinnen, wenn sie mit Weisheit und Kraft alle ihre Hilfsquellen entfalten und auf eine gerechte und aufgeklärte Art regieren, welche die Völker mit ihren Souveränen verbindet und den Leuten mit den großen Systemen beweist, daß man glücklich, geschützt und geachtet sein kann, ohne über alle großen politischen Streitereien konsultiert zu werden, und daß dieser Zustand glücklicher Mittelmäßigkeit der glanzvollen Größe vorzuziehen ist, die durch eine Menge persönlicher Opfer sehr teuer bezahlt werden muß«. Nach Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 345. Diese Auffassung wurde bis 1805 allgemein. Christoph Frhr. von Arctin, Politische Miszellen für und über Süddeutschland. München 1805, vor allem S. 70 f.

⁹ Die Vorstellung von der völligen staatlichen oder dynastischen Unabhängigkeit, des »Zuhöchstseins« als Wesensmerkmal der Souveränität ist in der Tat geschichtlich vielfach eine Fiktion und stark ideologiegefährdet. Die Bindung in überstaatliche Gemeinschaften kann auf anderer Ebene Souveränitätsgewinn bedeuten. Vgl. Werner von Simson, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart. Berlin 1965; Peter Häberle, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, in: AöR. 92 (1967) 259—287, hier vor allem S. 285.

libre de puissance« als Voraussetzung für den Frieden in Europa betont¹⁰. Das bedeutete nicht, daß alle Staaten gleich stark sein mußten. Es hatte sich vielmehr ein Gefüge hegemonialer Großmächte und dynastischer Territorialstaaten herausgebildet, dessen Übereinstimmung und Gesamtwille in einem Konvenienzrecht¹¹ bestand, das sich inhaltlich am aufgeklärten Naturrecht orientierte und das bei kriegerischer Auseinandersetzung in seiner Anwendung auf die betroffenen Staaten von Fall zu Fall neu formuliert oder weiterentwickelt wurde. Die Gleichberechtigung der Staaten lag in ihrem Recht zu Bündnissen und zum Krieg. Diese Auffassung entsprach auch der politischen Praxis der Staaten des Alten Reiches, obwohl der Kaiser sich Eingriffsmöglichkeiten vorbehielt und sein Wille im Interesse des Reiches mit unterschiedlicher Intensität wirksam war.

Vor allem die Wahrnehmung des Rechts auf Bündnisfreiheit wurde für die deutschen Mittelstaaten unter dem Ansturm Napoleons im Zweiten Koalitionskrieg 1799–1801 zum Mittel der Sicherung ihrer Unabhängigkeit. Diese außenpolitische Maxime war aber ohne innere Stärke nicht zu erreichen. Ausgreifende Reformen hatten jedoch vor allem für Bayern trotz der vorbereitenden Maßnahmen des Aufgeklärten Absolutismus eine Konzentration der verstreuten bayerischen Lande und der eingesprengten weltlichen und geistlichen Herrschaften zur Voraussetzung. Maximilian von Montgelas, der nach dem Tode Karl Theodors und dem Regierungsantritt Max IV. Josephs 1799 Außenminister geworden war, hatte die schwierige Lage des Kurfürstentums längst vorausgesehen und in zahlreichen Denkschriften¹² Lösungsmöglichkeiten unterbreitet. Er suchte sein Reformprogramm¹³ sofort in die Tat umzusetzen und die allseits sichtbaren Mißstände des Ancien Régime zu beseitigen. Sein Ziel allerdings, die Schaffung eines modernen souveränen und geschlossenen bayerischen Staates, war im überkommenen Rahmen des Alten Reiches kaum zu verwirklichen. So öffnete er sich zusehends dem Gedanken einer engeren Bindung an das siegreiche Frankreich. Unterstützt wurde Montgelas von einem Kreis von Reformern aus allen Schichten der Bevölkerung. In großangelegter Flugblattpropaganda äußerten sich alle Schattierungen von den Bürgerlich-Liberalen bis zu den radikalen Jakobinern¹⁴. Max IV. folgte dem Weg seines Ministers,

¹⁰ Carl Bilfinger, Friede durch Gleichgewicht der Macht?, in: ZfaöRV. 13 (1950/51) 27–56, hier vor allem S. 54; Nikolaus Thaddäus Gönner, in: Johann Baptist Nibler, Der Staat aus dem Organismus des Universums entwickelt. Mit einem Programm des Herrn Prokanzlers und Professors Dr. Gönner über den Einfluß einer richtigen Ansicht vom Staate auf Geschichte, Politik, Statistik, Staatswissenschaft und Völkerrecht. Landshut 1805, vor allem S. 29 ff.; Moorhead Wright, Ed. Theory and Practice of the Balance of Power 1486–1914. Totowa, N.J. 1975.

¹¹ Friedrich Meinecke, Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte. Hrsg. und eingel. von W. Hofer (= Friedrich Meinecke, Werke I). München 1963, S. 304 ff. Jean Rousset de Missy (1686–1762) gilt als bedeutendster Theoretiker in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Heinz Duchhardt, Gleichgewicht der Kräfte, Conventance, Europäisches Konzert. Friedenskongresse und Friedensschlüsse vom Zeitalter Ludwigs XIV. bis zum Wiener Kongreß (EdF. 56). Darmstadt 1976.

¹² Zahlreiche Hinweise bei Eberhard Weis, Montgelas (E. 9); Ders., Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) vor allem S. 6 ff.

¹³ Ders., Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97); vgl. auch Kap. IV.

¹⁴ Theodor Bitterauf, Geschichte des Rheinbundes (E. 25) Kap. I und II; Klaus Ep-

obwohl in ihm und in der Bevölkerung der Reichspatriotismus keineswegs erloschen war¹⁵. Die Rigorosität, mit der überkommene Rechte beseitigt werden mußten, die Abneigung gegen Österreich, das sich Bayern einverleiben wollte, und die Sympathien des reformbereiten Teils der Bevölkerung für Frankreich drängten diese Gefühle in den Hintergrund¹⁶.

Als im Waffenstillstand von Parsdorf am 15. Juli 1800 und in der Konvention von Hohenlinden am 20. September 1800 Österreich den bayerischen Verbündeten im Stich ließ und ihn im Dezember 1800 mit in die vernichtende Niederlage gegen Moreau bei Hohenlinden hineinzog¹⁷, war für Bayern der unmittelbare Anlaß zur entscheidenden Wende in der Außenpolitik gegeben; zumal England, Preußen und Rußland dem bayerischen Kurfürsten zu einem Ausgleich mit dem Ersten Konsul Bonaparte rieten und Österreich auch in den folgenden Jahren seine Ansprüche auf bayerische Gebiete nicht aufgab¹⁸. Nach dem Friedensvertrag von Lunéville am 9. Februar 1801¹⁹, in dem Kaiser und Reich das linke Rheinufer an Frankreich abtraten, stand durch die Festlegung des Prinzips der Entschädigung der weltlichen Fürsten aus geistlichen Territorien die Neuordnung des Reichs zur Disposition der beiden Hegemonialmächte Frankreich und Rußland²⁰.

Reichsdeputationshauptschluß 1803

Der Eingriff in die verfassungsmäßige Ordnung des Reiches war revolutionär und ging über das Maß der Veränderungen durch den Westfälischen Frieden von 1648 hinaus²¹. Eine Fortentwicklung der Reichsverfassung war kaum denkbar. Frankreich hielt zwar an der europäischen Gleichgewichtspolitik fest,

stein, Die Ursprünge des Konservativismus in Deutschland. Der Ausgangspunkt: Die Herausforderung durch die Französische Revolution 1770—1806. Frankfurt/M. 1973, Kap. 9 und 10; Kurt von Raumer, »Préfecture Française« (II. 4); vgl. auch die Literatur in Anm. E 9.

¹⁵ Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 6; Prinz Adalbert von Bayern, Max I. Joseph (E. 25) Tl. 3.

¹⁶ Ein wesentlicher Grund des militärischen Bündnisses mit Österreich war die preußische Bedrohung. Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 439, spricht von einem Zwangsbündnis.

¹⁷ Richard Graf Du Moulin-Eckhart, Bayern unter dem Ministerium Montgelas (E. 25) S. 277—430.

¹⁸ U. a. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 56 ff.

¹⁹ Besonders Art. VI und VII des Vertrages unter Berufung auf die Beschlüsse des Kongresses von Rastatt. Quellen zur Neueren Geschichte. Hrsg. Historisches Seminar der Universität Bern, Bd. 5: Napoleonische Friedensverträge. Bern ²1973, S. 21 f. Text.

²⁰ Frankreich und Rußland waren seit dem Frieden von Teschen 1779 Garantiemächte des erneuerten Westfälischen Friedens. In einem Geheimvertrag vom 10. Oktober 1801 einigten sich die beiden Mächte auf gemeinsame Lenkung und Überwachung der gebietlichen Entschädigung. Für das Reich bestand kein rechtlicher Zwang. — Zum Gesamtproblem Klaus Dieter Hömig, Der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803 und seine Bedeutung für Staat und Kirche unter besonderer Berücksichtigung der württemberger Verhältnisse (= Juristische Studien, 14). Tübingen 1969, u. a. S. 26.

²¹ Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 40 ff.

aber Bonaparte selbst hatte seit der Schlacht bei Marengo 1800 bereits auf die imperiale Idee gesetzt²². Er begnügte sich nicht mit der Sicherung seiner Eroberungen bis zum Rhein, sondern leitete durch die Schaffung beziehungsweise Stärkung deutscher Mittelstaaten – wie Bayerns und Württembergs – die Auflösung des deutschen Imperiums ein. Montgelas ergriff die große Möglichkeit für sein Land, ließ sich im Vertrag mit Frankreich zu Paris am 24. August 1801²³ unter Zustimmung Rußlands seine rechtsrheinischen Besitzungen garantieren²⁴ sowie die vollwertige Entschädigung seiner linksrheinischen Gebietsverluste zusichern und schuf sich damit eine denkbar günstige Ausgangsposition bei den Verhandlungen der Reichsdeputation 1802/03²⁵. Dieses Verfahren der Mißachtung der Reichszuständigkeit spiegelte nicht nur die Schwäche des Kaisers, dessen Stellung weiter erschüttert wurde²⁶, sondern auch den festen Willen Montgelas', die eigenen staatsbayerischen Interessen über jene des Reiches zu stellen²⁷. Die bayerische Regierung legte daher bei ihren Besitzergreifungspatenten die Vorschläge der französisch-russischen Mediationsakte vom 3. Juni 1802 zugrunde und vollzog sie durch militärische Besetzung im August 1802 vor dem Abschluß der Verhandlungen der Reichsdeputation²⁸. Der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803²⁹ selbst konnte also die vollendeten Tatsachen nur noch bestätigen³⁰. Durch Reichstagsbeschluß vom 24. März

²² Pierre Muret, Zur Außenpolitik Napoleons, in: Napoleon und Europa, Hrsg. H.-O. Sieburg (= NWB. 44). Köln 1971, S. 113–156; vgl. auch Heinz Gollwitzer, Europabild (E. 10) 105 ff.

²³ RBl. 1802, 32. Die Ratifikation des Vertrages erfolgte am 14. September 1801. Ähnliche Vereinbarungen kamen mit Württemberg, Baden und Hessen-Darmstadt zustande.

²⁴ Dieses Vorgehen richtete sich gegen die Ansprüche Österreichs.

²⁵ Die Forderung nach Säkularisation (Mediatisierung der geistlichen Fürstentümer) verstummte seit der Mitte des 18. Jahrhunderts nicht mehr. Konkret wurden entsprechende Maßnahmen bei den Friedensverhandlungen von Basel (5. April 1795), von Campo Formio (17./18. Oktober 1797) und bei den Verhandlungen der Reichsdeputation in Rastatt (Dezember 1797 bis April 1799) ins Auge gefaßt.

²⁶ Karl Otmar von Aretin, Heiliges Römisches Reich (I. 76) I, 439 ff.

²⁷ So folgte der Besitzergreifung von Freising und Mühldorf unmittelbar der Entzug des Rechts der Appellation an Reichsgerichte. RBl. 1802, 844 (27. November 1802); RBl. 1802, 848 (2. Dezember 1802).

²⁸ RBl. 1802, 26. November 1802, 841 betreffend Freising, 845 betreffend Mühldorf, 881 betreffend die Erwerbungen im fränkischen Kreis, 883 betreffend die Erwerbungen im schwäbischen Kreis, 886 betreffend Eichstätt, Kaisheim und Weißenburg; RBl. 1803, 14. Februar 1803, 169 betreffend Passau und die Grafschaft Neuburg.

²⁹ Text Ernst Rudolf Huber, Hrsg., Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte (E. 28) I, 1 ff.; Quellen zur Neuen Geschichte. Hrsg. Historisches Institut der Universität Bern, 10; Das Ende des Alten Reiches. Bern und Frankfurt/M. 1975, S. 14 ff.

³⁰ Kurfürst Max IV. Joseph gab in einem Schreiben vom 24. Juni 1802 an die Landschaftsverordnung die Gründe für die Eile der Maßnahmen offen zu, nämlich »höhere politische Gründe, die das Staatsinteresse Unseres Herzogtums Baiern hauptsächlich betreffen«, und um »zu neuen Zweifeln und Unterhandlungen keinen Anlaß zu geben«. Verfasser des Schreibens war Friedrich von Zentner, Kommissär für die Klostersäkularisation; nach Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) 50 f.

und kaiserliche Ratifikation vom 27. April 1803 wurden die Ergebnisse Reichsgesetz und damit richtungweisend für die staatliche Neuordnung Deutschlands im 19. Jahrhundert. An Bayern fielen die Hochstifter Augsburg, Bamberg, Freising, Würzburg³¹, Teile der Hochstifter Eichstätt und Passau sowie des Erzstifts Salzburg³², dreizehn Reichsstifter bzw. Reichsabteien³³ und siebzehn Reichsstädte bzw. Reichsdörfer³⁴ in Franken und Schwaben³⁵. Neben diese Mediatisierung reichsunmittelbarer geistlicher Gebiete trat gleichzeitig die sogenannte Kirchengutssäkularisation, d. h. die Säkularisation bzw. Aufhebung nicht reichsunmittelbarer Klöster. Es ging also um das Kirchenvermögen im allgemeinen³⁶. Die Instruktion vom 25. Januar und die Verordnung vom 3. November 1802 setzten die entsprechenden Maßnahmen vehement und ohne große Rücksicht in Gang³⁷. Die Reichsdeputation stimmte den Ergebnissen zu³⁸.

Diese Politik Montgelas' ist einerseits in der Tradition der internationalen Beziehungen der europäischen Mächte verankert und weist andererseits in die Zukunft. In den Besitzergreifungspatenten von 1802/03 berief sich die bayerische Regierung ausdrücklich auf die in diesem Fall einschlägigen Verträge zwischen dem Deutschen Reich, Frankreich, Rußland und Bayern³⁹. Die Legitimität dieses Vorgehens wuchs aus der Konvenienz der Mächte⁴⁰. Der Legali-

³¹ Durch den Frieden von Preßburg (26. Dezember 1805) kam es an Erzherzog Ferdinand und schließlich durch den Wiener Kongreß (Schlußakte 9. Juni 1815) wieder an Bayern.

³² Nur die Enklave Mühldorf, RDH. § 1.

³³ RDH. § 2: Kempten, Wäldsassan, Ebrach, Irsee, Wengen, Söflingen (kam 1810 an Württemberg), Eldingen, Ursberg, Roggenburg, Wettenhausen, Otto-beuren, Kaisheim, St. Ulrich und Afra.

³⁴ RDH. § 2: Rothenburg, Weißenburg, Windsheim, Schweinfurt, Gochsheim, Sennfeld, Kempten, Kaufbeuren, Memmingen, Dinkelsbühl, Nördlingen, Ulm (1810 wieder an Württemberg), Bopfingen, Buchhorn (1810 wieder an Württemberg), Wangen, Leutkirch, Ravensburg (1810 wieder an Württemberg), außerdem die freien Leute auf der Leutkircher Heide.

³⁵ Rudolfine Freiin von Oer, Die Säkularisation 1803. Vorbereitung — Diskussion — Durchführung (= Historische Texte/Neuzeit, 9). Göttingen 1970; Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, § 4; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) 11 ff.; Hans Rall, Zeittafeln zur Geschichte Bayerns (E. 28); Klaus Epstein, Die Ursprünge des Konservatismus (II. 14). Dort finden sich weitere Literaturhinweise.

³⁶ Vgl. Kap. IV, 3; Anton Schneider, Der Gewinn des bayerischen Staates von säkularisierten landständischen Klöstern in Altbayern (= MBM. 23). München 1970; auch Prinz Adalbert von Bayern, Max I. Joseph (E. 25) S. 426 ff.

³⁷ Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv, Bd. 8. Helmstedt und Leipzig 1802, S. 111; Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 49.

³⁸ RDH. §§ 35, 36, 42 und 43.

³⁹ Lunéville vom 9. Februar 1801 zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich; Paris vom 24. August 1801 zwischen Frankreich und Bayern; Mediationsakte vom 3. Juni 1802 zwischen Frankreich und Rußland. Der Hinweis auf die Zustimmung der Reichsdeputation drückt weniger den Gesamtwillen des Reiches aus, sondern die Meinung der Einzelmitglieder, zumal der Hauptschluß erst später erfolgte.

⁴⁰ Diese Legitimitätsvorstellung wurde auf dem Wiener Kongreß bestätigt und blieb in der folgenden Zeit wirksam. Talleyrand sah das Legitimitätsprinzip in einer »völkerrechtlichen Garantie aller in Europa bestehenden Dynastien und Staaten«;

tätsanspruch der traditionell berechtigten Herrschaftsträger, den nur die Reichsverfassung garantierte, wurde diesem Prinzip untergeordnet. Das bedeutete, daß Montgelas Bayern als ein gleichberechtigtes Mitglied im Konzert der Mächte betrachtete. Nur diese Einordnung und völkerrechtliche Gewährleistung gab ihm die Möglichkeit, unter Beseitigung alter Rechte einen modernen Staat zu schaffen. Indem Montgelas die leitenden Prinzipien der europäischen Staatenordnung, wie sie sich seit dem 17. Jahrhundert herausgebildet hatten⁴¹, mit dem aufgeklärten Staatsverständnis verband, schuf er die Grundlagen für die Zukunft Bayerns. Das dynastische Prinzip konnte Vergangenheit und Zukunft verfassungspolitisch in der ganzen Bandbreite nicht erfassen, wohl aber die Formel der Staatssouveränität, die auch dem Monarchen entscheidenden Raum ließ. Die Pläne der bayerischen Regierung wiesen über den Rahmen des Reiches hinaus⁴². Sie zielten trivialerweise nicht auf Hegemonie⁴³, wohl aber auf »nationale« Eigenständigkeit. Die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit sollte durch »moralische Ausbildung« und »eine zweckmäßige Erziehung der vaterländischen Jugend aller Klassen« in diesem Sinn gestaltet werden⁴⁴. Das Überleben als Staat stand damit für Montgelas vor einer deutschen Reichs- oder Bundespolitik. Frankreich bot sich durch die Erfolge seiner hegemonialen Expansion für Bayern als Partner an, zumal die Förderung Montgelas' auch im Interesse Napoleons lag.

Bayern und die »Reichs«-Politik Österreichs

Den gesamten Erwerbungen des Jahres 1803 von 288 Quadratmeilen mit 843300 Einwohnern standen an Verlusten etwa 200 Quadratmeilen mit 730000 Einwohnern gegenüber⁴⁵. Wesentlich dabei war, daß es der bayerischen Politik gelungen war, nicht nur den Staat zu retten, sondern auch die territoriale Konzentration voranzutreiben. Ein geschlossenes Staatsgebiet hatte Bayern freilich damit noch nicht. Es war unter anderem durchbrochen von den zahlreichen Herrschaften der Reichsritter, von den preußischen Markgrafschaf-ten Ansbach und Bayreuth, von den Fürstentümern Eichstätt und Regensburg, von den Gebieten der Malteser und Deutschherren sowie der Reichsstädte

nach Heinrich Otto Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes (= Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte. A.F. 122). Aalen 1969 (Neudruck der Ausgabe Breslau 1913), S. 116.

⁴¹ Hartwig Bülcck, Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL. 21. Berlin 1964, S. 1–65; Ulrich Scheuner, Die großen Friedensschlüsse (E. 10).

⁴² Theodor Bitterauf, Geschichte des Rheinbundes (E. 25) S. 93 ff.; Karl Otmar von Aretin, Heiliges Römisches Reich (I. 76) I, S. 477 f.; vgl. dazu auch die Schrift Hegels über die »Verfassung Deutschlands« (E. 13) und dazu den Aufsatz von Hans Maier (E. 13).

⁴³ Vgl. Anm. II. 8.

⁴⁴ Instruktion vom 25. Januar 1802 zur Einleitung der Kirchengutsäkularisation, um ein Beispiel herauszugreifen.

Nürnberg und Augsburg. Montgelas kam seinem Ziel⁴⁶ eines einheitlichen, modernen Staates, dessen Einwohner bei gleichlaufenden Interessen ein gemeinsames Vaterlandsgefühl entwickeln konnten, nur ein Stück näher. Er strebte aber den ganzen Erfolg an und setzte auf die Karte Frankreich. Dieser Entschluß entsprach rationaler Abwägung, die Montgelas befähigte, die Kenntnis der Antinomie des Geschichtlichen in die politische Wirklichkeit umzusetzen. So hielt er das Ende des Heiligen Römischen Reiches für ebenso unabwendbar, wie er später 1808 auf dem Höhepunkt der napoleonischen Macht das Ende der Herrschaft des Kaisers voraussah⁴⁷. Aus beiden Konstellationen zog er für sein Land die größten Vorteile. Der aufgeschlossene Teil der bayerischen Bevölkerung unterstützte Montgelas trotz der hegemonialen Ambitionen Frankreichs. Einer der wichtigsten Gründe lag in der radikalen Abkehr Napoleons von der bourbonischen Außenpolitik. Bonaparte verband die Ziele der Französischen Revolution mit seiner Deutschlandpolitik⁴⁸. Nicht territoriale Zersplitterung, sondern mittelstaatliche Konzentration strebte er in Süddeutschland an, und die bürgerliche Freiheit sollte den feudalen Zwang ablösen.

Der immer noch sehr lebendige Reichspatriotismus hatte der Anziehungskraft dieses Konzeptes nichts Hinreichendes entgegenzusetzen. Seine Wirksamkeit blieb auf das Publizistische beschränkt⁴⁹. Es fehlte ihm die politische Kraft. Kaiser Franz II. genoß zu wenig Vertrauen. Er hatte der Säkularisation zugestimmt, ohne die Reichsstände zu befragen und im Eintreten für den reichsunmittelbaren Adel durch das Konservatorium vom 23. Januar 1804⁵⁰ sah man eher das Interesse Österreichs, sich nicht nach Osten abdrängen zu

⁴⁵ Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern nach amtlichen Quellen, Bd. 1. Stuttgart/Tübingen 1825, Beilagen S. 12 ff.; vgl. auch Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 13; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 48 etwas abweichend; andere Zahlen für Bayern: Klaus Dieter Hömig, Der Reichsdeputationshauptschluß (II. 20) S. 32, Anm. 12; siehe ebenfalls Hans Mauersberg, Rekonstruktionsprojekte deutscher Staaten auf dem Wiener Kongreß und die ihr dienlichen bevölkerungsstatistischen und sonstigen Unterlagen nach den Gesandtschaftsberichten des königlich britischen und hannöverschen Bevollmächtigten, des Grafen Münster, in: Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte (I. 29) S. 266–283; in Franken erfolgte Gebietstausch mit Preußen.

⁴⁶ Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 341 ff.

⁴⁷ Aufzeichnung Ludwigs I., nach Max Spindler, Kronprinz Ludwig von Bayern und Napoleon I. Nach Aufzeichnungen Ludwigs über Napoleon (= Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Abteilung N.F. 20). München 1942, S. 55; vgl. auch Erwin Arndt, Vom markgräflichen Patrimonialstaat zum großherzoglichen Verfassungsstaat Baden. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte Badens zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern und Württemberg, in: ZGO. 101 (1953) 157–264, 436–531. Arndt vermittelt weitreichende Perspektiven im Vergleich zwischen Montgelas und Reitzenstein. Die geschichtliche Verankerung des Denkens Montgelas' kommt dabei etwas zu kurz.

⁴⁸ So schon Theodor Bitterauf, Geschichte des Rheinbundes (E. 25) Kap. 3.

⁴⁹ Hermann Schulz, Vorschläge zur Reichsreform in der Publizistik von 1800–1806. Gießen 1926.

⁵⁰ Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft und souveräner Staat (E. 17) S. 237 ff.

lassen, als das Bemühen um den Schutz der Reichsverfassung⁵¹. Die Annahme eines erblichen *österreichischen* Kaisertitels durch Franz II. am 11. August 1804 bestätigte diese Entwicklung⁵². Hinzu kam, daß sich der Reichspatriotismus mit Vorschlägen zur Reichsreform verband, die zu einem Großteil in der Konsolidierung eines »dritten Deutschlands«, also starker Mittelstaaten neben Österreich und Preußen, gipfelten. Diese Triasidee wurde von Männern wie Carl F. Häberlin, Johann G. Pahl, Hans Chr. Freiherr von Gagern und Friedrich Gentz vertreten⁵³. Trotz ihres zum Teil utopischen Charakters bot sie im Grundsatz gleichsam spiegelbildlich zum napoleonischen Deutschlandkonzept eine echte Alternative. Hätte sie der Kaiser ernsthaft als Mittel der Reichsreform in Betracht gezogen, wäre Napoleon gezwungen gewesen, in Verteidigung seiner im Frieden von Lunéville erlangten Positionen zum Kampf um Deutschland anzutreten.

Die deutsche Politik Kaiser Franz II. hatte aber nur die Interessen der Erblande zum Ziel. Besonders Bayern war von den territorialen Ansprüchen Österreichs betroffen. Seit den Zeiten Max Emanuels überzogen österreichische Truppen bayerische Gebiete in Abständen mit Krieg und hinterließen vor allem bei der Bevölkerung Niederbayerns einen nachhaltigen Eindruck tiefer Abneigung. Die Annexionsgelüste der Wiener Regierung hatten unterschiedliche Intensität. Sie erreichten 1805 in Bestrebungen der Einverleibung ganz Bayerns⁵⁴ ihren Höhepunkt, die in der Auffassung wurzelten, daß beide Dynastien unter den gegebenen Umständen nicht nebeneinander bestehen könnten⁵⁵. Österreich ging den Weg der Begrenzung und ließ sich mehr und mehr aus dem Heiligen Römischen Reich hinausdrängen. Napoleon hingegen schuf durch sein Kaisertum von 1804⁵⁶ das Mittel, um über ein »Système fédératif«⁵⁷ Europa hegemonial neu zu gestalten. Montgelas entschied sich für »die Seite

⁵¹ Karl Otmar von Aretin, Heiliges Römisches Reich (I. 76) I, Kap. 6.

⁵² Julius M. Berger, Der große Titel des Kaisers von Österreich in seinem historischen Aufbau. Wien und Leipzig 1907; Friedrich Tezner, Der österreichische Kaisertitel. Wien 1899; Heinrich Ritter von Srbik, Das österreichische Kaisertum und das Ende des Heiligen Römischen Reiches 1804–1806 (= Einzelschriften zur Politik und Geschichte, 23). Berlin 1927.

⁵³ Die Vorschläge waren vielfältig und sichtlich verworren. Im Lager Napoleons 1804 gab es unter Anregung des Fürstprimas Dalberg und Karl Friedrichs von Baden Pläne eines Fürstenbundes des Dritten Deutschland zur Erneuerung des Reiches unter Napoleons Schutz. Vgl. Max Braubach, Von der Französischen Revolution bis zum Wiener Kongreß, in: Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte. Hrsg. H. Grundmann, Bd. 3. Stuttgart 1973, S. 40 f.; Heinz Gollwitzer, Europabild und Europagedanke (E. 10) S. 114 f.

⁵⁴ Vgl. das Projekt der Verschiebung der Grenzen bis an die Isar. Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv (II. 37) VIII (1802) S. 54 ff.; Hans Karl von Zwehl, Der Kampf um Bayern 1805. I. Der Abschluß der bayerisch-französischen Allianz (= Münchner Historische Abhandlungen, 1. Reihe, 13). München 1937, S. 75 f., auch Anm. 2; im übrigen ist der Beurteilung Montgelas' durch Zwehl nicht zu folgen; siehe auch Marcel Duanan, Napoléon et l'Allemagne (E. 24) Kap. 1, Tl. 2; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 17, Anm. 2.

⁵⁵ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 49 f.

⁵⁶ Senatskonsult vom 18. Mai 1804, Krönung am 2. Dezember 1804.

⁵⁷ Das Konzept entwickelte der Berater Napoleons Alexandre-Maurice Blanc d'Hau-

der Befähigung und des Genies«⁵⁸. Es war nach Eberhard Weis gleichzeitig »ein unvermeidlicher Akt staatlicher und dynastischer Selbsterhaltung«, der den eigentlichen Durchbruch zum modernen, leistungsfähigen bayerischen Staat darstellte⁵⁹. Der Endpunkt dieser Entwicklung, die Staatssouveränität, »l'indépendance de souveraineté pleine et entière«, entsprach gewiß dem Ehrgeiz des Ministers, aber sie war in der Zeit der entstehenden Nationen im modernen Sinn gleichzeitig — mehr nach innen als nach außen — das einzige Mittel staatlichen Überlebens.

Der Vertrag von Bogenhausen zwischen Frankreich und Bayern vom 25. August 1805⁶⁰ vollzog jene Wende, die im »Système« Montgelas⁶¹ längst angelegt war. Er garantierte Bayern seine 1803 errungenen Besitzungen sowie verschiedene Präntentionen vor allem auf die Gebiete der Reichsritter und regelte die gegenseitige Militärhilfe im Kriegsfall. Die Politik Bayerns im Sommer und Herbst 1805 wurde von der streng nationaldeutschen Geschichtsforschung bis ins 20. Jahrhundert als Verrat am Reich — damit der deutschen Sache dargestellt. Diese retrospektive Deutung aus einer Mischung kleindeutsch-preußischer Ideologie und Vorstellungen deutsch-französischer Erbfeindschaft entbehrt in ihrer Verengung des Blickwinkels jeder sachlichen Grundlage. Abgesehen davon, daß das Alte Reich zu jeder Zeit einen universalistischen Charakter hatte und daß die Anfänge deutschen Nationalbewußtseins in Klassik und Romantik deutliche kosmopolitische Züge trugen, standen die Maßnahmen Montgelas' — wie auch später Metternichs und Bismarcks — in Traditionen der klassischen Kabinettspolitik. Das Verdikt gegen die süddeutschen Staaten traf im Grunde alle deutschen Dynastien, denen der Wille zur Erhaltung des Reiches fehlte⁶². Die Weichen zur Auflösung des Reiches wurden bereits im Sonderfrieden zu Basel 1795 und im Frieden zu Campo Formio 1797 gestellt. Seither wahrte Preußen Neutralität und riet Bayern vielfach zu einem Bündnis mit Frankreich. Österreich sah im Reich nur eine Quelle zur Steigerung der eigenen Macht⁶³. Die Schaffung des österreichischen Kaisertums von 1804 nimmt den Bruch der Reichsverfassung in Kauf, um diesem Ziel näher zu

terive in seiner Schrift, *De l'état de la France à la fin de l'an VIII*. Paris 1800, Zit. 170.

⁵⁸ Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten* (E. 35) S. 97.

⁵⁹ Ähnlich bezüglich aller Rheinbundstaaten, vgl. Joseph (von) Held, *System des Verfassungsrechts* (E. 37) I, S. 461.

⁶⁰ Ratifiziert wurde der Vertrag in Würzburg nach Zögern des Kurfürsten am 28. (zurückdatiert auf den 23.) September 1805. Text bei Joseph Gmeinwiser, *Die bayerische Politik im Jahre 1805*. München (Phil. Diss.) 1928, S. 224 ff., Beilage 9; Rudolfine von Oer, *Der Friede von Preßburg. Ein Beitrag zur Diplomatiegeschichte des napoleonischen Zeitalters* (= Neue Münstersche Beiträge zur Geschichtsforschung, 8). Münster 1965, S. 32 f.; Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten* (E. 35) S. 100; siehe auch Hans Karl von Zwehl, Hrsg., *Die bayerische Politik im Jahre 1805. Urkunden, gesammelt und ausgewählt von H. K. v. Zwehl, Einführung v. A. Ritthaler* (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, 64). München 1964.

⁶¹ Wolfgang Quint, *Souveränitätsbegriff* (E. 9) S. 105 ff.

⁶² Zu den »inneren« Gründen vgl. Kap. IV.

⁶³ U. a. Max Braubach, *Von der Französischen Revolution bis zum Wiener Kongreß* (II. 53) S. 40 und Anm. 4.

kommen⁶⁴. Auch die Motive zur Niederlegung der deutschen Kaiserkrone durch Franz II. am 6. August 1806 waren allein die Interessen Österreichs⁶⁵. Die Erklärung des Kaisers zur Abdankung war darüberhinaus »ein reichsverfassungswidriger Akt«⁶⁶.

Im Rahmen dieser Entwicklung wahrte Montgelas mit voller Ermächtigung des Kurfürsten die Anliegen seines Landes nach Heinrich von Treitschke als »skrupelloser Realist«. Er nützte das anerkannte Recht auf Bündnisfreiheit und Krieg, wie es die deutschen Territorialstaaten seit dem 17. Jahrhundert für sich beanspruchten. Der Vertrag von Bogenhausen bestätigte die Ergebnisse des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 und richtete sich im übrigen gegen den Einfluß Österreichs in Süddeutschland. Das Reich war direkt nicht beteiligt. Dafür spricht, daß Max IV. Joseph den Vertrag erst zehn Tage nach dem Einmarsch der österreichischen Armee in Bayern am 28. September 1805 ratifizierte und daß eine Kriegserklärung seitens des Reiches während des dritten Koalitionskrieges nicht erfolgte. Trotzdem verlor Montgelas sein Ziel, die volle Souveränität für Bayern zu erlangen, nicht aus den Augen⁶⁷. Es ging ihm dabei aber weniger um die äußere Souveränität. Sie war für ihn nur insofern von Bedeutung, als sie ihm als Kampf- und Rechtfertigungsparole zur Arrondierung des Staatsgebietes und zur Durchsetzung seiner Reformen gegenüber den berechtigten Herrschaftsträgern diene. Indem der Kaiser sich einer aktiven Reform des Reiches verschloß und im Interesse der Positionen und Privilegien seiner Erblande einer Modernisierung der süddeutschen Mittelstaaten entgegentrat, öffnete er Napoleon nicht nur die Tore, sondern zwang Bayern, Württemberg und Baden gleichsam auf die Seite des hegemonialen Frankreich.

2. DIE BAYERISCHE SOUVERÄNITÄT

Montgelas war zu sehr kühler Rechner und vom Denken des Theoretikers des Völkerrechts des 18. Jahrhunderts Eméric de Vattel⁶⁸ beeinflusst, als daß er

⁶⁴ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 63; Klaus Epstein, *Die Ursprünge des Konservativismus* (II. 14) S. 756 ff.; Max Braubach, *Von der Französischen Revolution bis zum Wiener Kongreß* (II. 53) S. 40 f.

⁶⁵ Die Gutachten Graf Friedrich Stadions — er war der Bruder des Außenministers Philipp Graf Stadion — und des kaiserlichen Kronkommissars Johann Alois Freiherr von Hügel bestätigten dies. Ihre größte Sorge war, daß aus der Vakanz dem Hause Österreich Nachteile erwachsen könnten. Vgl. Hellmuth Rössler, *Österreichs Kampf um Deutschlands Befreiung. Die deutsche Politik der nationalen Führer Österreichs 1805—1815*, 1. Bd. Hamburg 1940, S. 209 ff.; Kurt von Raumer, *Hügel's Gutachten zur Frage der Niederlegung der deutschen Kaiserkrone* (17. Mai 1806), in: *ZBLG.* 27 (1964) 390—408.

⁶⁶ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 72.

⁶⁷ Ludwig Maenner, *Die süddeutschen Mittelstaaten zwischen Frankreich und Österreich im Jahre 1805*, in: *ZBLG.* 11 (1938) 188—221; Wolfgang Quint, *Souveränitätsbegriff* (E. 9) S. 154 ff., spricht von »versteckter« Souveränität im Bogenhauser Vertrag.

⁶⁸ Souveränität ist im Sinne des natürlichen Völkerrechts Vattels von einer höheren Norm geprägt und vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen der Staatenordnung.

Souveränität im Sinne des nationalen Machtstaates⁶⁹ der späteren Zeit begriffen hätte. So sehr der allmächtige Minister seine Reformen vielfach rigoros durchsetzte, der betroffene reichsunmittelbare Adel behielt weitgehend seinen Besitz⁷⁰ und mehrte bald seinen Einfluß in öffentlichen Angelegenheiten. Bei den Reichsstädten übernahm der bayerische Staat nicht nur die Rechte, sondern auch die Verpflichtungen, die zusammen mit den Schulden vielfach den Gewinn überstiegen. Ihre Bürger mußten sich mit Beginn der Industrialisierung ohnehin auf den wirtschaftlichen Großraum orientieren. Ihnen fiel bald die wirtschaftliche Führung in Bayern zu. Die Tätigkeit dieses Adels und dieser Bürger war künftig allerdings nur mehr *im* Staate denkbar und möglich. Die Vielfalt der historischen Individualität mußte der modernen Rationalität weichen, die in ihrer Zwecksetzung langfristig angelegt war. Die volle innere Souveränität förderte das gemeinsame Interesse des Volkes und vermittelte ein subjektives Gefühl der Stärke; die Voraussetzung etwa für ein Volksheer, das bereits 1805 wesentlich zu den Siegen Napoleons beitrug und von da an stets ein wichtiges Moment der militärisch-politischen Überlegungen des französischen Kaisers war⁷¹. Die äußere Souveränität konnte unter diesen Umständen relativ eingeschränkt sein. Eine föderative Orientierung an einem hegemonialen Bündnisssystem bedeutete allerdings nur dann Vorteile, wenn die eigenen natürlichen staatlichen Kräfte stark genug waren, um im Konfliktfalle eine Potenz darzustellen. War dies nicht der Fall, drohte staatliche Auflösung. Überstaatliche Bindung oder föderative Bündnispolitik führten also für einen Mittelstaat bereits in der Epoche des klassischen Völkerrechts zu einem Souveränitätsgewinn. Montgelas war sich für Bayern dieser Lage bewußt⁷².

Dritter Koalitionskrieg 1805 – Tirol

Im dritten Koalitionskrieg erfocht Napoleon mit seinen Verbündeten von Oktober bis Dezember 1805 glänzende und rasche militärische Erfolge über Österreich und Rußland. Der französische Kaiser löste die Bayern im Vertrag

Émeric de Vattel, *Le droit des gens*. Leiden 1758; Peter P. Remec, *The position of the individual in international law according to Grotius and Vattel*. Den Haag 1960, S. 133 ff., 173 ff.; Wolfgang Quint, *Souveränitätsbegriff* (E. 9) S. 115 f.; vgl. auch Paul Guggenheim, *Emer de Vattel und das Völkerrecht*. Tübingen 1959.

⁶⁹ Ernst Rudolf Huber, *Nationalstaat und supranationale Ordnung* in: Ders., *Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatsidee*. Stuttgart 1965, S. 273–291.

⁷⁰ Vgl. vor allem Rudolf Vierhaus, *Eigentumsrecht und Mediatisierung. Der Kampf um die Rechte der Reichsritterschaft 1803–1815*, in: *Eigentum und Verfassung. Zur Eigentumsdiskussion im ausgehenden 18. Jahrhundert*. Hrsg. R. Vierhaus (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 37). Göttingen 1972.

⁷¹ Vgl. Kap. V, 1; Eugen von Frauenholz, *Der Übergang vom Söldnerheer zum Volksheer unter dem ersten bayerischen Kriegsminister Graf von Triva*, in: *ZBLG.* 9 (1936) 47–93, 209–233; mit Einschränkung Wolf D. Gruner, *Das bayerische Heer 1825–1864* (I. 60) Kap. I. Die Entwicklung zeigen auch die Bestimmungen über die militärischen Leistungen Bayerns gegenüber Frankreich etwa in den Verträgen von Bogenhausen 1805 und Brünn 1805.

⁷² Eberhard Weis, *Montgelas* (E. 9) S. 345.

von Bogenhausen gegebenen Versprechungen ein, indem er sie im Vertrag von Brünn⁷³ am 10. Dezember 1805 präzisierte sowie erweiterte, ihnen im Vertrag von Schönbrunn⁷⁴ am 14. Dezember 1805 die Anerkennung Preußens verschaffte und im Friedensvertrag von Preßburg am 26. Dezember 1805⁷⁵ die Zustimmung Österreichs erzwang. Die umfangreichen Gebietserweiterungen⁷⁶ Bayerns bedeuteten eine weitere territoriale Konzentration des Staates. Die Gewinnung von Tirol allerdings führte über die geltenden politischen Maximen hinaus. Diente bisher die Außenpolitik der innenpolitischen Modernisierung, so kann man das Ausgreifen Bayerns über die Alpen bis nach Italien diesem Ziel nur mit Mühe unterordnen; wiewohl eine historische Rechtfertigung möglich war⁷⁷.

Der Gewinn Tirols war für Bayern — auch wenn das Territorium Würzburg dafür hingegeben werden mußte — der erste Schritt zu einer Macht von europäischer Bedeutung. Das Land, die »Zitadelle des Römischen Reiches Deutscher Nation«⁷⁸, war Drehscheibe des Handels und kulturellen Austausches. Von ihm aus bestand die Möglichkeit raschen militärischen Einwirkens auf Italien, die Gebiete des oberen Rheins und auch des nördlichen Alpenraumes⁷⁹. Sein Verlust bedeutete für Österreich einen schmerzhaften Eingriff in die Kernlande und für den Gewinner Bayern die Herausforderung Wiens auf

⁷³ Bayerisch-französischer Vertrag von Brünn vom 10. Dezember 1805, Ratifikation am 17. Dezember 1805, GStAM. MA I, 9; Josef Gmeinwiser, Die bayerische Politik (II. 60) 230 ff.

⁷⁴ Vertrag zwischen Frankreich und Preußen von Schönbrunn vom 14. Dezember 1805, Alexandre de Clercq, Recueil des traités de la France, vol. II, Paris 1864, S. 143 ff.

⁷⁵ Friedensvertrag zwischen Österreich und Frankreich von Preßburg vom 26. Dezember 1805, RBl. 1806, 49; Quellen zur Neuere Geschichte. Hrsg. Historisches Seminar der Universität Bern, Bd. 5: Napoleonische Friedensverträge. Bern ²1973, 37 ff.; Josef Gmeinwiser, Die bayerische Politik (II. 60) S. 233 ff. (Auszug Bayern betreffend); Georg Döllinger, Sammlung I, S. 195 ff. Der Vertrag von Preßburg wurde in jenen Punkten, die Bayern betrafen, durch Verordnung vom 31. Januar 1806, (RBl. 1806, 49), »als ein pragmatisches Gesetz« erklärt.

⁷⁶ Im einzelnen kamen an Bayern: die Reichsstädte Augsburg und Lindau, die restlichen Gebiete der ehemaligen Hochstifter Eichstätt und Passau (das sogenannte Ilzland), die Markgrafschaft Burgau, die Grafschaften Hohenems und Königsegg-Rothenfels, die Herrschaften Argen und Tettngang, die sieben Herrschaften in Vorarlberg und Tirol mit den ehemaligen Hochstiftern Brixen und Trient. Die Grafschaft Tirol erhielt Bayern im Tausch gegen Würzburg (fiel 1814 wieder an Bayern. Vgl. Besitzergreifungspatent vom 19. Juni 1814, RBl. 1814, 1257), das der Großherzog von Toskana zugesprochen bekam, da sein bisheriges Herrschaftsgebiet Salzburg an Österreich fiel. Darüberhinaus kam die Markgrafschaft Ansbach im Tausch gegen das Herzogtum Berg an Bayern. Preußen machte sich Hoffnung auf den Gewinn von Hannover. (Neben den genannten Verträgen von Preßburg und Schönbrunn vgl. den bayerisch-französischen Vertrag vom 15. März 1806, betr. Berg, RBl. 1806, 121 und bayerisches Besitzergreifungspatent für Ansbach vom 20. Mai 1806, RBl. 1806, 189).

⁷⁷ Tirol stand im Mittelalter etwa 500 Jahre unter bayerischer Herrschaft.

⁷⁸ Heinrich Ritter von Srbik, Deutsche Einheit, Bd. 1. München 1935, S. 83.

⁷⁹ Das war schon den Zeitgenossen bewußt. Vgl. Johann Gottfried Pahl, Hrsg., National-Chronik der Teutschen. Gmünd 1806, S. 51 ff.

europäischer Ebene. Montgelas war sich der neuen Lage Bayerns wohl bewußt. Bisher richtete sich seine expansive Politik vor allem nach Westen und Nordwesten. Die betroffenen Herrschaften mit ihren vielfach zersplitterten Territorien waren eingekeilt zwischen dem revolutionären Frankreich, den deutschen Reformstaaten und Bayern. Sie konnten sich der Inkorporierung auf Dauer nicht entziehen.

Anders Tirol, dessen Bevölkerung – geographisch begünstigt – seit jeher gewisse Sonderrechte behaupten konnte. Seine Gesellschaftsordnung war traditionell gefestigt und die Landstände auf Eigenständigkeit bedacht. Dieses Land mußte sich der Reformpolitik Montgelas' widersetzen. Auch eine militärische Lösung war auf Dauer fragwürdig, da Bayern zwar eine moderne schlagkräftige Armee besaß, die Kräfte aber – auch unter dem Zwang ständiger Hilfeleistungen an Napoleon – doch nicht ausreichten. Der Tiroler Aufstand von 1809 sollte diese Befürchtungen bestätigen. Trotzdem rang sich Montgelas nicht zu einer Tiroler Sonderlösung durch – sofern er dazu überhaupt fähig gewesen wäre – und entschied sich wie im gesamten bayerischen Staat für den Weg der Reformen⁸⁰; auch in dem Bewußtsein, daß bei gegenteiliger Entscheidung die Rückwirkung auf die übrigen Neubayerischen Lande höchst unangenehm sein konnte⁸¹. Im Grunde paßte der Gewinn Tirols von einer realistischen Basis aus betrachtet weder ganz in das innen- noch völlig in das außenpolitische Konzept des Ministers⁸². Wenn der Erwerb der Grafschaft schließlich doch begrüßt wurde, so hatte dies vor allem Gründe des Prestiges und der Sicherheit. Der im Preßburger Vertrag verliehene Königstitel erforderte für Max Joseph eine angemessene territoriale Basis⁸³. Seine Reputation und die unabhängige Stellung Bayerns lagen ihm am Herzen. Hier trafen sich seine Überlegungen mit denen Napoleons und auch Montgelas'. Der französische Kaiser wollte ein militärisches Bollwerk gegenüber Österreich aufbauen, dessen Bedeutung im Reich verkleinern und sich der Treue seines Verbündeten Bayern vergewissern, indem er einen natürlichen Gegensatz zwischen diesem und Wien schuf. Durch den Zuschlag Tirols an Bayern erreichte Napoleon eigentlich alle diese Ziele. Montgelas wollte und konnte sich den Wünschen Frankreichs und der Annexionisten im eigenen Lager nicht widersetzen. Er ließ die Frage in der

⁸⁰ Ausführungen Montgelas' in der Sitzung der Geheimen Staatskonferenz am 8. Juni 1807, StR. 7, HStAM.; Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten* (E. 35) S. 177 f.

⁸¹ Zur gesamten Frage vgl. Marcel Dunan, *Napoléon et l'Allemagne* (E. 24) S. 248 ff., 646 ff.; Eberhard Weis, *Die Begründung des modernen bayerischen Staates* (E. 25) S. 27 ff.; Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (E. 25) II, S. 438 ff.; Rudolf von Granichstaeden-Czerva, *Die bayerischen Landrichter in Tirol (1806–1814)*. Innsbruck 1962; Hans Hochenegg, *Bibliographie zur Geschichte des Tiroler Freiheitskampfes von 1809*. Innsbruck/Wien 1960.

⁸² Brief Montgelas' an Grafenreuth vom 17. Dezember 1805, abgedruckt bei Hans Karl von Zwehl, *Die bayerische Politik* (II. 60) S. 244 f.; auch der Tenor der *Erinnerungen Montgelas'* zeigt dies, Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten* (E. 35) S. 110 ff.

⁸³ Vgl. den Brief an den Gesandten Freiherrn von Grafenreuth am Hofe Napoleons vom 17. Dezember 1805, abgedruckt bei Hans Karl von Zwehl, *Die bayerische Politik* (II. 60) S. 244; Prinz Adalbert von Bayern, *Max I. Joseph* (E. 25) S. 500 f.

Schwebe. Sollte Tirol nicht an Bayern fallen, würden weitere Gebietsgewinne an der Ostgrenze und im fränkisch-schwäbischen Bereich zu erhalten sein. Andererseits kam der Gewinn Tirols auch seinem militärischen Sicherheitsbedürfnis entgegen. Die stärkeren Kräfte verhalfen Bayern zu dieser Grafschaft. Langfristig wirkte sich für die bayerische Politik dieser Besitz als eine Belastung aus.

Folgen der Verträge von Brünn und Preßburg 1805

Die territoriale Konzentration war die eine Voraussetzung für den modernen bayerischen Staat; die andere rechtliche war die Erlangung der Souveränität. Die Erhebung Bayerns zum Königreich hatte demgegenüber nur sekundäre Bedeutung und ist im Zusammenhang mit den Traditionen des Alten Reiches zu sehen. Die Verträge von Brünn und Preßburg verliehen dem Kurfürsten zwar die Souveränität, »la plénitude de la souveraineté«⁸⁴, und eröffneten Max Joseph die Annahme des Königstitels⁸⁵, waren aber bezüglich der Zugehörigkeit Bayerns zum Reich nicht frei von Widersprüchen. Nach Artikel 3 des Brünnner Vertrages sollte das Königreich Bayern Teil des Territoriums des Deutschen Reiches (l'Empire d'Allemagne) sein und der König von Bayern sollte mit der deutschen Konföderation (la confédération germanique) alle jene Beziehungen bewahren, die ihn als Mitstand sowie als Kurfürst daran banden, einschließlich aller Rechte, die in seiner kurfürstlichen Eigenschaft begründet waren⁸⁶. Die beiden Begriffe »Empire d'Allemagne« und »Confédération germanique« waren neu. Außerdem warf ihre Verwendung innerhalb eines Satzes Fragen auf. Für »Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation« stand in den bisherigen Verträgen »Saint Empire Romain« oder »Empire germanique«. »Confédération germanique« wurde völkerrechtlich bisher überhaupt nicht verwendet. Kompliziert wurde der Vertragstext weiter dadurch, daß in Artikel 5 wieder von »Empire germanique« die Rede war. In Artikel 7 des Friedens von Preßburg hieß es nur mehr, daß der Kurfürst von Bayern den Königstitel annimmt, ohne aufzuhören Glied der deutschen Konföderation zu sein und daß der Kaiser von Deutschland und Österreich ihn in dieser Würde anerkennt⁸⁷.

Diese vage Begrifflichkeit läßt sich nur aus der Unentschlossenheit Napoleons hinsichtlich seiner Europapolitik erklären. Wenn er »Empire germanique« durch »Confédération germanique« verdrängte, dann deutete dies darauf hin, daß er sich die Möglichkeit offen lassen wollte, die Traditionen der europäischen Universalmonarchie für sich fruchtbar zu machen. Ob er dabei den krie-

⁸⁴ Art. XIV.

⁸⁵ Art. VII. Die Proklamation Bayerns zum Königreich erfolgt am 1. Januar 1806.

⁸⁶ Art. 3: »Le royaume de Bavière continuera de faire partie du territoire de l'Empire d'Allemagne, et S. M. le Roi de Bavière conservera avec la confédération germanique tous les rapports qui l'unissent maintenant à elle comme co-état et comme Prince Electeur, ainsi que tous les droits inhérents à cette qualité«.

⁸⁷ Art. 7: »Les électeurs de Bavière et Wurtemberg ayant pris le titre de roi, sans néanmoins cesser d'appartenir à la Confédération germanique, S.M. l'Empereur d'Allemagne et d'Autriche les reconnaît en cette qualité«.

gerischen Weg der usurpatorischen Neuschöpfung oder des legalen »Griffs nach der Karlskrone«⁸⁸ zu gehen gedachte, war noch offen.

England, Preußen und Rußland entzogen sich Napoleons Einfluß, Unabhängig davon hatte er in jedem Fall vor, Österreichs Ansehen zu schwächen und seine militärisch-politischen Möglichkeiten einzuengen. Ersteres erreichte er, indem er seinen süddeutschen Verbündeten nach Karl Bosl die Souveränität »aufdrängte«⁸⁹ und letzteres durch den Einbruch in die Kernlande der österreichischen Monarchie. Montgelas wollte nicht Motor napoleonischer Hegemonialpolitik sein. Er hielt sich, wie Wolfgang Quint überzeugend dargetan hat⁹⁰, bei seiner Souveränitätspolitik zurück und weigerte sich, sie gegenüber den Reichsrittern mit Gewalt zu exekutieren. Ihm ging es nicht um eine machtpolitische — wie sie Napoleon gerne gehabt hätte, um seinen Verbündeten auf Gedeih und Verderb an sich zu ketten —, sondern um eine völkerrechtliche Lösung, die von Österreich und Preußen anerkannt wurde. Um der inneren Reformen willen nützte der Minister seine außenpolitischen Möglichkeiten, wahrte aber wenigstens den Schein der Reichsloyalität und vermied im Sinne seiner mittelstaatlichen Politik provokatorische Aktionen und Parolen mit dem Ziel der internationalen Zustimmung, um dem Erreichten im Rahmen eines natürlichen Wachstums Dauer zu verleihen.

So enthalten Artikel 7 des Brünner⁹¹ und Artikel 14 des Preßburger Vertrages⁹² eine Umschreibung dessen, was Souveränität nach *innen* bedeuten

⁸⁸ Hellmuth Rössler, Napoleons Griff nach der Karlskrone. München 1957; dagegen Marcel Dunan, Napoléon et l'Allemagne (E. 24) S. 34, 420 f.; Kurt von Raumer, Deutschland um 1800 (E. 25) S. 164 f.; Auguste Fournier, Napoleon I. Eine Biographie, Bd. 2: Napoleons Kampf um die Weltherrschaft. Wien/Leipzig ²1902, S. 58 ff., 69 ff.

⁸⁹ Die Bedeutung des »Zwanges« zeigt sich etwa darin, daß Frankreich — als das Deutsche Reich seinen Zielen nicht mehr dienlich war — das Argument der Souveränität der süddeutschen Staaten als wesentlichsten Grund dafür angab, dem Deutschen Reich die völkerrechtliche Anerkennung zu versagen. Vgl. die Erklärung des französischen Gesandten am Reichstag zu Regensburg vom 1. August 1806, Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 34 f.; Ders., Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 70.

⁹⁰ Wolfgang Quint, Souveränitätsbegriff (E. 9) Tl. 1, Kap. 5.

⁹¹ Art. 7 des Brünner Vertrages: »S. M. le Roi de Bavière jouira sur tous les états, tant ceux qu'il possède actuellement que ceux qu'il possèdera en conséquence du futur traité de paix et du présent traité, de la plénitude de la souveraineté et de tous les droits qui en dérivent ainsi et de la même manière qu'en jouissent S.M. l'Empereur d'Allemagne et d'Autriche et S.M. le Roi de Prusse sur leurs états allemands . . .«.

⁹² Art. 14 des Friedens von Preßburg: »LL. MM. les Rois de Bavière et de Wurtemberg, et S.A.S. l'Electeur de Bade jouiront sur les territoires à Eux cédés, somme aussi sur Leurs anciens états, de la plénitude de la souveraineté et de tous les droits qui en dérivent, et qui leur ont été garantis par Sa Majesté l'Empereur des Français, Roi d'Italie, ainsi et de la même manière qu'en jouissent Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne et d'Autriche et Sa Majesté de Roi de Prusse sur Leurs états allemands. Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne et d'Autriche, soit comme chef de l'Empire, soit comme co-état, s'engage à ne mettre aucun obstacle à l'exécution des actes qu'ils auraient faits ou pourraient faire en conséquence.«

soll⁹³, nämlich über die »alten Staaten« und über die Bayern »abgetretenen Ländereien« die volle Souveränität auszuüben, wie sie »S. M. der Kaiser von Deutschland und Österreich und S. M. der König von Preußen in ihren deutschen Staaten genießen«. Der Kaiser verpflichtete sich darüberhinaus als »Chef des Reiches« und als »Mitstand« den Maßnahmen bei der Ausübung der Souveränitätsrechte, »keinerlei Hindernisse in den Weg zu legen«. Diese Bestimmungen richteten sich vor allem gegen den betroffenen reichsunmittelbaren Adel und die berechtigten Herrschaftsträger im Lande. Beide standen der Verwirklichung eines geschlossenen Verwaltungsstaates im Wege⁹⁴.

3. DAS NAPOLEONISCHE HERRSCHAFTSSYSTEM UND DEUTSCHLAND

Imperiale Idee und Hegemonialpolitik

Nach dem Frieden von Preßburg gelang es Napoleon zwar, die Legitimität seines Kaisertums durch Heiratsverbindungen mit alten europäischen Dynastien — etwa jene zwischen seinem Adoptivsohn Eugène de Beauharnais und der ältesten Tochter Max Josephs am 14. Januar 1806⁹⁵ — zu steigern, aber der Absicht, die Kräfte des Alten deutschen Reiches mit seinem Kaisertum zu vereinen, war trotz verschiedener Bemühungen — so jenen des Kurerzkanzlers Karl von Dalberg oder von Publizisten, Literaten und Gelehrten wie Niklas Vogt, Karl Christian Friedrich Krause, Johann Christoph Freiherr von Aretin oder auch Jean Paul, Johann Wolfgang von Goethe sowie Wilhelm Friedrich Hegel⁹⁶ — kein Erfolg beschieden. Die Gründe sind vielfältiger Natur⁹⁷.

⁹³ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 122 f.

⁹⁴ Art. 14 des Preßburger Friedensvertrages wurde von Kritikern vielfach als eine Aufforderung zum Bruch der Reichsverfassung begriffen. Dazu ist zu bemerken, daß Übergriffe natürlich vorkamen. Aber es lag seit dem 17. Jahrhundert im Sinne des Völkerrechts, daß nach einem Krieg die friedenschließenden Mächte nach dem Konvenienzrecht zur Herstellung des Gleichgewichts der Mächte im Interesse aller Territorien umverteilt, oder Staaten aufgehoben wurden und daß aus der Übereinkunft wieder Legitimität wuchs. Ungewöhnlich allerdings war, daß die zunächst betroffenen Reichsritter, die am Krieg nicht beteiligt waren, mediatisiert wurden. Napoleon selbst wollte dem Rechtsbruch vorbeugen, indem er kurz vor dem Friedensschluß in Preßburg durch einen Armeebefehl (»Ordre du Jour« vom 19. Dezember 1805, GStAM. MA I, 9) den Reichsrittern den Krieg erklärte, um sie unterwerfen zu können. — Was die berechtigten Herrschaftsträger, die nach 1803 verbliebenen Landstände betrifft, so stellte sie der Kaiser, indem er mit der Souveränität für die süddeutschen Staaten die Stände der kaiserlichen reichsgerichtlichen Berufungsinstanzen beraubte, zur Disposition (Art. 8 des Preßburger Vertrags).

⁹⁵ Prinz Adalbert von Bayern, Eugène Beauharnais. Berlin 1940; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 90 f.

⁹⁶ Johann Christoph Frhr. von Aretin, Biographie Napoleons des Großen. Wien 1810; Karl von Dalberg, Betrachtungen über den Charakter Karls des Großen. Frankfurt/M. 1806; Niklas Vogt, System des Gleichgewichts und der Gerechtigkeit, 2 Bde. Frankfurt/M. 1802; Karl Christoph Friedrich Krause, Das Urbild der Mensch-

Vor allem trug die Idee des Grand-Empire in sich die Neigung, wenn nicht den Zwang, zur expansiven Hegemonie. Napoleon ging es um die wirkliche Macht im deutschen Reich. Die Reichsidee hatte für ihn höchstens propagandistischen Wert, denn seine imperiale Idee wies im Kampf mit England um die Meere und in seinen orientalischen Zielen⁹⁸ geographisch und geistig über die Grenzen des Alten Reiches hinaus. Das unbesiegte Preußen stand der vollständigen Einverleibung des Heiligen Römischen Reiches in das Grand-Empire noch im Wege. Napoleon durchbrach die Prinzipien der preußisch-französischen Politik, die seit Friedrich dem Großen über den Frieden von Basel, den Kongreß von Rastatt und den Frieden von Lunéville Gültigkeit hatten. Der Rhein war durch die Gründung des Großherzogtums Berg nicht mehr die Grenze zwischen beiden Staaten. Preußen wurde nach Osten gedrängt. Außerdem verhinderte Frankreich, daß Preußen einen norddeutschen Bund⁹⁹ als eigene Einflußsphäre schuf.

Getragen von einem Instinkt, der eine Mischung aus mystischen Herrschaftsvisionen und politischem Realitätssinn darstellte, wurde das Handeln Napoleons von einem imperialen Geist, dem Mythos einer neuen Art von Regierung, geleitet, der ihn rastlos in vielen Bereichen tätig werden ließ, wobei er Verhandlungen mit gleichgestellten Partnern am wenigsten ertragen konnte. Daher war für den französischen Kaiser in Umkehrung des Wortes von Clausewitz Politik die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln. Für die Verwirklichung der universalen Ziele Napoleons reichten weder die geistigen Traditionen noch die militärischen Kräfte Frankreichs allein. Neben französischen Überlieferungen und revolutionären Gedanken flossen karolingische und römische Traditionen sowie orientalische Herrschaftsvorstellungen in seine Vision vom Grand-Empire ein. Es fehlte die Einheit. Die Grenzen der militärischen Kraft Frankreichs zeigten sich bereits in der Auseinandersetzung des Kaisers mit England 1804. Im dritten Koalitionskrieg war er auf die Hilfe seiner süddeutschen Verbündeten angewiesen. Dieser Faktor gewann bei den absehbaren kriegerischen Auseinandersetzungen erhöhte Bedeutung.

Eine protektionistische Angliederung der süddeutschen Staaten zur Erhaltung der Verfügbarkeit ihrer militärischen Reserven war für Napoleon daher eine realistische Maßnahme seiner Politik. So trat der Wunsch nach der tatsächlichen Annahme der Karlskrone zurück, denn Satellitenstaaten konnten als Hilfsquellen stärker ausgebeutet werden¹⁰⁰. Die politische Perspektive einer »Préfecture Française« erkannten die betroffenen Staaten. Besonders Bayern und Württemberg widerstrebten ihr¹⁰¹. Und so bedeutete das Jahr 1806 die Wende in den bis dahin herzlichen Beziehungen zwischen Bayern und Frank-

heit. Dresden 1811; Theo Stammen, Goethe und die Französische Revolution. München 1966; Heinz Gollwitzer, Europabild (E. 10) S. 111 ff.

⁹⁷ Pierre Muret, Zur Außenpolitik Napoleons (II. 22).

⁹⁸ Edouard Driault, Études Napoléoniennes. La politique orientale de Napoléon (1806—1808). Paris 1904.

⁹⁹ Vgl. u. a. Marcel Dunan, Napoléon et l'Allemagne (E. 24) Kap. IV, 1.

¹⁰⁰ Carl Beck, Zur Verfassungsgeschichte des Rheinbundes. Mainz 1890, S. 30, Zit. Napoleons.

¹⁰¹ Kurt von Raumer, »Préfecture Française« (II. 4).

reich¹⁰²; auch wenn dieser Prozeß sich langsam vollzog und erst sieben Jahre später beendet war.

Die Wende: Idealismus — Romantik — deutscher Nationalgedanke

Es gab aber noch tieferegreifende Veränderungen, die den Wandel begünstigten; Napoleon hatte die politische Landkarte Deutschlands vereinfacht und damit die Voraussetzung für kräftige, lebensfähige Staaten geschaffen. Ihre Einheit bestand in Bürokratie, Heer und patriotischem Interesse. Diese partikuläre Integration stand einer europäischen Politik und einer universalen Reichsidee entgegen. Die Reformen des Aufgeklärten Absolutismus und der Revolution setzten Kräfte der gesellschaftlichen Veränderung frei, durch die ein Volk seine Individualität auch als ein Element der Solidarität erkennen konnte. Idealismus und Romantik boten die ethischen und emotional-gefühlsmäßigen Komponenten, um die Gesamtheit aktiv in den Entwicklungsgang einbeziehen zu können. Weltbürgertum, Neuhumanismus und deutsche Klassik wurden ihrem Gehalt nach für die Nation fruchtbar gemacht¹⁰³. Ihre humanitäre und universale Aussage diente allen Menschen und Völkern, ihre Politisierung erst diente der einzelnen Staatsnation. Das Spannungsverhältnis zwischen kosmopolitischem Denken und nationaler Machtidee blieb bestehen und kennzeichnete die Einheit und die Vielheit des künftigen Europa.

Das revolutionäre Prinzip der Vernunft, die Aufklärung wurde in Deutschland durch das revolutionäre Prinzip des Gefühls, die Romantik abgelöst. Frankreich erlebte die Aufklärung als Revolution. Sein Nationbegriff wurde dadurch nicht nur von seiner historisch-idealistischen Individualität, sondern in gleicher Weise von einem revolutionären Bewußtsein geprägt. Maurice Hauriou bezeichnete daher eine Nation als »une mentalité«¹⁰⁴. Die deutschen Staaten erlebten die Aufklärung nur als Reform, also in einem weniger existenziellen Sinn. Die Romantik fand hier nicht nur einen fruchtbaren Boden, sie prägte auch den Nationbegriff nachdrücklich in einer historisch-idealtypischen Weise

¹⁰² Kurt Uebe, Der Stimmungsumschwung in der bayerischen Armee gegenüber den Franzosen 1806—1812 (= Münchner Historische Abhandlungen, Reihe 2, 12). München 1939; Marcel Dunan, Napoléon et l'Allemagne (E. 24) S. 35—48.

¹⁰³ Friedrich Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat. Hrsg. H. Herzfeld. München 1969.

¹⁰⁴ André Hauriou, Jean Gicquel et Patrice Gélard, Droit constitutionnel (I. 117) S. 96; Eberhard Weis, Geschichtsschreibung und Staatsauffassung in der französischen Enzyklopädie (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, 14). Wiesbaden 1956, S. 203 ff. — Zur Gesamtproblematik: Friedrich Karl von Moser, Von dem teutschen Nationalgeist. Frankfurt/M. 1765; Lorenz (von) Westenrieder, Über Nationalerziehung (I. 4); Andreas Kraus, Vernunft und Geschichte (E. 14) S. 505 ff.; Hans Rall, Kurbayern (E. 28) S. 14 ff. — Die Wirkung in Ostmitteleuropa setzte sich verstärkt fort. Vgl. Karl Bosl, Deutsche romantisch-liberale Geschichtsauffassung und slawische Legende, in: Bohemia Jahrbuch, 5 (1964) 12—52; Friedrich Prinz, Nation und Gesellschaft in den böhmischen Ländern im 19. und 20. Jahrhundert, in: Geschichte in der Gesellschaft. Festschrift für Karl Bosl zum 65. Geburtstag. Hrsgg. F. Prinz, F.-J. Schmale, F. Seibt. Stuttgart 1974. S. 333—349.

und verlieh ihm künftig durch die idealistische Philosophie einen Akzent der Vorherbestimmung, des Mythos.

Dieser romantische Nationbegriff hatte noch einen überstaatlichen Charakter, was im Begriff KulturNation mit zum Ausdruck kommt. Die aufgeklärt-reformierten Staaten boten nun die Form, das Gefäß für die politische Verwirklichung. Österreich und Preußen hatten die besten Aussichten, deutsche Staationsnationen zu realisieren. Den Mittelstaaten fehlte dazu die Macht. Langfristig war Österreich durch seine vielen Völker und durch die geringe Reformfähigkeit gegenüber Preußen im Nachteil. Stein und Hardenberg reformierten den preußischen Staat auf seine nationale Aufgabe hin. Montgelas konnte diesen Weg — selbst wenn er gewollt hätte — im Interesse Bayerns und seiner Unabhängigkeit nicht beschreiten. Bayern und sein Volk entzogen sich aber dennoch den national-deutschen Einflüssen nicht. Montgelas konnte sich für diesen neuen Geist nicht erwärmen. Er entfremdete sich diesen wachsenden politischen Kräften immer mehr. Die nationale Geschichtsschreibung feierte Stein und Hardenberg als Wegbereiter der deutschen Einigung. Montgelas, der für sein Land ebensoviel geleistet hatte, wurde als »Fremdling« herabgewürdigt¹⁰⁵. Im ganzen gesehen war zwar die Entwicklung zu Beginn des Jahrhunderts noch offen, aber die künftigen Grundpositionen des Unterschieds zwischen West- und Mitteleuropa zeichneten sich ab.

Die gesellschaftlichen Verhältnisse verliehen der geistig-kulturellen Lage Stabilität. In Frankreich hatte sich mit Napoleon Bonaparte das Bürgertum endgültig durchgesetzt. Als Bourgeoisie bildete es die tragende Säule seiner Herrschaft¹⁰⁶. Verfügbarkeit des Eigentums, Freiheit der Person und Gleichheit vor dem Gesetz garantierte der Code Napoléon als Ausdruck der neuen Gesellschaftsordnung. Die Herrschaft eines Einzigen ermöglichte die Freiheit im Privaten. Den Grad der wirklichen Freiheit bestimmte das Eigentum oder die Fähigkeit, es zu erwerben. Die deutschen Staaten hatten eine andere, noch wesentlich feudale Gesellschaftsstruktur. Eine bürgerliche Schicht war erst im Entstehen begriffen. Soweit sie durch den Reformstaat¹⁰⁷ gefördert wurde, entwickelte sie sich in der Tradition des Aufgeklärten Absolutismus in Beziehung zu den alten Führungsschichten. Dem Adel gelang es — indem er den formalen Charakter der neuen Gesetze für sich nutzte —, seine alten Freiheiten so weit in wirtschaftliche und soziale Privilegien zu wandeln, daß er seine politisch führende Stellung behaupten konnte. So gewann auch unter diesen Gesichtspunkten die nationale Bewegung in den deutschen Staaten bereits in der Entstehungsphase eine konservative Komponente. Als nun Napoleon nach 1806 daranging, das französische Rechtssystem des Code civil als Mittel der gesell-

¹⁰⁵ Erst in unseren Tagen vollzog Eberhard Weis, Montgelas (E. 9), die sachgerechte Würdigung Montgelas'.

¹⁰⁶ Daran änderte sich selbst dann nichts, als Napoleon 1806 den Majoratsadel einführte, denn er entstammte fast nur dem Bürgertum. Auf die Gesellschaftsstruktur wirkten diese Maßnahmen allerdings stabilisierend. Vgl. Elisabeth Fehrenbach, Traditionale Gesellschaft (E. 9) S. 20 ff.; Charles Morazé, La France bourgeoise, 18e—20e siècles. Paris 1952; Ders., Les bourgeois conquérants. Paris 1957; auch Elinor G. Barber, The Bourgeoisie in Eighteenth Century France. Princeton N.J. 1955.

¹⁰⁷ Vgl. Kap. IV und V.

schaftlich-mentalenen Integration des Grand-Empire auch in den Staaten des Rheinbundes einzuführen, trug er zwar der veränderten Gesellschaftsstruktur dieser Staaten in gewisser Weise Rechnung¹⁰⁸, stieß aber in seiner Absicht — trotz einiger Teilerfolge, besonders in den unmittelbar beherrschten rheinischen Gebieten¹⁰⁹ — auf unüberwindliche grundsätzliche Schwierigkeiten¹¹⁰. Abgesehen von den unmittelbar Betroffenen wandten sich gegen das »fremde Recht« die national-deutschen Denkenden und auch Reformen, wie Montgelas selbst, die um die Unabhängigkeit Bayerns fürchteten.

Das Grand-Empire konnte also auf Grund gemeinsamer Kraft und eines einheitlichen Interesses seine universale Geltung nicht durchsetzen. Dies wurde nach dem Frieden von Preßburg immer deutlicher. Was Napoleon blieb, war die militärische Lösung des Eroberers oder wenigstens die Drohung mit militärischer Intervention. Aber unabhängig davon hatten viele der Gründe, die gegen die imperiale Idee des französischen Kaisers sprachen, unter anderen Vorzeichen zur Auszehrung der deutschen Universalmonarchie geführt. Die Alternative zum Reich Napoleons war daher die nationale Bewegung. Sie zeigte sich etwa in Ernst Moritz Arndts »Germanien und Europa« (1803) oder »Geist der Zeit« (Teil I und II, 1805/06) und Friedrich Gentz' »Fragmente aus der neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa« (1806), aber die Übergänge zu europäischen Ordnungsvorstellungen waren fließend und ihre Umrisse hatten noch keine klaren Konturen¹¹¹.

Die Einflüsse erlebte auch Bayern, allerdings in einer Mischung mit eigenständig patriotischen Kräften¹¹². Hier stärkte der nationale Gedanke zunächst das Bewußtsein der staatlichen Selbständigkeit und nützte dem Ziel Montgelas' der mentalen Integration der neubayerischen Gebiete. Diese Entwicklung war auch im Sinne der seit Karl Theodor wirksamen patriotisch-aufklärerischen Männer in der Umgebung Montgelas'¹¹³. So formierte sich rasch eine Gegen-

¹⁰⁸ Vgl. Art. 27 der Rheinbundakte; für das Königreich Westfalen, Helmut Berding, Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen 1807—1813 (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 7). Göttingen 1973.

¹⁰⁹ Karl-Georg Faber, Die Rheinischen Institutionen, in: Hambacher Gespräche 1962 (= Veröffentlichungen des Instituts für geschichtliche Landeskunde an der Universität Mainz, 1). Wiesbaden 1964, S. 20—40.

¹¹⁰ Vgl. Kap. V, 3 und VI, 3.

¹¹¹ Vgl. auch die zahlreichen Flugschriften aus der Zeit: Rudolfine von Oer, Der Friede von Preßburg (II. 60) S. 234 ff.; Herman Nohl, Die deutsche Bewegung. Vorlesungen und Aufsätze zur Geistesgeschichte von 1770—1830. Hrsgg. O. F. Bollnow und F. Rodi. Göttingen 1970; Heinz Gollwitzer, Europabild (E. 10) Kap. IV, 2; Robert F. Arnold, Hrsg., Fremdherrschaft und Befreiung 1795—1815 (= Deutsche Literatur, Reihe Politische Dichtung, 2). Darmstadt 1973 (unveränderter Neudruck der Ausgabe Leipzig 1932).

¹¹² Ferdinand Seibt, Die bayerische »Reichshistoriographie« und die Ideologie des deutschen Nationalstaates 1806—1918, in: ZBLG. 28 (1965) 523—554; Hans Grassl, Aufbruch zur Romantik. Bayerns Beitrag zur deutschen Geistesgeschichte 1765—1785. München 1968; Hans und Karl Pörnbacher, Die Literatur bis 1885, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte. Hrsg. M. Spindler, Bd. IV, 2. München 1975, S. 1089 ff.

¹¹³ Kurt Uebe, Der Stimmungsumschwung (II. 102); Ludwig Scheibeck, Die deutsch-nationale Bewegung in Altbayern 1806—1813. München (Phil. Diss.) 1914; Rosa

bewegung, als Napoleon eine stärkere Bindung Bayerns und der süddeutschen Staaten an sein Grand-Empire anstrebte.

»Deutsche« Politik Montgelas' — Rheinbund — Ende des Alten Reiches 1806

Als Napoleon mit Beginn des Jahres 1806 — entgegen dem Rat seines Außenministers Talleyrand¹¹⁴ — daran ging, den unmittelbaren Einfluß Frankreichs über den Rhein auszudehnen, überschritten gleichzeitig die bayerisch-französischen Beziehungen ihren Höhepunkt. Montgelas schloß im Sinne seiner zurückhaltenden mittelstaatlichen Bündnispolitik zwar am 16. Januar 1806 einen geheimen Bündnisvertrag mit Napoleon, in dem Frankreich einerseits und Bayern, Baden und Württemberg sowie später auch die Schweiz andererseits als Partner unter französischem Vorsitz zur Koordination gemeinsamer oder strittiger militärischer und ziviler Probleme auftraten¹¹⁵, schwenkte aber, als Napoleon ein Föderationsprojekt unter französischem Protektorat anstrebte, — unterstützt vor allem von Württemberg, das die Unterzeichnung des oben genannten Bündnisvertrages bereits verweigerte¹¹⁶ — in eine »lautlose Kontrepolitik«¹¹⁷ ein. Dies bedeutete trotz spürbar werdender Distanz zu Frankreich dennoch ein Festhalten am bisherigen Bündnisystem. Das Mißtrauen gegenüber Österreich war nach wie vor lebendig, die militärische Macht Napoleons ließ ein Ausscheren unter keinen Umständen zu, und — was für Montgelas sehr schwer wog — Bayern hatte in Franken und Schwaben noch nicht jenes Maß an territorialer Konzentration durchsetzen können, das es seit 1803 mit wechselndem Erfolg anstrebte¹¹⁸.

Die politische Maxime des Ministers war, bei außenpolitischer Orientierung auf die Hegemonialmacht für das eigene Land soviel Vorteile — besonders territorialer Art — wie möglich zu erringen und durch innere Reformen ein so hohes Maß an Stärke zu erreichen, daß nicht nur eine Assimilierung an die Hegemonialmacht verhindert werden konnte, sondern daß einem Bündniswechsel gegebenenfalls eine machtpolitische Grundlage zukam. Die Unterzeichnung der Rheinbundakte durch den bayerischen Bevollmächtigten am 12. Juli

Silberschmidt, Bayerische Flugschriften aus den Jahren 1805—1812. München (Phil. Diss.) 1923; Ulrich Thürauf, Die öffentliche Meinung im Fürstentum Ansbach-Bayreuth zur Zeit der Französischen Revolution und der Freiheitskriege. München 1918; Anton Ernstberger, Eine deutsche Untergrundbewegung gegen Napoleon 1806/1807 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, 52). München 1955. Die innige Verbindung zwischen dem französisch-revolutionären und bayerisch-patriotischem Denken zeigt auch die Flugschriftenliteratur 1805/06.

¹¹⁴ Rudolffine von Oer, Der Friede von Preßburg (II, 60) S. 241 f.

¹¹⁵ Bay. Urk. 1347, MA I 176, 178, GStAM. Vgl. auch Marcel Dunan, Napoléon et l'Allemagne (E. 24) S. 25 ff.

¹¹⁶ Bayern einigte sich mit Württemberg im Vertrag vom 3. Juni 1806 unabhängig von Frankreich über Grenzprobleme. Vgl. Georg Friedrich (von) Martens, Recueil des principaux traités . . . depuis 1761 . . . tom. VIII. Göttingen 1835, S. 457 ff.

¹¹⁷ Kurt von Raumer, »Préfecture française« (II. 4) S. 643.

¹¹⁸ Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 9.

1806¹¹⁹ war — obwohl der Schein dagegen sprach — ein Markstein auf dem Weg der »lautlosen« Opposition gegen das übermächtige Frankreich.

Mit der Ratifizierung der Rheinbundakte am 25. Juli 1806 erlangte Bayern durch Mediatisierung der noch reichsunmittelbar verbliebenen und begehrten Herrschaften¹²⁰ ein weitgehend geschlossenes Staatsgebiet. Die Gewinne waren deswegen von besonderer Wichtigkeit, weil damit einer Umklammerung Bayerns von Seiten Österreichs endgültig vorgebeugt war. Aus diesem Grunde sah Montgelas die völlige Trennung Bayerns vom Reich¹²¹ auch für geboten an¹²². Die Lossagung der Rheinbundstaaten vom Reich erfolgte am 1. August 1806 vor dem Reichstag in Regensburg¹²³. Am nämlichen Tag entzog der französische Gesandte durch eine Erklärung dem Reich die diplomatische Anerkennung Frankreichs¹²⁴. Schließlich legte Franz II., gezwungen durch ein Ultimatum Napoleons am 6. August 1806 die deutsche Kaiserkrone nieder und erklärte das »reichsoberhauptliche Amt« für erloschen¹²⁵.

Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation hatte damit nach neunhundertjähriger Geschichte für die einen ein unrühmliches Ende gefunden und für die anderen ein Geschick erfahren wie viele Großreiche der Geschichte auch.

¹¹⁹ RBl. 1807, 97. Bayerischer Bevollmächtigter war der bayerische Gesandte in Paris Anton Frhr. von Cetto. Die Rheinbundakte wurde von 16 weiteren deutschen Fürsten unterzeichnet. Hinzu traten durch Akzessionsverträge bis 1808 23 weitere Mitglieder. Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 68 ff.; Ders., Dokumente (E. 28) I, S. 26 ff.; Quellen zur Neueren Geschichte. Hrsg. Historisches Seminar der Universität Bern, Bd. 10: Das Ende des Alten Reiches. Bern ³1975.

¹²⁰ An Bayern fiel die Reichsstadt Nürnberg mit ihrem Gebiet sowie die Deutschen Ordenscommenden Rohr und Wäldstetten (Art. 17), schließlich Gebiete der Fürstentümer Schwarzenberg, Oettingen, Hohenlohe (die Oberämter Schillingsfürst und Kirchberg, sowie kleinere Gebiete) Fugger und Thurn und Taxis (die Gebiete an der Nordseite des Herzogtums Neuburg), Gebiete der Grafschaft Castell, Sternstein, Edelstetten, dann die Herrschaften Speckfeld, Wiesentheid, Buxheim, Thannhausen, die Burggrafschaft Winterrieden und die Landstraße von Memmingen nach Lindau (Art. 24). Das bayerische Besitzergreifungspatent erfolgte am 3. September 1806 (RBl. 1806, 353) und ein Grenzbegradigungs- sowie Güterausgleichsvertrag mit dem Großherzogtum Würzburg am 12. Juni 1807 (RBl. 1807, 1245 f.). Die Deutschordenskomtureien Ellingen, Virnsberg, Nürnberg, Oettingen, Donauwörth, Blumenthal (Aichach) und Gangkofen (Landshut) kamen am 24. April 1809 an Bayern. Vgl. Hanns-Hubert Hofmann, Der Staat des Deutschmeisters. Studien zu einer Geschichte des Deutschen Ordens im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation (= Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte, 3). München 1964.

¹²¹ Art. I bis III der Rheinbundakte.

¹²² Das territoriale Interesse und seine Sicherung ist hier der reale Inhalt des gleichfalls von Montgelas betonten Souveränitätsprinzips. Das ist mit Kurt von Raumer, »Préfecture Française« (II. 4) S. 654, gegen Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 6, festzuhalten.

¹²³ Nach Art. I und III der Rheinbundakte. Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 32 ff.

¹²⁴ »Sa Majesté l'Empereur et Roi est donc obligé de déclarer, qu'il ne reconnaît plus l'existence de la constitution germanique...« Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 34 f.

¹²⁵ Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 35 f.

Das Warum und die »Schuld«-Frage wurden von verschiedenen Seiten diskutiert und zeitgebundene Antworten gegeben oder Anklagen erhoben. Die verfassungsrechtliche Erörterung¹²⁶ ist dabei nicht mehr als ein Sandkastenspiel, denn die Verfassung des Reiches war ein Organismus, in dem eine große Zahl geschriebener und ungeschriebener Traditionen lebendig war¹²⁷. Das Urteil hing und hängt also nicht nur von der Zahl der Normen, sondern auch von deren Bewertung ab. Die Genauigkeit des Ergebnisses müßte jene der rechtlichen Voraussetzungen übertreffen. Aussagekräftiger ist die Erkenntnis, daß in der Verwerfung von überkommenen Traditionen mit Erfordernissen der Modernisierung eine Reform des Reiches zur Bewältigung künftiger Aufgaben sichtlich nicht möglich war¹²⁸.

Montgelas schätzte die Lage des Alten Reiches sehr realistisch ein. Ohne Illusionen sah er die Interessen eines mächtigen, modernen bayerischen Mittelstaates am ehesten in einem europäischen Staatensystem gewahrt. Das bedeutete die Überwindung von jeder Art Universalmonarchie und Absage an nationaldeutsche Bewegungen, soweit sie nicht der Einheit des bayerischen Staates nutzten. Der Beitritt Bayerns zum Rheinbund war die bündnismäßige Orientierung an der Hegemonialmacht, da die »nicht zu verkennende Influenz Frankreichs ... so mächtig sei, daß sie ja auch ohne jene seltsame neue Föderation beide souveränen Höfe¹²⁹ von Frankreich abhängig mache«. Ganz in diesem Sinne blieb für Montgelas das Bündnis eine »temporäre Allianz«¹³⁰. Das Aufgehen Bayerns im Rheinbund als Mittel der Integration in das Grand-Empire galt es zu sabotieren. Bei dem übermächtigen Partner Frankreich bot allein die Zugehörigkeit zu diesem Bündnis Aussicht auf Erfolg. Die offene Konfrontation hätte zur militärischen Besetzung geführt¹³¹. In der Tat war die Kontropolitik Montgelas' erfolgreich. Weder das in der Rheinbundakte vorgesehene Grundgesetz (Artikel 11) wurde beschlossen, noch der Bundestag in Frankfurt (Artikel 6) trat zusammen, noch Austrägalgerichte (Artikel 28) wurden eingerichtet. Auch der Erlaß der Bayerischen Konstitution von 1808 war gegen den Ausbau des Rheinbundes gerichtet¹³², in gleicher Weise wie die Bayerische Verfassung von 1818 die Eigenständigkeit Bayerns gegenüber dem Deutschen Bund

¹²⁶ Vgl. u. a. Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28), I, S. 68 ff.

¹²⁷ *Quellen zum Verfassungsorganismus des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1495–1815*. Hrsg. H. H. Hofmann (= *Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte der Neuzeit*, 13). Darmstadt 1976, besonders die Einleitung.

¹²⁸ Vgl. die auch oben genannte Austrittserklärung der Rheinbundstaaten vom 1. August 1806.

¹²⁹ Gemeint sind die Höfe Bayerns und Württembergs. Zit. nach dem Bericht des Gesandten Taube an den König von Württemberg vom 5. Juli 1806, nach Kurt von Raumer, »*Préfecture Française*« (II. 4) S. 659.

¹³⁰ Zit. nach Kurt von Raumer, ebd., S. 657 Anm. 58.

¹³¹ Die französischen Truppen blieben ohnehin vom Frieden von Preßburg bis zu Beginn des vierten Koalitionskrieges in Bayern einquartiert. Vgl. u. a. Graf Richard du Moulin-Eckart, *München am Vorabend des Rheinbundes* (= *Forschungen zur Geschichte Bayerns*, Hrsg. K. v. Reinhardstoettner, 8, 11). Berlin 1900, S. 228–252 und Berlin 1903, S. 54–68.

¹³² Vgl. u. a. Michael Doeberl, *Rheinbundverfassung* (E. 16); Wolfgang Quint, *Souveränitätsbegriff* (E. 9) S. 227 ff.

betonen sollte¹³³. Seiner tatsächlichen Wirkung nach gesehen blieb der Rheinbund für den französischen Kaiser ein militärisches Bündnis mit machtpolitischer Funktion.

Seit 1806 vollzog sich die nationale Frage für die staatliche Entwicklung Bayerns auf verschiedenen Ebenen, die in Wechselwirkung miteinander stehen. Für die offizielle Politik blieb Bayern im napoleonischen Bündnisverband. Montgelas hatte dabei eine europäische Staatenordnung im Auge, deren Mechanismus letztlich vom Prinzip der Konvenienz geleitet wurde. Diese Erkenntnis ließ ihn einerseits die französische Hegemonie anerkennen und andererseits im Bewußtsein der Zeitlichkeit dieser Allianz durch Steigerung der Leistungsfähigkeit Bayerns Vorbereitungen für das Ende des Bündnisses treffen. Die romantisch-nationale Bewegung ging nicht mehr von der prinzipiellen Gleichgewichtigkeit der europäischen Mächte aus, sondern identifizierte das deutsche Interesse mit dem Kampf gegen französische Fremdherrschaft, Aufklärung und Revolution. Sie richtete sich damit auch gegen Montgelas, die aufklärten Reformkräfte und deren Politik. Das Denken in ideologischen Konstellationen, wie es sich im ersten Koalitionskrieg gezeigt hatte, wurde unter nationalen Vorzeichen wieder lebendig. Das nationale Ethos entfaltete sich als absoluter, die deutschen Stämme übergreifender Wert. Seine zunehmende Verankerung in der öffentlichen Diskussion, im Volk, machte die romantisch-nationale Bewegung auch in Bayern zu einer entscheidenden politischen Kraft. Sie war — wie angedeutet¹³⁴ — sichtbar, aber 1806 — trotz des Falles Palm¹³⁵ — noch nicht Ausdruck der allgemeinen Volksstimmung. Die politische Lage in den deutschen Staaten sollte sich jedoch bald zu ihren Gunsten gestalten.

In Bayern selbst wandte sich Montgelas nicht gegen diese Tendenzen¹³⁶. Sie nützten indirekt seiner Politik der bayerischen Eigenständigkeit im napoleonischen System. Außerdem standen einflußreiche Kreise um Kronprinz Ludwig hinter ihr. Eine scharfe Ablehnung hätte die Einheit des Landes und damit die Reformpolitik insgesamt gefährdet, da sich diese Bewegung gerade in den nördlichen Neubayerischen Gebieten besonders lebhaft entwickelte¹³⁷. Im übrigen machten sich die Lasten der ständigen Kriege, die Staatsschulden und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten immer drückender bemerkbar.

Vierter Koalitionskrieg 1806/07 — österreichischer Befreiungsversuch Deutschlands — Vertrag von Paris 1810

1806/07 kam es im vierten Koalitionskrieg zu der erwarteten Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Preußen. Bayern kämpfte auf Seiten Napo-

¹³³ Vgl. vor allem Kap. VI, 4.

¹³⁴ Vgl. oben S. 66 ff.

¹³⁵ Der Nürnberger Buchhändler Johann Philipp Palm verfaßte die Schrift »Deutschland in seiner tiefsten Erniedrigung«, wurde in Braunau von den Franzosen inhaftiert und am 26. August 1806 hingerichtet. Vgl. Martin Riegel, Der Buchhändler Johann Philipp Palm. Ein Lebensbild. Hamburg 1938.

¹³⁶ Das zeigte sich schon daran, daß er versuchte, Palm zu retten. Willy Andreas, Johann Philipp Palm, in: ZBLG. 21 (1958) 18—68.

¹³⁷ Ulrich Thürauf, Die öffentliche Meinung (II. 113); Anton Ernstberger, Eine deutsche Untergrundbewegung (II. 113).

leons und trug zur vernichtenden Niederlage des Staates Friedrichs des Großen bei. Im Frieden von Tilsit am 9. Juli 1807 wurde durch die Abtretung der Markgrafschaft Bayreuth an Frankreich der Einfluß Preußens deutlich nach Norden zurückgedrängt. Bayerns Stellung in Franken verstärkte sich¹³⁸. Die preußische Katastrophe verhalf aber gleichzeitig der Reformpartei um Stein und Hardenberg zum Durchbruch¹³⁹. Da auch der Staat in seiner territorialen Substanz getroffen war, vollzog sich der Wiederaufstieg Preußens in enger Verbindung mit der nationalen Befreiung. Als propagandistisches Instrument nahm sie in den deutschen Staaten bald bekenntnishaften Charakter an.

Auch im Süden entwickelte sich in Wien ein Zentrum vielfältiger Aktivitäten gegen die französische Fremdherrschaft¹⁴⁰. Man drängte auf Neuordnung der deutschen Verhältnisse¹⁴¹. Zunächst suchte der Staatskanzler Johann Philipp Graf Stadion die inneren Verhältnisse Österreichs zu bessern, wobei die Heeresreform im Sinne einer Volksbewaffnung im Vordergrund stand. Aber auch nach außen wirkte die Wiener Regierung. München und Tirol¹⁴² waren besondere Felder antinapoleonischer Spionage. Im Mittelpunkt einer ausgeprägten Propaganda zur nationalen Befreiung stand der österreichische Gesandte und Würzburger Domherr Friedrich Lothar Graf Stadion, ein Bruder des Staatskanzlers. Sein Einfluß war groß, da er sich mit Kreisen der Münchner und Landshuter Romantik zu verbinden wußte, zu denen auch Kronprinz Ludwig gehörte. Alle standen Montgelas und seinen Reformen voll Abneigung gegenüber. Die Beziehung der bayerischen Regierung zu Österreich blieb unter diesen Umständen — verschärft durch Grenz- und Wirtschaftsstreitigkeiten — sehr unterkühlt. Dies hinderte Wien nicht, angeregt durch das Fanal der spanischen Erhebung gegen Napoleon im Frühjahr 1809 den deutschen Befreiungskrieg zu erklären. Aber nur die Tiroler folgten; der Aufstand in Norddeutschland blieb aus und die bayerischen Truppen kämpften erfolgreich und umsichtig bis zum Eintreffen der französisch-rheinbündischen Armee. Bei Abendsberg und Eggmühl wurden die österreichischen Verbände am 20. und 22. April 1809 besiegt¹⁴³. Die Erhebung in Tirol konnte erst Anfang November endgültig niedergeschlagen werden.

Im Frieden von Schönbrunn am 14. Oktober 1809¹⁴⁴ mußte Österreich weitere einschneidende territoriale Verluste hinnehmen. Die Abtretungen erfolgten zunächst an Frankreich. Erst im Winter 1809/10 kam es in der französischen

¹³⁸ Zumal Napoleon König Max I. Bayreuth bereits in Aussicht gestellt hatte. Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten* (E. 35) S. 144.

¹³⁹ Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution* (I. 9) S. 153 ff.; Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 110 ff.

¹⁴⁰ Hellmuth Rössler, *Graf Johann Philipp Stadion. Napoleons deutscher Gegenspieler*, 2 Bde. Wien-München 1966; Ders., *Österreichs Kampf* (II. 64).

¹⁴¹ Vgl. den »Plan zu einem künftigen Föderativ-System für das cis-rhenanische Deutschland, 1808« von Friedrich von Gentz, in: Friedrich von Gentz, *Staatschriften und Briefe*, Hrsg. H. v. Eckardt, Bd. 1, München 1921, S. 200 ff.

¹⁴² Joseph Hormayr war der aktivste Agitator Österreichs in Tirol. Vgl. Hans von Voltolini, *Forschungen und Beiträge zur Geschichte des Tiroler Aufstandes im Jahre 1809*, Gotha 1909; vgl. auch Josef Hemmerle, *Hormayr und Bayern* (1826—1832), in: *AZ*, 73 (1977) 112—130.

¹⁴³ Erzherzog Karl besiegte zwar im Mai 1809 Napoleon erstmalig, mußte sich aber im Juli 1809 bei Wagram dennoch geschlagen geben.

Hauptstadt zum eigentlichen Länderschacher unter den Rheinbundstaaten. Im Vertrag von Paris am 28. Februar 1810¹⁴⁵ erhielt Bayern die Markgrafschaft Bayreuth, das Fürstentum Regensburg, Salzburg, Berchtesgaden, das Innviertel und Teile des Hausruckviertels. Für den Gebietszuwachs mußte es große Teile Tirols und Kärntens an die Königreiche Italien und Illyrien abtreten, breite Gebietsstreifen an Würzburg und Württemberg¹⁴⁶ abgeben sowie größere Zahlungen leisten. Insgesamt aber gewann Bayern etwa 200 000 neue Einwohner hinzu¹⁴⁷.

4. NATIONALE FRAGE UND STAATLICHE ENTWICKLUNG

Regionale Formen der deutschen nationalen Bewegung

Die Verbindung der nationalen Frage mit der staatlichen Entwicklung in den deutschen Staaten zeigte wichtige regional verschiedene Erscheinungsformen. In Österreich und Preußen vollzog sich infolge der militärischen Niederlagen und der moralischen Einbrüche die staatliche Erneuerung nach 1807 in Wechselwirkung mit einer national-deutschen Erweckung. In Bayern und weitgehend auch in den anderen süddeutschen Staaten stand die Reform des Staates, allein schon weil sie viel früher um die Jahrhundertwende einsetzte, in der Tradition des Aufgeklärten Absolutismus und unter dem unmittelbaren Einfluß des revolutionären Frankreich. Die nationale Bewegung nützte zwar vielfach dem patriotischen Selbstverständnis, sonst aber befand sie sich in Opposition zu den Trägern des modernen Staates. Je stärker nun die nationale Ausstrahlung Österreichs und Preußens wurde, desto mehr mußte die Idee des »dritten« Deutschland verblassen, da es in seinem Selbstverständnis gespalten war.

In Bayern brachte die Tirolfrage in dieser Hinsicht einen gewissen Durchbruch. Die rücksichtslose Behandlung der Tiroler brachte nicht nur die geringe Flexibilität und Rigorosität des Montgelas'schen Systems zum Ausdruck, sondern auch die nunmehr nachteilige Bindung an ein immer mehr zu Gewalt-

¹⁴⁴ Text in: Quellen zur Neueren Geschichte. Hrsg. Historisches Seminar der Universität Bern, Bd. 5: Napoleonische Friedensverträge. Bern ²1973, S. 64 ff.

¹⁴⁵ Text bei Georg Döllinger, Sammlung I, 232 ff.

¹⁴⁶ Darunter Ulm.

¹⁴⁷ Vgl. die Besitzergreifungspatente für das Fürstentum Regensburg vom 7. April 1810 (RBl. 1810, 537), die Markgrafschaft Bayreuth vom 7. April 1810 (RBl. 1810, 539), für die Fürstentümer Salzburg und Berchtesgaden vom 19. September 1810 (RBl. 1810, 857) und das Inn- sowie Teile des Hausruckviertels vom 19. September 1810 (RBl. 1810, 859); die Abtretungserklärungen im Etsch- und Eisackkreis vom 23. Juni 1810 (RBl. 1810, 601); den Vertrag von Württemberg vom 18. Mai 1810 (Ratifikation am 1. Juni 1810, RBl. 1811, 361) sowie dessen Vollzug am 2. November 1810 (RBl. 1810, 1232); den Vertrag mit Würzburg vom 26. Mai 1810, (Ratifikation am 11. September 1810, RBl. 1810, 865) sowie dessen Vollzug am 11. September 1810 (RBl. 1810, 863). Anzuführen ist noch der Staatsvertrag zwischen Bayern und dem Herzogtum Sachsen-Coburg-Saalfeld über den Ausgleich kleinerer Hoheits- und Ritterlehensrechte vom 21. August 1811.

maßnahmen neigendes Frankreich. Kronprinz Ludwig suchte in diesem Kampf von Deutschen gegen Deutsche eine versöhnliche Linie durchzusetzen. Er geriet in schärfsten Gegensatz zu Napoleon und wuchs endgültig in die Rolle des Führers der Gegner der Reformer und der Feinde Frankreichs hinein¹⁴⁸. Ihr romantisch-nationales Denken hatte Zukunft und gewann langsam an Kraft. Der traditionelle bayerische Patriotismus wurde im deutschen Rahmen zum Partikularismus oder — da er in Altbayern besonders lebendig war — zu einem innerbayerischen Problem im Verhältnis der alten kurfürstlichen Kernlande zu Neubayern, Franken und Schwaben. Beides sind Merkmale, die bis heute die bayerische Mentalität bestimmen und in ihrer Wechselwirkung Zugang zum Wesen des deutschen Föderalismus ermöglichen. Programm und Staat Montgelas' mußten die verschiedenen bayerischen Territorien und die unterschiedlichen mentalen Strömungen integrieren. Sein Staatsbayern überwölbte die verschiedenen Interessen; sein System blieb dadurch vielfach formal, oft scheinbar inhaltsleer und gewann auch im Urteil der Nachwelt einen rational-mechanistischen Charakter. Die Maßnahmen des Ministers zur staatsbürgerlichen Erziehung zeitigten unmittelbar wenig greifbare Erfolge, da ihm die Zeit fehlte, die Bindungen zum Westen mehr und mehr abrissen und die gesellschaftliche Entwicklung seinen Absichten nicht günstig war¹⁴⁹. Die Beamten-schaft als festgefügte Institution verkörperte im eigentlichen Sinn die Wirklichkeit des *ganzen* bayerischen Staates. Sie stellte auch für den Monarchen die tatsächliche Macht im Staate dar und wuchs in eine unabhängige Rolle der Regierungsausübung mit eigenem Staatsethos hinein. Die bürokratische Integration ermöglichte grundsätzlich die Dauerhaftigkeit der Montgelas'schen Reformen.

»Umsturz der Bündnisse« 1809—1813

Die mentale Spaltung Bayerns zwischen aufklärerisch-reformerisch-kosmopolitischen Strömungen und romantisch-nationaler Erneuerungsbewegung zeichnete sich deutlich seit 1805/06 ab. Zum »Renversement des alliances« kam es aber erst seit 1809/10 unter dem Einfluß der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Verhältnisse und der politischen Entwicklung. Die Reformen Montgelas' griffen tief in das Gesellschaftsgefüge ein. Wesentliche feudale Traditionen wirkten aber fort¹⁵⁰. Das Bürgertum hatte sich im wirtschaftlichen und politischen Leben nicht genügend durchsetzen können. Dazu fehlten die Voraussetzungen. In Frankreich war der Staat auf die Bourgeoisie gegründet und selbst die napoleonische Rearistokratisierung vollzog sich nach ihren Gesetzen. Im Kontinentalsystem als europäische binnenwirtschaftliche Organisation im Unterschied zur Kontinentalsperre gelang es der französischen Bourgeoisie, ihren Vorteil auch gegenüber den Verbündeten Napoleons rigoros zu behaupten. Seit 1810 konnte sich Bayern diesem System der wirtschaftlichen Ausbeutung immer we-

¹⁴⁸ Max Spindler, Kronprinz Ludwig (II. 47).

¹⁴⁹ Vgl. den folgenden Abschnitt und zahlreiche Hinweise in Kap. V und VI.

¹⁵⁰ Vgl. vor allem Hinweise in Kap. IV und VI.

niger entziehen¹⁵¹. Die ursprünglich universale Konzeption des Grand-Empire entartete zu einem Einflußgebiet des wirtschaftlichen Imperialismus Frankreichs, das zusehends der militärischen Unterdrückung bedurfte. Die bayerische Regierung war sich der veränderten Lage bewußt¹⁵². Die Interessen des Landes waren nunmehr endgültig jenen Frankreichs entgegengerichtet. Politisch aber konnte diese Entwicklung erst zu Buche schlagen, wenn der militärische Druck Napoleons gewichen und Bayerns territoriale Integrität sowie staatliche Unabhängigkeit von den Gegnern gewährleistet wurde.

Die Dinge kamen in Fluß, als Rußland im Dezember 1810 die Kontinental-sperre aufgab. Napoleon sah im Sinne seines übersteigerten und höchst empfindlichen Hegemonialbewußtseins als Abwehrmittel nur den Krieg gegen den Zaren. Im Rußlandfeldzug von 1812 erfüllte Bayern seine Bündnispflicht gegenüber Frankreich. Es verlor beim Untergang der Grande Armée mehr als 30 000 Mann, fast sein gesamtes Kontingent. Der gewaltige Eindruck dieser Opfer führte zum offenen Protest gegen Napoleon und zum endgültigen Umschwung der Volksstimmung zugunsten einer Veränderung der Bündnisse. Außenpolitisch stand das Schicksal Bayerns dennoch auf des Messers Schneide. Einen Rückzug in die Neutralität ließ die politische Lage nicht zu. Die militärische Stärke des Landes war auch angesichts der großen Verluste in Rußland noch zu groß. Österreich forderte von Bayern Neutralität und Frankreich lehnte sie ab. Montgelas erkannte die Gefahr eines zu frühen Bündniswechsels¹⁵³. Bei einem Sieg Napoleons konnte dies die Aufteilung und die Ausbeutung des Landes bedeuten. Aber auch im gegenteiligen Fall lagen ähnliche Folgen nahe¹⁵⁴. So blieb die bayerische Regierung zunächst, trotz aller Bemühungen der deutschen Herrscher, die sich gegen Napoleon erhoben hatten, passiv und verlegte sich dann nach außen auf eine Hinhaltenaktik, um in Geheimverhandlungen¹⁵⁵ mit Wien den Bündniswechsel zu befriedigenden Bedingungen zu ermöglichen. Hier zeigte sich bereits die Überlegenheit des künftigen Meisters der europäischen Politik, des Fürsten Metternich, der 1809 als Nachfolger Graf Stadions österreichischer Außenminister geworden war. Er verzichtete auf die traditionelle österreichische Politik der hegemonialen Expansion in Süddeutschland. In seinem System des Gleichgewichts der Mächte war die Lebensfähigkeit, auch die Stärke der Staaten Voraussetzung der Friedenssicherung. Er gab Bayern die gewünschten existentiellen Zusicherungen. Folgenscher wurden hier bereits die Weichen gegen ein einiges Deutschland gestellt. Montgelas drängte aber erst zum für Bayern günstigsten Zeitpunkt auf den Vertragsabschluß. Dieser lag ohne Zweifel zwischen dem Bruch Österreichs mit

¹⁵¹ Marcel Dunan, *Napoléon et l'Allemagne* (E. 24); Ders., *Napoléon et le système continental* (E. 24).

¹⁵² Vgl. die kritischen Ausführungen Maximilian von Montgelas', *Denkwürdigkeiten* (E. 35) S. 216–231.

¹⁵³ Bericht Montgelas' an Kronprinz Ludwig vom 24. Juli 1813, abgedruckt bei Hans W. Schwarz, *Die Vorgeschichte des Vertrages von Ried* (= *Münchner Historische Abhandlungen*, Reihe I, 2). München 1933, S. 127 ff.

¹⁵⁴ Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten* (E. 35) S. 275.

¹⁵⁵ Der Befehlshaber der bayerischen Armee Karl Philipp Franz von Wrede übernahm die diplomatischen Funktionen. Alexander Winter, Karl Philipp Fürst von Wrede als Berater des Königs Max Joseph und des Kronprinzen Ludwig von Bayern (1813–1825) (= *MBM*. 7). München 1968, S. 29 ff.

Frankreich und der Entscheidungsschlacht der Alliierten gegen Napoleon. Nach dem Kriegseintritt Österreichs am 12. August 1813 war einerseits eine Einigung Wiens und Paris' auf Kosten Bayerns nicht mehr möglich, andererseits stand Bayern dadurch vor der Völkerschlacht bei Leipzig vom 16. bis 19. Oktober 1813 im deutschen Lager. Diese Teilnahme am »Rüttschwur« der deutschen Stämme war gerade für Bayern bei seinem ausgeprägten Eigenständigkeitsbewußtsein in den künftigen Verhandlungen und der nationalen Entwicklung von unschätzbare Bedeutung¹⁵⁶.

Vertrag von Ried 1813

Der Vertrag von Ried wurde am 8. Oktober 1813 von den Bevollmächtigten Bayerns und Österreichs unterzeichnet¹⁵⁷. Er beinhaltete unter Hinweis auf eine durch Gleichgewicht der Mächte zu schaffende europäische Friedensordnung die Freundschaftserklärung zwischen beiden Staaten. Dies sollte im einzelnen den Austritt Bayerns aus dem Rheinbund, wirtschaftliche Zusammenarbeit¹⁵⁸ zwischen den Vertragspartnern, militärische Integration der beiden Armeen im Krieg gegen Frankreich¹⁵⁹ und gemeinsames Vorgehen bei Friedensverhandlungen bedeuten. König Max I. erhielt dafür die volle Unabhängigkeit, Souveränität und Geschlossenheit¹⁶⁰ seines Landes sowie im Falle von Gebietsabtretungen deren anderweitigen gleichwertigen Ersatz garantiert. Die Verpflichtungen von Seiten Österreichs wurden allerdings nur teilweise eingehalten. Bereits der Erste Friede von Paris mit Frankreich am 30. Mai 1814¹⁶¹ zeigte, daß Bayern seine europäische Rolle ausgespielt hatte und daß seine Stellung nur noch »unabhängig« im Rahmen der Deutschlandpläne bei der Neuordnung Mitteleuropas sein konnte¹⁶². Die zu späte Erkenntnis dieser Tatsache seitens der bayerischen Diplomatie verwehrte dem Land die gewünschten Erfolge, vor allem die territoriale Geschlossenheit. Im bayerisch-österreichi-

¹⁵⁶ Vgl. vor allem Michael Doeberl, Bayern und die deutsche Erhebung wider Napoleon I. (= Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 3. Klasse 24. Bd. 2. Abteilung). München 1907; Hans W. Schwarz, Die Vorgeschichte des Vertrages von Ried (II. 153); Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 299 ff.; Theodor Schieder, das Jahr 1813 und das heutige Europa, in: Napoleon und Europa. Hrsg. H.-O. Sieburg (= NWB. 44). Köln 1971, S. 344–358.

¹⁵⁷ RBl. 1813, 1393; Georg Friedrich (von) Martens, Supplément au recueil des principaux traités . . . depuis 1761 . . . tom. V. Göttingen 1817, S. 610 ff.; vgl. auch die königliche Erklärung über den Bruch mit Frankreich vom 14. Oktober 1813, RBl. 1813, 1305.

¹⁵⁸ Also auch Aufgabe der Kontinentalsperre Art. 1.

¹⁵⁹ Allerdings sollte die bayerische Armee ein selbständiges Corps bilden, Art. 5, 6 und 9 sowie Geheimartikel V bis VII.

¹⁶⁰ Geheimartikel III: »La dite indemnité devra être à la convenance du royaume de Bavière et de manière à former avec lui un contigu complet et non interrompu«.

¹⁶¹ Text, Georg Friedrich Martens, Supplément au recueil des principaux traités . . . depuis 1761 . . . tom. VI. Göttingen 1818, S. 1 ff.

¹⁶² ». . . Les Etats de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif . . .«, heißt es in Art. VI, 2 im genannten Friedensvertrag von Paris.

schen Vertrag von Paris am 3. Juni 1814¹⁶³ erhielt Bayern nach Abtretung von Tirol¹⁶⁴ und Vorarlberg¹⁶⁵ zwar das Großherzogtum Würzburg und das Fürstentum Aschaffenburg¹⁶⁶, aber für sein Versprechen, das Innviertel, die 1809 erhaltenen Gebiete des Hausruckviertels und Teile des Fürstentums Salzburg¹⁶⁷ an Österreich abzutreten, gab dieses unter dem Druck der beteiligten Mächte nur allgemeine Zusicherungen auf entsprechende Ersatzterritorien¹⁶⁸.

Die Verhandlungen waren für die bayerische Regierung auch weiterhin sehr schwierig. Eine befriedigende Lösung kam entgegen mehrfacher Einigung mit Österreich nicht zustande. Je länger die Beratungen des Wiener Kongresses dauerten, um so weniger konnte Metternich über die Gebiete der betroffenen Fürsten verfügen¹⁶⁹. Dieser Einsicht beugte sich schließlich die bayerische Regierung; zumal ihr militärische Drohungen den Ernst der Lage deutlich machten. Trotzdem war der Münchner Vertrag mit Österreich vom 14. April 1816¹⁷⁰ ein vernünftiger Kompromiß, der dem Land geringe Bevölkerungsgewinne und auf die Dauer erhebliche wirtschaftliche Vorteile brachte¹⁷¹. Dieser Gebietsausgleich bestimmte im Kern das geopolitische Gesicht des Königreiches bis zum Ende der Monarchie. Bayern trat endgültig die Gebiete des Inn- und Hausruckviertels, das verbliebene tirolische Amt Vils sowie fast das gesamte Fürstentum Salzburg ab und erhielt den späteren Regierungsbezirk Pfalz, das böhmische Amt Redwitz sowie einige fuldaische und hessische Ämter¹⁷².

¹⁶³ Text, Georg Friedrich Martens, Supplément (II, 161) S. 18 ff.

¹⁶⁴ Ohne das Amt Vils.

¹⁶⁵ Ohne das Amt Weiler.

¹⁶⁶ Vgl. die Besitzergreifungspatente vom 19. Juni 1814, RBl. 1814, 1260; vom 19. Juni 1814, RBl. 1814, 1257 sowie die Abtretungspatente vom 19. Juni 1814, RBl. 1814, 1263; vom 19. Juni 1814, RBl. 1814, 1264.

¹⁶⁷ Das Amt Laufen und die links der Saalach gelegenen Städte, außerdem die Propstei Berchtesgaden und einige weitere Gebiete verblieben bei Bayern.

¹⁶⁸ In einem am Vortag (2. Juni 1814) geschlossenen Vertrag waren für Bayern Mainz, Frankfurt und Hanau mit entsprechenden Gebieten vorgesehen. Die beteiligten Staaten verhinderten diese Regelungen im letzten Moment.

¹⁶⁹ Eine die bayerische Regierung zufriedenstellende Lösung scheiterte am Einspruch der betroffenen Mächte und an den innenpolitischen Verhältnissen Österreichs. Metternich war gewillt, alle Zusagen einzuhalten. Er wäre darüber beinahe gestürzt worden. In den nicht-ratifizierten Vereinbarungen zwischen Bayern und Österreich vom 11. und 23. April 1815 wäre Bayerns territoriale Geschlossenheit erhalten geblieben und seine Vergrößerung vor allem auf Kosten Württembergs, Badens und Hessen-Darmstadts erfolgt. Der Pariser Territorialrezeß vom 3./20. November 1815 warf erstmalig die später realisierte Lösung in die Diskussion. Vgl. Texte, Georg Friedrich Martens, Supplément (II, 161) S. 451 ff., 668 ff., 676 ff., 682 ff. Bayern erhielt von Frankreich 15 Mio. Francs (von 700 Mio. insgesamt) Entschädigung.

¹⁷⁰ Text, RBl. 1816, 435 ff. Georg Friedrich Martens, Supplément au recueil des principaux traités . . . depuis 1761 . . . tom. VII. Göttingen 1818, S. 11 ff., 309 f. Hier auch die Geheimartikel.

¹⁷¹ Eberhard Weis, 150 Jahre Pfalz-Bayern. Der Münchner Vertrag von 1816 zwischen Bayern und Österreich, in: Stimme der Pfalz, 17/1 (1966) 4–8.

¹⁷² Von Salzburgerischen Territorien verblieben bei Bayern die Gebiete auf dem linken Ufer der Salzach und Saalach (also die Ämter Waging, Tittmoning, Teisendorf und Laufen). Der neue Rheinkreis, der spätere Regierungsbezirk Pfalz, setzte sich im

5. BAYERN UND DIE NEUORDNUNG DEUTSCHLANDS

Deutsche Föderation — Bayerns neue Lage

Der Vertrag von Ried und seine Folgeverträge bedeuteten für Bayern eine tiefgreifende Wende. Montgelas betrieb trotz französischer Hegemonie auf dem Festland eine europaorientierte Politik. Er erreichte für Bayern das Ziel eines territorial geschlossenen Mittelstaates. Sein Handeln durchbrach den Universalismus des Alten Reiches. Ihn bewegten dabei ähnliche Vorstellungen wie Friedrich Gentz, für den »das große Deutschland für das kleine Europa zu groß war, wenn nicht bestimmte kunstvolle und weise Bedingungen eingehalten« wurden¹⁷³. Das Gleichgewicht des europäischen Staatenkosmos ruhte für ihn in seiner natürlichen und geschichtlichen Dauerhaftigkeit. Die Stellung des einzelnen Staates hing davon ab, ob er es verstand, »nach gleichen, wohlverwogenen und nach allen Verhältnissen berechneten Grundsätzen zu handeln«¹⁷⁴. Diese Wirksamkeit nach außen setzte die vernünftige Ordnung nach innen voraus. Das »System« vermittelt erst der »Nation« Kraft. Reformen im Sinne des »Systems« und patriotische Erziehung der Untertanen offenbarten dabei die Beziehung zu Aufklärung, Revolution und Zukunft. Der aufkommende romantische Nationalismus und das Drängen der Völker auf nationale Selbstbestimmung war dem Denken Montgelas' fremd.

Fürst Metternich nun, der viel mit Montgelas gemeinsam hatte, sah gleichfalls im europäischen System die beste Garantie der übernationalen Friedenssicherung und suchte sich von daher mit den vorwärtsdrängenden Kräften auseinanderzusetzen. Er hielt am Prinzip des Gleichgewichts der Mächte fest, lei-

Wesentlichen aus den ehemaligen Herrschaften Kurpfalz, Zweibrücken, Nassau, Falkenstein, Leiningen, von der Leyen, Elsaß, Hanau-Lichtenberg, Worms und Speyer zusammen. Die fuldaischen Ämter waren Hammelburg, Brückenau und Teile von Biberstein. Bei den hessischen Ämtern handelte es sich um Alzenau, Miltenberg, Amorbach und Heubach. Die weiteren Zusagen an Bayern (nämlich Teile des Amtes Wertheim und eine Heerstraße in den Rheinkreis, schließlich die rechtsrheinische Pfalz mit Heidelberg, Mannheim, sowie des Main- und Tauberkreises bei Aussterben der regierenden Linie des großherzoglich-badischen Hauses) konnten nicht verwirklicht werden. Nach dem Aachener Kongreß 1818 und dem Frankfurter Territorialrezeß 1819 (Art. 10) mußte Bayern seine Ansprüche endgültig begraben, obwohl der Streit mit Baden noch das ganze 19. Jahrhundert schwelte [vgl. Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, 324 ff.]. Nur noch das badische Amt Steinfeld kam 1819 an Bayern. Die von Österreich für entgangene Einkünfte gezahlten 100 000 Gulden jährlich (sog. Kontiguitätsentschädigung) wurden daher bis 1918 entrichtet. Neben dem Münchner Vertrag vgl. die Besitzergreifungspatente vom 30. April 1816, RBl. 1816, 309, 311, 355 und das Abtretungspatent vom 30. April 1816, RBl. 1816, 307. Grenzberichtigungen mit Preußen erfolgten 1815 und mit Frankreich 1825. Vgl. Sammlung der unter dem General-Gouvernement des Mittelrheins zu Kreuznach erschienenen Verordnungen. Speyer 1819, Nr. 111, 112, 352, 353; Georg Friedrich Martens, ebd., tom. VIII. Göttingen 1820, S. 604 ff.; Ders., ebd., tom. XII. Göttingen 1831, S. 1 ff.

¹⁷³ Golo Mann, *Friedrich von Gentz — Geschichte eines europäischen Staatsmannes*. Zürich und Wien 1947, S. 275.

¹⁷⁴ Wie Montgelas bereits 1806 betonte. Bericht des Grafen Taube, nach Kurt von Raumer, *Préfecture Française* (II. 4) S. 661.

tete aber aus dem Geschichtlichen nicht wie Montgelas das zu verwirklichende Gesetz des Dauernden ab, sondern den Wert und die Legitimität des Bestehenden. Dieses konservative Bekenntnis verband sich mit dem Universalismus der politischen Romantik¹⁷⁵. Eines seiner wichtigsten Prinzipien war jenes der Solidarität, wie es in der Heiligen Allianz zum Ausdruck kam¹⁷⁶. Metternich entwickelte als »Sozialarzt«¹⁷⁷ Instrumente, gleichfalls im Namen ewiger Prinzipien, der Vernunft und der Geschichte den revolutionär-liberalen Nationalismus als Krankheit zu bekämpfen¹⁷⁸. Der Plan der Neuordnung Europas und Deutschlands gewann eine innenpolitisch-kämpferische Stoßrichtung. Diese konnte sich als antirevolutionäre Intervention oder als Durchsetzung des monarchischen Prinzips äußern. Erst auf diesem ideologischen Hintergrund und zu diesem Zweck war nach Friedrich Gentz¹⁷⁹ die europäische Gleichgewichts- und Föderativordnung denkbar. Nur so war es möglich, die Konflikte nicht nur zu begrenzen, sondern sie weitgehend auch zu verhindern. Darüberhinaus ruhte diese Konzeption auf der hegemonialen Führung einiger und der rechtlichen Gleichheit aller Staaten. Auch bei der Neuordnung Deutschlands nach 1813 suchte Metternich die Grundsätze seines Systems durchzusetzen.

Der Erste Pariser Friede vom 30. Mai 1814 bestimmte, daß die deutschen Staaten zwar »unabhängig«, aber trotzdem »durch ein föderatives Band miteinander verbunden« sein sollten¹⁸⁰. Je nachdem wie man diese Bestimmung auslegte, kam man zu einer unterschiedlichen Bundeskonzeption. Metternich verstand unter »unabhängig« souverän¹⁸¹ und sah daher nur einen sehr lockeren Staatenbund als erstrebenswert an¹⁸². Die preußischen Reformer Stein, Humboldt und Hardenberg wollten das »föderative Band« möglichst eng ge-

¹⁷⁵ Vgl. vor allem Carl Schmitt, Politische Romantik. Berlin ³1968; Friedrich Meinecke, Weltbürgertum (II. 103) besonders Kap. V; Klaus Epstein, Die Ursprünge (II. 14) S. 775 f.

¹⁷⁶ Rudolf Vierhaus, Überstaat und Staatenbund. Wirklichkeit und Idee internationaler Ordnung im Zeitalter der Französischen Revolution und Napoleons, in: Archiv für Kulturgeschichte, 43 (1961) 329–354, hier vor allem 346 ff.

¹⁷⁷ Hans-Joachim Schoeps, Metternichs Kampf gegen die Revolution. Weltanschauung in Briefen, in: HZ. 205 (1967) 529–565.

¹⁷⁸ Richard Fürst Metternich-Winneburg, Hrsg., Aus Metternichs nachgelassenen Papieren. Bearb. Alfons von Klinkowström, 8 Bde. Wien 1880 ff., hier: Bd. VIII, S. 232, 236.

¹⁷⁹ Friedrich (von) Gentz, Fragmente aus der Neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa. Petersburg 1806.

¹⁸⁰ Vgl. Anm. II. 162. Zur Motivation siehe u. a. die Bartensteiner Konvention zwischen Rußland und Preußen vom 26. April 1807, in: Georg Friedrich von Martens, Recueil des principaux traités... depuis 1761... tom. VIII. Göttingen ²1835, S. 606 ff.

¹⁸¹ In Geheimartikel I des Rieder Vertrages (8. Oktober 1813) heißt es daher: »... Elle (Bayern, Verf.) jouisse de la plénitude de sa souveraineté«. Vgl. Anm. II. 157.

¹⁸² Vgl. den in Anm. II. 141 genannten Plan von Friedrich Gentz. Siehe auch Wilhelm von Humboldt, An Gentz über die Deutsche Verfassung (4. Januar 1814), in: Ders., Schriften zur Politik und zum Bildungswesen (= Bd. IV der Werke in fünf Bden.). Darmstadt ²1964, S. 323 ff. — In die nämliche Richtung zielt der Metternich'sche Verfassungsentwurf von Langres (2. Februar 1814), bei August Fournier, Der Kongreß von Châtillon. Die Politik im Krieg von 1814. Wien/Prag 1900, S. 306 ff. Text.

stalten. Ihnen schwebte unter dem Einfluß der deutschen Befreiungsbewegung Norddeutschlands eine nationale Verfassung vor, deren innere Dynamik zu einem deutschen Einheitsstaat führen konnte¹⁸³ oder wenigstens eine preußisch-deutsche Alternative zum Metternich'schen Konzept bedeutet hätte¹⁸⁴. Wilhelm von Humboldt blieb trotzdem der politischen Wirklichkeit verbunden. Er verwies darauf, daß alle dauerhaften Verfassungen in ihrer Zeit »eine gewisse Form« vorfänden, an die sie sich bloß anschlossen. In Deutschland fehle aber diese Form. Vorhanden sei nur »die vollkommene Ausbildung aller politischen Formen der Verbindung der Staaten untereinander«. Als bescheidene Lösung biete sich daher ein Staatenverein oder Bund an, der auf der Übereinstimmung zwischen Preußen und Österreich, den abgestuften Interessen der übrigen deutschen Staaten und der Garantie Rußlands und Englands beruhe. Humboldt fügte allerdings ein weiteres wichtiges Element hinzu, nämlich »den wieder erweckten und durch Freiheit und Selbstständigkeit zu erhaltenden Geist der Nation«. Hierin sah er den eigentlichen Sinn des Bundes und die künftige Entfaltungsmöglichkeit der gemeinsamen Institutionen zur nationalen Einheit¹⁸⁵. Einen ersten Schritt in diese Richtung bedeutete Hardenbergs »Entwurf für eine deutsche Bundesverfassung vom 13. September 1814«¹⁸⁶.

Die bayerische Politik sah sich bei den vorgegebenen Rahmenbedingungen erheblichen Schwierigkeiten ausgesetzt. Der Vertrag von Ried garantierte Bayern Souveränität und territoriale Geschlossenheit, »contiguïté«. Die Erfüllung beider Versprechungen vertiefte die innen- und außenpolitische Ambivalenz der bayerischen Lage. Da die Gebietsentschädigungen Bayerns auf Kosten der deutschen Mittel- und Kleinstaaten gehen sollten, wurde ein gemeinsames Handeln des »dritten« Deutschlands fast völlig unterbunden. Die Rivalität dieser Staaten — wie sie gewiß von den beiden größeren Mächten nicht ungerne gesehen wurde — verhinderte schließlich für Bayern die Durchsetzung des Gebietszusammenhangs. Der Spielraum einer eigenständigen Politik war gering. Die bayerische Regierung konnte sich allein schon auf Grund der Lage im eigenen Lande der nationalen Mission Preußens nicht voll entziehen. Dabei ergab sich die paradoxe Situation, daß die Reformen Steins bis auf ihre nationale Ausdehnung jenen Montgelas' in Bayern entsprachen. Aber gerade das national-zentralistische Argument war es, das Montgelas auf einer anderen Ebene jenen Territorien gegenüber anwandte, die Bayern sich seit 1802 einverleibt hatte.

Da ein unabhängiger Weg für die bayerische Regierung nicht gangbar war, blieb als Gegengewicht gegen die deutsche Politik Preußens nur die Anleh-

¹⁸³ Vgl. Humboldts Denkschrift über die Deutsche Verfassung an den Freiherren vom Stein (im Dezember 1813), in: Wilhelm von Humboldt, Schriften (II. 182) S. 302 ff. und den »Preußischen Entwurf für eine deutsche Bundesverfassung am 13. September 1814 von Hardenberg dem Wiener Kongreß mitgeteilt«, in: Johann Ludwig Klüber, Hrsg., Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815, 9 Bde. Erlangen 1815—1835, hier: Bd. I, S. 45 ff. Zur ganzen Frage auch Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 510.

¹⁸⁴ Vgl. vor allem die Korrekturen an der Politik und den Absichten Steins; Wolfgang Mager, Das Problem der landständischen Verfassungen auf dem Wiener Kongreß 1814/15, in: HZ 217 (1974) 296—346.

¹⁸⁵ Alle Zitate aus der in Anm. II. 183 genannten Denkschrift.

¹⁸⁶ Die sogenannten 41 Punkte, vgl. Anm. II. 183.

nung an Österreich. Metternich war zwar bereit, Bayerns Souveränität anzuerkennen¹⁸⁷, aber die Annahme seiner Bundeskonzeption bedeutete gleichzeitig die Übernahme der tragenden Normen seines Systems. Er sah in der »Sucht der Gesetzmacherei« ein Symptom der gesellschaftlichen Krankheit¹⁸⁸. Die Durchsetzung des monarchischen Prinzips, nach dem sich der Wille des Volkes allein durch den Monarchen äußere, die legitime Stellung und die konservative Überzeugung sollten das moralische Übergewicht sichern, auf dem seine Ordnung ruhte. Die Wirkung dieser Maximen innerhalb Bayerns konnten das Ende der Reformpolitik Montgelas' bedeuten. Der Widerstand des Ministers gegen alle deutschen Bundesprojekte ist daher verständlich¹⁸⁹.

Antinomie der bayerischen Politik und das System Metternichs

Das Dilemma der Politik des bayerischen Ministers bestand darin, daß er einerseits inhaltlich mit den Reformen Steins übereinstimmte, aber die Form ihrer Übertragung auf die Neuordnung Deutschlands nicht akzeptieren konnte, und andererseits eher die Form der Metternich'schen Allianzpolitik anzunehmen geneigt war, aber deren inhaltliche Auswirkungen ablehnen mußte.

Die Lage hatte sich mit dem Rieder Vertrag von 1813 geändert. Vorher bedeutete die hegemoniale Orientierung Bayerns an Frankreich gleichzeitig die Intensivierung der Reformpolitik, nun begannen die außenpolitischen Ziele in Gegensatz zu den inneren Reformkräften zu geraten. Preußen entschied sich nicht wirklich zwischen einer Politik der nationalen Integration und seiner traditionellen Kabinettspolitik des Aufbaus eines an seinen Interessen orientierten Allianzsystems. Die jeweilige Alternative wurde von den Gegnern überbewertet und bekämpft, wodurch die preußische Politik insgesamt in ein Patt geriet. Die nationale Bewegung verlor ihr politisches Zentrum. Die Regierungen der auf Selbständigkeit bedachten Klein- und Mittelstaaten neigten Österreich zu. Indem Metternich diese Lage selbst mit herbeiführte, sich die Beteiligten durch ihre eigene Bewegung fesselten¹⁹⁰, vermied er deren Isolierung und rief eine Lösung hervor, die nicht nur das Übergewicht Österreichs sicherte, sondern auch Zustimmung fand. So verkörperte der am 8. Juni 1815 gegründete Deutsche Bund zwar das System Metternichs, war aber nicht Ausdruck des nationalen Willens. Sein Zusammenhalt ruhte vielmehr auf anti-nationalen Motiven; daher auch seine Ablehnung durch die deutschen Patrioten.

¹⁸⁷ Siehe dazu die gegensätzliche Äußerung Steins über den Vertrag von Ried, »Dieses diplomatische Produkt«, bei Michael Doeberl, Bayern und die deutsche Erhebung (II. 156) S. 409.

¹⁸⁸ Richard Fürst Metternich-Winneburg, Hrsg., Aus Metternichs nachgelassenen Papieren (II. 178) VIII, S. 557. Das war aber ein Hauptvorwurf gegenüber Montgelas, der in der Literatur, so bei Weis, Aretin, Quint, Winter, Dobmann wiederholt bestätigt wird.

¹⁸⁹ Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 66.

¹⁹⁰ Das Bild vom Spinnennetz stammt von Metternich selbst. Richard Fürst Metternich-Winneburg, Hrsg., Aus Metternichs nachgelassenen Papieren (II. 178) III, S. 444.

Die Deutsche Bundesakte¹⁹¹ begründete einen Staatenbund, dessen zentrale Einrichtung, die Bundesversammlung sich nur aus Vertretern der Regierungen, nicht des Volkes der jeweiligen Staaten zusammensetzte. Die Souveränität der Mitglieder blieb zwar erhalten, aber die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit sowie die Ächtung des Krieges untereinander machten gemeinsame Maßnahmen erforderlich, die die Verfügung über die Souveränitätsrechte nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich einschränkten. Metternich ging es dabei nicht um Institutionalisierung der österreichischen Vorherrschaft — diese hätte mindestens Preußen nicht hingenommen, — vielmehr um hegemonalen *Einfluß*. Als Meister der indirekten Wege wußte er seiner konservativen Weltordnung ein moralisches Übergewicht zu verschaffen. Voraussetzung war der legale Rahmen des Bundes, die Abneigung der Regierungen gegenüber der Vorherrschaft Preußens unter nationalen Vorzeichen und die Furcht der Fürsten vor inneren Revolutionen. Während die Augen der Monarchen in erster Linie auf die äußere Souveränität gerichtet waren, setzte Metternich seine Ansprüche innerstaatlich mit den Mitteln verstärkter Rechtsförmigkeit sowie gleichlaufender Regierungs- und Verfassungsformen durch. Ursprünglich glaubte er dies über die Einrichtung landständischer Verfassungen erreichen zu können, die eine Mobilisierung der altständischen Führungsschichten gegen die rheinbündischen Monarchen und deren reformerische Bürokratien zugunsten einer österreichisch-preußischen Dyarchie bewirken sollten¹⁹².

Eine solche Politik ließ sich zwar mit »liberalen« und nationalen Argumenten verbrämen, aber sie warf doch große Probleme auf. Zunächst bestand wenig Aussicht, die moderne Staatlichkeit in Süddeutschland ohne tiefgreifende Schwierigkeiten zugunsten einer restaurierten Struktur des Alten Reiches zu beseitigen. Wichtiger aber war, daß der Konflikt zwischen den deutschen Hegemonialmächten in der sächsisch-polnischen Frage 1814/15 eine künftige Schwächung der österreichischen Position erwarten ließ¹⁹³. Metternich stellte sich daher auf die Seite der Regierungen der Mittelstaaten¹⁹⁴, verhinderte aber gleichzeitig die Ausgestaltung des späteren Artikels 13¹⁹⁵ der Bundesakte, gab ihm durch allgemeine Richtlinien einen anderen Sinn¹⁹⁶ und reduzierte ihn auf eine bloße zeitlich nicht befristete Bestimmung. Dennoch bleibt festzustellen, daß die Mitglieder des Bundes verfassungsrechtlich die Möglichkeit hatten, sich gegen Eingriffe stärker abzusichern, ihre Reformen zu festigen und ihre Sou-

¹⁹¹ Text, Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 75 ff.; von Bayern am 18. Juni 1816 ratifiziert, Rbl. 1817, 635; vgl. auch Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 583 ff.

¹⁹² Wolfgang Mager, Das Problem der landständischen Verfassungen (II. 184).

¹⁹³ Preußens Stellung wäre durch Sachsen in Deutschland gestärkt worden. Dies wünschten die deutschen Patrioten und zeigten, daß Preußen das »Zentrum« der Einheitsbewegung war, auch propagandistisch — alles Nachteile für den Vielvölkerstaat Österreich.

¹⁹⁴ Vgl. die Forderung des bayerischen Bevollmächtigten Wrede bereits am 20. Oktober 1814; Johann Ludwig Klüber, Hrsg., Acten des Wiener Congresses (II. 183) II, S. 90 ff., Anlage B zum Protokoll vom 20. Oktober 1814.

¹⁹⁵ Der bekannte Art. 13 lautet: In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden«. Vgl. Anm. II. 191.

¹⁹⁶ So auch Wolfgang Mager, Das Problem der landständischen Verfassungen (II. 184) S. 341.

veränität zu untermauern. Neben anderen deutschen Klein- und Mittelstaaten gab sich Bayern 1818 eine Verfassung¹⁹⁷.

Metternich ging die Entwicklung zwar zu weit, aber er konnte sie — vor allem auch wegen der Unterstützung der Verfassungsbewegung durch Rußland¹⁹⁸ — nicht verhindern. Trotzdem verlor er sein Ziel nicht aus den Augen. Die nationalrevolutionären Bewegungen vor allem der Turner- und Burschenschaften und ihre ausgreifende öffentliche Wirksamkeit — wie sie sich im Wartburgfest 1817 und in der Ermordung August von Kotzebues durch Karl Ludwig Sand 1819 in Höhepunkten zeigte — veranlaßten Metternich sein System normativ zu festigen. Auf dem Wege der Kongreßdiplomatie (Aachen 1818, München 1819, Karlsbad 1819, Wien 1819/20) setzte er mit Hilfe eines wechselnden Kreises von Staaten seine Linie durch. Der Bundestag in Frankfurt wurde in der Regel vor vollendete Tatsachen gestellt, so auch bei der Verabschiedung der Ergebnisse der Wiener Ministerial-Konferenzen zur Ausgestaltung der Bundesverfassung am 8. Juli 1820. Diese Bundes-Supplementar-Akte, genannt Wiener Schlußakte, vom 15. Mai 1820¹⁹⁹ bildete zusammen mit der Deutschen Bundesakte von 1815 die eigentliche Verfassung des Deutschen Bundes²⁰⁰.

Der materielle Gehalt der Souveränität der Bundesmitglieder wurde auf das System Metternichs ausgerichtet. Auf drei Pfeilern vor allem ruhte sein Übergewicht. Die Formulierung des monarchischen Prinzips in Artikel 57²⁰¹ der Wiener Schlußakte sollte den Willen des Volkes in der Weise kanalisieren, daß er sich nur *durch* den Monarchen kundtun konnte²⁰². Der Staat als ganzes wurde damit für die Kabinettsdiplomatie verfügbar. Dem ordnete sich als zweiter Grundsatz der Gedanke der Repräsentation unter²⁰³. Die Volksvertretung repräsentierte das Volk gegenüber dem Monarchen. Ihr Charakter konnte altständisch oder modern repräsentativ und provinzial- oder zentralständisch sein²⁰⁴. Auf jeden Fall war ihre Wirksamkeit nur im Rahmen des monarchischen Prinzips zulässig²⁰⁵. Damit setzte sich die Gentz'sche Interpre-

¹⁹⁷ Kap. VII.

¹⁹⁸ Die Lage zeigt, daß die Hinweise des badischen Gesandten Blittersdorff vom August 1818 nicht völlig aus der Luft gegriffen sind. Das läßt auch Max von Lerchenfeld, Die bayerische Verfassung (E. 28) S. 23, wenn auch mit großer Vorsicht, so doch durchblicken. Vgl. auch Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns (E. 25) II, S. 486.

¹⁹⁹ Text, Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 81 ff.

²⁰⁰ Beschluß des Plenums der Bundesversammlung am 8. Juli 1820. Vgl. auch Erich Röper, Die Verfassung des Deutschen Bundes, in: GWU. 28/11 (1977) 648—668.

²⁰¹ Art. 57: »Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden«. Vgl. Anm. II. 199.

²⁰² Vgl. auch Art. 1 des Maßregelgesetzes vom 16. August 1824; Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 117.

²⁰³ Art. 13 der Bundesakte; Art. 54 bis 58 der Wiener Schlußakte.

²⁰⁴ Art. 55 der Wiener Schlußakte.

²⁰⁵ Art. 57 der Wiener Schlußakte. Selbst in jenen Ländern, in denen die Verfassung nicht Oktroi war, sondern auf Vertragswege, wie in Württemberg zustande gekommen war, ging man von der Wirksamkeit des monarchischen Prinzips aus. Vgl. Heinrich Otto Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip (II. 40) S. 215.

tation des Artikels 13 der Bundesakte²⁰⁶ zwar nicht durch, aber die Verfassungsentwicklung wurde doch auf dem erreichten Stand eingefroren oder mindestens stark gehemmt²⁰⁷. Metternich ging es um die Stabilität seiner Ordnung. Drittens suchte er gleichsam als tragenden Pfeiler seines Einflusses durch Einschränkung der Öffentlichkeit, das politische Leben zu lenken²⁰⁸. Da in besonderer Weise die entstehende bürgerliche Öffentlichkeit betroffen war, hatten diese Maßnahmen auch eine Einschränkung der gesellschaftlichen Bewegung zur Folge, denn die liberalen und demokratischen Forderungen beinhalteten auch sozialrevolutionäre Tendenzen, die Veränderungen der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung nach sich ziehen mußten. Bereits die Bundesakte²⁰⁹ sah zum Schutz der inneren Sicherheit der Staaten Eingriffsmöglichkeiten seitens des Bundes vor. Das Verfahren des »Bundes-Staatsstreiches« der in allgemeiner Form durch die Wiener Schlußakte bestätigten Karlsbader Beschlüsse vom 20. September 1819 erweiterte und vertiefte diese Entwicklung in materieller Hinsicht²¹⁰.

Dieses System Metternichs schuf eine Struktur, die nur in ihrer europäischen Zuordnung verständlich wird. Sie war auf ein sozial-qualitatives Gleichgewicht ausgerichtet und wirkte unter dem Ansturm nationaler liberaler Kräfte zunehmend gesellschaftlich restaurativ. Ihre Dauer ruhte in überstaatlicher Solidarität der legitimen Dynastien²¹¹. Da die deutsche Frage eine Angelegenheit der europäischen Mächte blieb²¹², war Deutschland mehr eine moralische Einheit

²⁰⁶ Friedrich (von) Gentz, Über den Unterschied zwischen den landständischen- und Repräsentativ-Verfassungen, in: Johann Ludwig Klüber und Carl Welker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation. Mannheim 1844, S. 220 ff.

²⁰⁷ Art. 56 und 60 der Wiener Schlußakte. Hartwig Brandt, Landständische Repräsentation (I. 134) S. 56 f.

²⁰⁸ Siehe neben verschiedenen Bestimmungen der Deutschen Bundesakte und der Wiener Schlußakte vor allem die Karlsbader Beschlüsse von 1819; Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 90 ff.; Manfred Treml, Bayerns Pressepolitik zwischen Verfassungstreue und Bundespflicht (1815–1837). Ein Beitrag zum bayerischen Souveränitätsverständnis und Konstitutionalismus im Vormärz (= Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter, 16). Berlin 1977; Eberhard Büsser, Die Karlsbader Beschlüsse von 1819. Die endgültige Stabilisierung der restaurativen Politik im Deutschen Bund nach dem Wiener Kongreß von 1814/15. Hildesheim 1974.

²⁰⁹ Vgl. vor allem Art. 2 und 3.

²¹⁰ So insbesondere Art. 23 bis 29 der Wiener Schlußakte; siehe auch das Schreiben des bayerischen Ministers Lerchenfeld an Frhrn. von Wangenheim vom 21. Oktober 1819, in: Friedrich von Weech, Hrsg., Correspondenzen und Actenstücke zur Geschichte der Ministerkonferenzen von Carlsbad und Wien in den Jahren 1819, 1820 und 1834. Leipzig 1865, S. 16 ff. — Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 735 ff.

²¹¹ U. a. Heinz Gollwitzer, Ideologische Blockbildung (II. 6).

²¹² So stand die Deutsche Bundesakte generell unter der Garantie der Hegemonialmächte. Vgl. schon die Denkschrift Wilhelm von Humboldts für Stein vom Dezember 1813, in: Ellinor von Puttkammer, Förderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648 (= Quellensammlung zur Kulturgeschichte, 7). Göttingen 1955, S. 71–74, hier: S. 72; diese Garantie wurde von Metternich durch seinen Bevollmächtigten direkt auf dem Wiener Kongreß (so am 5. Juni 1815) gefordert;

im Metternich'schen Sinn. Der Deutsche Bund spiegelt hier in analoger Weise die europäische Ordnung der Heiligen Allianz vom 14./26. September 1815. Wie der österreichische Außenminister im Bund die nationalen und liberalen Bewegungen zurückdrängte, so entfernte er aus dem Allianzvertrag die von Zar Alexander gewünschten christlich-reformerischen Inhalte²¹³. Beide Institutionen wurden zu Instrumenten seiner konservativen Politik²¹⁴. Restauration bedeutete in diesem Zusammenhang die Verankerung des monarchischen Prinzips im Konvenienzrecht, um das Gleichgewichtsprinzip materiell zu bestimmen.

Österreichisch-preußischer Dualismus — »drittes« Deutschland — bayerische Selbständigkeit

Souveränität im Deutschen Bund hatte auf Grund dieser europäischen Konstellation nur substantielle Bedeutung für die beiden Hegemonialmächte. Die Mittelstaaten besaßen zwar das Attribut, aber sie bestimmten in wesentlichen Bereichen nur die Form der souveränen Maßnahmen, die inhaltlich durch die tragenden Prinzipien des Metternich'schen Systems vorbestimmt waren. In dieser Lage mußte die Souveränitätspolitik Montgelas' unter europäischen Ambitionen auf der Grundlage eines Allianzsystems in die Isolierung Bayerns führen. Der Minister hatte außer acht gelassen, daß seine eigene Politik der hegemonialen Orientierung den Aufstieg Bayerns wesentlich bedingte. Sein Sturz war dann absehbar, als seine Gegenspieler — die Männer um Kronprinz Ludwig — sich die Maxime seiner früheren Politik zu eigen machten und auch unter Opfern zu einer stärkeren nationalen Integration des Deutschen Bundes bereit waren²¹⁵. Allerdings blieb der bayerische Souveränitätsanspruch weiterhin bestehen.

Die Ambivalenz führte dazu, daß die Integration einerseits zu gering war, um quasi »innenpolitisch« den Bund mitbestimmen zu können, genügte aber andererseits, um dem österreichischen Deutschlandkonzept gegen Preußen zum Durchbruch zu verhelfen. Metternich übte darüberhinaus unter Ausnutzung der ideologischen Konfrontation in Europa innenpolitischen Einfluß aus. Sein System ermöglichte ihm auch, im Inneren Bayerns gestaltend zu wirken, ohne

dabei wird an Stelle des Begriffes Garantie auch der Begriff Schutz verwendet; Johann Ludwig Klüber, Acten des Wiener Congresses (II. 183) II, S. 511, 523. Diese Vorstellungen münden in Überlegungen einer europäischen Ordnung.

²¹³ Text des Allianzvertrages, Quellen zur Neueren Geschichte. Hrsg. Historisches Seminar der Universität Bern, Bd. 2: Europapolitik zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Bern 1968, S. 5 ff.; Werner Näf, Zur Geschichte der Heiligen Allianz (= Berner Untersuchungen zur Allgemeinen Geschichte, 1). Bern 1928. Auch die Staaten des Deutschen Bundes traten der Heiligen Allianz bei.

²¹⁴ Vgl. das sogenannte Interventionsprinzip der Metternich'schen Politik, sichtbar im Protokoll der Mächte, unterzeichnet auf dem Kongreß von Troppau am 19. November 1820; Quellen zur Neueren Geschichte, ebd., Bd. 2, S. 43 ff.

²¹⁵ Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 66; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) Kap. 4; vgl. auch Wolfgang Quint, Souveränitätsbegriff (E. 9) II, 2; Lieselotte Klemmer, Aloys von Rechberg als bayerischer Politiker (1766—1849) (= MBM. 60). München 1975.

von den Problemen einer Mitsprache der bayerischen Regierung allzusehr belastet zu sein²¹⁶. Der Vorbehalt König Max I. bei der Verkündigung der Karlsbader Beschlüsse²¹⁷ bot zwar, da Männer aufgeklärt-reformerischer Herkunft wie Finanzminister Maximilian Freiherr von Lerchenfeld dahinter standen, Ansätze zu einer politischen Alternative zur österreichischen Bundespolitik²¹⁸ — ähnliche Tendenzen zeigten sich in Württemberg —, aber diese Strömungen, die sich bundespolitisch mit dem Programm der Trias verbanden, konnten sich nicht durchsetzen²¹⁹. Dabei hätte das »dritte« Deutschland in der Tat die Verfassungsstruktur des Deutschen Bundes ändern können. Denn ein enger Verband der süddeutschen Staaten verhielt sich nicht nur militärisch und wirtschaftlich eine eigene Kraft gegenüber Preußen und Österreich zu sein, sondern wäre in Anknüpfung an die Reformtradition des Rheinbundes zur Entfaltung eines eigenen einheitlichen Selbstverständnisses in der Lage gewesen. Der württembergische Bundestagsgesandte Karl August Freiherr von Wangenheim versuchte vor allem die Triaspolitik mit den freiheitlichen Ideen der Französischen Revolution zu verbinden. Hierin sah er ein wesentliches Element der historischen Identität der süd- und westdeutschen Staaten²²⁰. Sein Freund²²¹ Lerchenfeld teilte viele Überzeugungen mit ihm. Die Trias aber hielt er — ganz im Banne

²¹⁶ Die Durchsetzung des monarchischen Prinzips in Art. 57 der Wiener Schlußakte bedeutete faktisch den Zwang zur Souveränität; ein Zeichen, daß sie Metternich mehr nutzte als den Mitgliedstaaten lieb sein konnte. Eine sich rasch formierende Gruppe von konservativen Politikern unterstützte diese Politik in Bayern, so vor allem Aloys von Rechberg. Vgl. Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 656; Lieselotte Klemmer, ebd.

²¹⁷ Die Karlsbader Beschlüsse betreffend: »... so machen Wir dieselben hiermit bekannt, und verordnen, daß Unsere sämtlichen Behörden und Untertanen mit Rücksicht auf die Uns nach den bestehenden Staatsverträgen und der Bundesakte zustehende Souveränität, nach der von Uns Unserem treuen Volke erteilten Verfassung und nach den Gesetzen Unseres Königreichs sich hiernach geeignet achten. München den 16. Oktober 1819«. RBl. 1819, 1045.

²¹⁸ Max Frhr. von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 135 ff.; vgl. auch die heftige Reaktion Österreichs auf den bayerischen Vorbehalt, Lieselotte Klemmer, ebd., S. 180.

²¹⁹ Vgl. Alfons Drexler, *Die Demütigung Württembergs durch die Großmächte in den Jahren 1823/24*. Wien (Phil. Diss.) 1927, S. 9 ff.; Wolfgang von Hippel, Friedrich Landolin Karl von Blittersdorff, 1792—1861. Ein Beitrag zur badischen Landtags- und Bundespolitik im Vormärz. Stuttgart 1967, S. 30 ff. Hier die Hinweise auf die bayerische Politik.

²²⁰ Curt Albrecht, *Die Triaspolitik des Freiherrn Karl August von Wangenheim* (= Darstellungen aus der württembergischen Geschichte, 14). Stuttgart 1914; siehe auch George Erichson (= Friedrich Ludwig Lindner), Hrsg., *Manuskript aus Süddeutschland*. London 1821; Ludwig Karl Aegidi, *Die Schlußakte der Wiener Ministerialkonferenzen zur Ausbildung und Befestigung des Deutschen Bundes*. Berlin 1860; Anton Chroust, Hrsg., *Gesandtschaftsberichte aus München 1814—1848*, Abteilung 2: Die Berichte des österreichischen Gesandten, Bd. 1: Die Berichte aus der Zeit nach dem Rieder Vertrag ... Dezember 1813 bis zum September 1825 (= Schriftenreihe zur Bayerischen Landesgeschichte, 33). München 1939, S. 204, die Erkundigungen Metternichs über Bayern. Karl August Frhr. von Wangenheim, *Österreich, Preußen und das reine Deutschland auf der Grundlage des deutschen Staatenbundes organisch zum deutschen Bundesstaat vereinigt*. Weimar, 1849.

²²¹ Max Frhr. von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 140, 160, 385 ff.

der Montgelas'schen Souveränitätsvorstellungen — für eine Utopie²²². Entschlossen gelang es Metternich, den »deutschen republikanischen Minister«²²³ Lerchenfeld aus dem politischen Entscheidungszentrum zu drängen und in einer »Eputation« des Bundestages Wangenheim und seine Anhänger als Gesandte abberufen zu lassen²²⁴.

Die Triaspolitik der deutschen Mittelstaaten scheiterte also nicht nur auf Grund von Interessengegensätzen, Eifersüchteleien und unterschiedlichen Konzeptionen, sondern auch deswegen, weil sich das System Metternichs in den Bundesstaaten bereits durchgesetzt hatte²²⁵. Bayern hielt daher 1824 an seinem Vorbehalt gegenüber den Karlsbader Beschlüssen nicht fest und ergriff die Initiative zu deren Verlängerung²²⁶. Die Weichen für die Verfassungsgestaltung bis 1848 waren gestellt.

Der Deutsche Bund war kein Einheitsstaat im Sinne der norddeutschen Befreiungsbewegung geworden, sondern ein national-föderativer Staatenbund. Dieser Typus ruhte durch das Versagen des »dritten« Deutschland verfassungspolitisch auf dem österreichisch-preußischen Dualismus, obwohl Metternich ein deutliches moralisches Übergewicht besaß und Wien infolgedessen das eigentliche Zentrum des Bundes war. Bayern hatte Österreich mit zu dieser Stellung verholfen. Es richtete sich in vielen seiner Lagen auf dieses Land hin aus und gewann — indem es sich von westeuropäischen Traditionen löste — im System des österreichischen Außenministers und Staatskanzlers neue kulturell-gesellschaftliche Wesenszüge. Es zeigte sich aber gleichzeitig, daß sich mit der beginnenden Industrialisierung der wirtschaftliche Schwerpunkt des Deutschen Bundes nach West- und Norddeutschland verlagerte. Ausdruck dieser auf wirtschaftliche Einheit drängenden Entwicklung war das Streben nach geschlossenen Zollgebieten. Für Bayern bestand dazu durch territoriale Trennung zwischen Pfalz und rechtsrheinischem Bayern²²⁷ ein besonderes Bedürfnis. Nach verschiedenen Initiativen wurden am 18. Januar 1828 der bayerisch-württembergische Zollverein²²⁸ und am 14. Februar 1828 der preußisch-hessische Zoll-

²²² Ders., ebd., S. 140.

²²³ Metternich am 7. Juni 1824, nach Ders., ebd., S. 159.

²²⁴ Siehe die sogenannte »Langenauische Note«, Johann Ludwig Klüber und Karl Welcker, Wichtige Urkunden (II. 206) S. 350 ff.; Franz Schneider, Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit. Studien zur politischen Geschichte Deutschlands bis 1848 (= *Politica*, 24). Neuwied/Rh. und Berlin. 1966, S. 254 ff.; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 756 ff.

²²⁵ Die Pressepolitik war das wichtigste Mittel. Theodor Bitterauf, Die Zensur der politischen Zeitungen in Bayern 1799—1825, in: Riezler-Festschrift. Beiträge zur bayerischen Geschichte. Hrsg. K. A. v. Müller, Gotha 1913, S. 305—351; Manfred Treml, Bayerns Pressepolitik (II. 208) S. 74 ff.

²²⁶ Art. 2 und 3 des sogenannten Maßregelgesetzes vom 16. August 1824, Ernst Rudolf Huber, Dokumente (E. 28) I, S. 117; Fr. L. Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, insbesondere ihres Verhaltens zu den deutschen Nationalinteressen, 3 Bde. Marburg 1861/62, hier: Bd. 2, S. 324 ff.; Max Frhr. von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 57; Alexander Winter, Karl Philipp Fürst von Wrede (II. 155) S. 331 ff.

²²⁷ Die Kontiguität wurde nicht erreicht. Liselotte von Hoermann, Der bayerisch-badische Gebietsstreit 1825—1832. Berlin 1938.

²²⁸ Text, RBl. 1828, 49, 79.

vertrag als Vorstufen des Deutschen Zollvereins von 1833 abgeschlossen²²⁹. Österreich blieb auf Grund seiner wirtschaftlichen Gegebenheiten bei seinem »geschlossenen« Handels- und Zollsystem. Die bayerische Politik verlor mit dieser Entwicklung endgültig ihre strukturelle Einheit. So setzte sich hier die bereits angesprochene Ambivalenz in der bayerischen Politik fort. Sie sollte auch weiterhin ein Kennzeichen der Bundespolitik Bayerns im 19. Jahrhundert sein. Daraus ergaben sich aber neue Fragen. Die unmittelbare Wechselwirkung zwischen Außenpolitik und territorialer Entfaltung als Grundlage der Verfassungsentwicklung hatte für Bayern einen im ganzen erfolgreichen Abschluß gefunden.

²²⁹ Vertrag vom 22. März 1833, RBl. 1833, 1023, 1025. Vgl. ferner Michael Doeberl, Bayern und die wirtschaftliche Einigung Deutschlands (= Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 29, 2). München 1915; Josef Wysocki, Süddeutsche Aspekte der räumlichen Ordnung des Zollvereins, in: Raumordnung im 19. Jahrhundert (2. Tl.) (= Forschungen und Sitzungsberichte der Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 39). Hannover 1967, S. 151–178; Ders., Ein Finanzmonopol als Instrument regionaler Wirtschaftspolitik. Zur Geschichte des bayerischen Salzmonopols im 19. Jahrhundert, in: ebd., S. 139–150; Frank B. Tipton Jr., Regional Variations in the Economic Development of Germany during the nineteenth Century. Middletown, Conn. 1976; Rolf Horst Dumke, Intra-German Trade in 1837 and Regional Economic Development, in: VSWG. 64/4 (1977) 468–496.

III. VERFASSUNGSGEDANKE UND VERFASSUNGSBEGRIFF

Der Weg Bayerns zur territorialen Geschlossenheit war die eine Seite der staatlichen Integration. Die andere zeigte sich in einer Vielzahl innerer Reformen. In ihrem Gehalt bestimmten sie die politisch-gesellschaftliche Ordnung und wurden Ausdruck der Verfassung als Ergebnis einer bestimmten geschichtlichen Lage. Die konstitutionelle Bewegung ist daher nicht nur als das Ringen um eine geschriebene Verfassung, sondern um die gestaltenden Prinzipien des Verhältnisses zwischen Staat und Untertanen oder Bürgern überhaupt zu sehen. Indem die Verfassung in diesem weiteren Sinn die Form des Staates *und* der Gesellschaft bestimmte, bestand zwischen Norm oder normativer Zielsetzung und gesellschaftlicher Wirklichkeit eine Wechselwirkung, worin sich der auf die Zukunft hin offene Verfassungsprozeß ausdrückte¹.

1. STAAT UND GESELLSCHAFT

Die äußere und innere Entfaltung Bayerns zum modernen Staat deckte sich im Begriff der Souveränität. Als Kampfpapare² schleuderten ihn die Reformer gegen alle Kräfte, die der Modernisierung im Wege standen. Diese Politik entsprang aber nicht nur theoretischen Entwürfen aufgeklärten Denkens, sondern lag auch in der Tradition der historischen Entwicklung Bayerns. So stellte die Auflösung der landständischen Verfassung die Staatsform zur Diskussion.

Die gesellschaftlichen Verhältnisse im bayerischen Territorialstaat des 18. Jahrhunderts ließen im Gegensatz etwa zur früheren Entwicklung in Frankreich³ ein Bündnis des Fürsten mit dem Bürgertum gegen den Feudalismus nicht zu. Kurfürst Max III. Joseph suchte seine Reformziele über eine Gruppe funktionaler Amtsträger von Verwaltungsbeamten, Juristen und Wissenschaftlern dennoch zu erreichen. Fortschritte waren zu verzeichnen, aber seine Steuerpolitik scheiterte an der mangelnden Geschlossenheit seines Landes, der Grundbedingung für die Entfaltung eines leistungsfähigen Wirtschaftsbürgertums, und am Widerstand der Stände. Als unter seinem Nachfolger Karl Theodor die Neuerungsimpulse in einer reaktionären Politik bald versandeten, bildeten sich zwei Reformzentren, am Hofe der erbberechtigten Herzöge von Pfalz-Zweibrücken — in deren Dienste schließlich Maximilian von Montgelas trat — und in der Landschaftsverordnung. Die führenden Männer beider Zentren

¹ »Verfaßtheit« dagegen zielt mehr auf Institutionen. Vgl. Peter Häberle, Allgemeine Staatslehre (E. 20) S. 394. — Im Sinne Otto Brunners spricht Ernst-Wolfgang Böckenförde von der »politisch-sozialen Bauform einer Zeit«. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Einführung, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918). Hrsg. E.-W. Böckenförde (= NWB. 51). Köln 1972, S. 13–23, hier: S. 13.

² Souveränität als »Kampfbegriff« ist ein allgemeines, nicht an die Epoche gebundenes Problem. Vgl. Karl Doehring, Internationale Organisationen und staatliche Souveränität, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag. Hrsg. K. Doehring. München 1967, S. 105–132, hier: S. 108.

³ In Frankreich setzte die Entwicklung früh, in Ansätzen bereits im 16. Jahrhundert ein. Das 18. Jahrhundert stand schon im Zeichen einer durchgreifenden ge-

identifizierten sich mit den Interessen des Staates gegen die patrimoniale Politik des Münchner kurfürstlichen Hofes. Aber bereits in den 90-er Jahren zeichnete sich ab, daß die Stände als Ganzes nicht bereit waren, auf dem Weg einer allgemeinen Repräsentation weiterzugehen⁴.

Als 1799 der Erbfall eingetreten war, stellte Montgelas als neuer leitender Minister eben diese Forderung, indem er das Vertretungsrecht für die Bauern unmittelbar verlangte. Die Auseinandersetzungen über den Charakter der Repräsentation des Landes führten zur Spaltung der Stände. Montgelas, der in Übereinstimmung mit seinem Kurfürsten Max IV. Joseph handelte, sammelte am neuen Münchner Hof die Reformkräfte, von den demokratisch-liberal Denkenden bis zu den Gemäßigten-Konservativen. Eine reaktionär-konservative Gruppe spielte eine geringe Rolle. Die Gegner Montgelas' und seiner Anhänger formierten sich eigentlich erst anhand der Leitideen der aufkommenden Romantik, des Neuhumanismus und organisistischer Entwürfe. Im wesentlichen waren aber die Grenzen zunächst sowohl zwischen den sozialen Schichten als auch zwischen den verschiedenen politischen Überzeugungen fließend. Die Reformen stellten in ihrer Bindung an den Staat eher eine funktionale Gruppe dar, in der durch allgemeine, formalisierte Zugangsbedingungen Gleichheit mittelbar verwirklicht wurde⁵. Im Rahmen des Montgelas'schen Systems waren ihre staatlichen Ordnungsvorstellungen keineswegs einheitlich. Gemeinsam hatten sie aber die Überzeugung, daß die Reform begrifflich nicht auf *einem* der überkommenen Elemente der Herrschaft aufbauen konnte. Der Staat als abstrakte Institution sollte sie überwölben. Und indem dieser Staat auf die Zukunft hin konzipiert wurde, in dem sich die Einheit Bayerns darstellte, war es ein moderner Staat, die Voraussetzung der Modernisierung von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft schlechthin⁶. Weder die Dynastie, noch die Stände als wichtigste traditionelle Kräfte wurden ganz beseitigt, vielmehr eingegliedert⁷.

sellschaftlichen Differenzierung, so daß ein Aufgeklärter Absolutismus hier nicht möglich war; die Krisen führten zur Revolution. Vgl. vorne S. 16 ff.; Gerhard Schulz, Die Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft, in: Ders., Das Zeitalter der Gesellschaft. Aufsätze zur politischen Sozialgeschichte der Neuzeit. München 1969, S. 13–111; Reinhart Koselleck, Kritik und Krise (I. 5); Der Aufgeklärte Absolutismus (E. 3); ferner Klaus Malettke, Opposition und Konspiration unter Ludwig XIV. Studien zu Kritik und Widerstand gegen System und Politik des französischen Königs während der ersten Hälfte seiner persönlichen Regierung (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 49). Göttingen 1976.

⁴ Vgl. Kap. I, auch für die folgenden Ausführungen.

⁵ Auch die Grenze zum Wirtschaftsbürgertum ist nicht klar zu umreißen. So pendelte der hervorragende Unternehmer Joseph von Utzschneider zwischen Beamtentstellung und Unternehmeraufgaben hin und her. Siehe Ilse Mackenthun, Joseph von Utzschneider (I. 87); auch Leonhard Lenk, Das Modell England (E. 9).

⁶ Dies gilt nicht nur für Bayern, es ist ein allgemeiner Vorgang. Vgl. vor allem Herbert Krüger, Rechtsstaat – Sozialstaat – Staat oder Rechtsstaat und Sozialstaat ergeben noch keinen Staat (= Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden, 29). Hamburg 1975; Ders., Die Modernität des modernen Staates, in: VRÜ. 6 (1973) 5–19; Ders., Die Verfassung als Programm der nationalen Integration, in: Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag. Hrsg. D. Blumenwitz und A. Randelzhofer, München 1973, S. 247–272.

⁷ Vgl. Kap. IV.

Max IV. (I.) Joseph zeigte sich reformbereit und wahrte als Organ des Staates seine Stellung als Kurfürst bzw. König. Die Stände konnten aus sich selbst heraus den Feudalismus nicht überwinden und keine neue Form der Vertretung finden; daher gingen die fortschrittlichen Kräfte zu Montgelas über. Ihre Institution teilte sich und wurde schließlich aufgelöst⁸. So fiel allein den Beamten die Aufgabe zu, die Reformen durchzusetzen. Gleichwohl bildeten sich aber durch die eingeleitete Änderung der Gesellschaft im Streit um die künftige Verfassung im weiteren Sinn jene Gruppierungen, die das kommende Repräsentativsystem bestimmen sollten. Erst die durch Reformen modernisierte Gesellschaft suchte über das Medium der Öffentlichkeit ihre Rechte zu sichern und zu erweitern⁹. Die »Leges fundamentales«¹⁰ wurden nun nicht mehr auf den Stand, sondern auf das Individuum bezogen. Als Grundrechte bildeten sie einen wesentlichen materiellen Gehalt der Konstitution, der geschriebenen Verfassung. Diese Entwicklung bedeutete gleichzeitig einen Schritt in Richtung Rechtsstaat. Bestand im Ständestaat bei Verstößen gegen die »Leges fundamentales« das Widerstandsrecht der legitimen Gewaltanwendung, dann blieb nunmehr nur der Gerichtsweg offen¹¹. Die moderne Staatlichkeit benötigte also neben Macht in erhöhtem Maße Autorität, um ihren allgemeinen Anspruch durchzusetzen. Die Verwirklichung der Souveränität als Attribut des bayerischen Staates sollte in einem Prozeß der äußeren Selbstbehauptung und inneren nationalen Identifikation diesem Ziel dienen.

2. VERFASSUNG UND VERFASSUNGSURKUNDE

Verfassung steigerte sich über das zentrale Bedürfnis der Rechtsgestaltung zu einem Teil der menschlichen Wirklichkeit und spiegelte ein bestimmtes Kulturbewußtsein¹². Diese Tatsache erschließt sich, wenn nicht die Frage nach der *Entstehung* der Verfassungsurkunde, vielmehr die nach der *Entwicklung* der Verfassung gestellt wird. Wie schon gezeigt, verhalf unter diesem Gesichtspunkt vor allem die Kodifizierung von Recht mit Verfassungscharakter im Aufgeklärten Absolutismus neuen Entwicklungen soweit zum Durchbruch, daß schließlich durch die Säkularisierung der Herrschaft sowie die Emanzipation der Gesellschaft die fest im Glauben verwurzelte traditionelle Ordnung durch eine von der Vernunft vermittelte Ordnung im 19. Jahrhundert abgelöst wurde¹³. Trotzdem wirkten überkommene Herrschaftsstrukturen auch unter den

⁸ Wesentlich trug dazu die Abschaffung des Standes der Geistlichkeit durch die Säkularisation bei. Vgl. Kap. II, 1 und IV, 3.

⁹ Kap. VI, 3; V.

¹⁰ Kap. I, 4.

¹¹ Gerald Stourzh, Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit (I. 115); Hermann Conrad, Richter und Gesetz im Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat (= Kleine Arbeitsreihe des Instituts für Europäische und Vergleichende Rechtsgeschichte der Universität Graz, 3). Graz 1971; Klaus Kröger, Widerstandsrecht (I. 115); siehe auch Kap. IV, 2.

¹² Urs Peter Ramser, Das Bild des Menschen im neueren Staatsrecht. (Die Anatomie des Westens und des Ostens). Winterthur 1958.

¹³ Kap. I, 1 und V, 1; ferner Hermann Conrad, Individuum und Gemeinschaft (I. 17).

veränderten Verhältnissen fort. Dies führte über eine monistische Zwischenphase zu einer dualistischen verfassungspolitischen Lage, in der es der Volksvertretung – im Gegensatz zur französischen Nationalversammlung – nie gelang, den Repräsentationsanspruch dem Monarchen ganz zu entwenden. Das Selbstverständnis des Staates blieb damit seinem Ursprung nach uneinheitlich, gespalten.

Der geschriebenen Verfassung kam folglich eine erhöhte integrative Bedeutung zu. Die Erwartungen konnte sie aber auf die Dauer durch den einsetzenden rasanten gesellschaftlichen Wandel nicht erfüllen. Selbst dann nicht, als der deutsche Rechtspositivismus in diesem Schritt aus einer metajuristischen Lage überhaupt erst die Möglichkeit der Verwirklichung einer rechtlich-normativen Ordnung sah¹⁴. Er formulierte rechtstheoretisch zwar einen fiktiv-einheitlichen Neubeginn¹⁵, aber das war im Gegensatz zum staatlichen Neubeginn der nordamerikanischen Kolonien und der revolutionären Umgestaltung Frankreichs¹⁶ nur ein formaler Vorgang. Die anderen, nicht-positiven verfassungsrechtlichen Formen wurden zurückgedrängt oder ausgeschaltet. Die Verfassungsentwicklung wurde gehemmt und der verfassungspolitische Dualismus im materiellen Sinn blieb nicht nur erhalten, er verschärfte sich sogar im Laufe des 19. Jahrhunderts. Die konstitutionelle Verfassungsfrage wandelte sich zur sozialen Verfassungsfrage. Der Konstitutionalismus in Bayern und Deutschland ähnelte im ganzen dem System eines labilen Gleichgewichtes, in dem politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Krisen als Existenzfragen des Gesamtsystems mental empfunden und vielfach auch behandelt wurden.

3. KONSTITUTION VON 1808 UND VERFASSUNG VON 1818

Die Schöpfer der bayerischen Konstitution von 1808¹⁷ sahen in ihrem Werk keineswegs die grundlegende Bedeutung des Übergangs von einem metajuristischen in ein juristisches Stadium¹⁸. Das geschichtliche Denken und die Errungenschaften des Aufgeklärten Absolutismus waren zu lebendig. Auch der bayeri-

¹⁴ Georg Jellinek, *Die Lehre von den Staatsverbindungen*. Wien 1882, S. 263 ff.; Max (von) Seydel, *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre*. Würzburg 1873 (Neudruck 1967). S. 70 ff.; Ders., *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*. Freiburg i. Br. und Leipzig 1893, S. 26; Adolf J. Merkl, *Ideen und Gestalt des Rechtsstaates*, in: *Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag*. Hrsgg. A. J. Merkl u. a. Wien 1971, S. 126–140.

¹⁵ Vorher sei die metajuristische Sphäre. Georg Jellinek, ebd. — Die Vertragstheorie belegt in stark vereinfachter Form besonders bei den Liberalen diese Lage. Allerdings wurde der Kompromiß als dynamisches Prinzip nicht Inhalt der Verfassung, sondern der ursprüngliche Rechtssetzungsakt als *formal*-kontinuierlich wirksam begriffen.

¹⁶ Bei England handelt es sich um eine Sonderentwicklung. Hier umfaßt die Verfassung im wesentlichen drei Elemente: Die Parlamentsgesetze, die Parlamentsbräuche und die Verfassungsbestimmungen des Common Law.

¹⁷ Siehe Kap. V.

¹⁸ Wie das vor allem Georg Jellinek, ebd. und Ders., *Allgemeine Staatslehre*. Berlin ³1914, S. 515 ff., überdeutlich betont.

sche Rechtspositivismus, wie er von Max von Seydel vertreten wurde, billigte diese Rolle eher der Verfassung von 1818¹⁹ zu. Man führte die kurze Geltungsdauer der Konstitution an und hob als entscheidendes Argument hervor, daß sie eigentlich nie in Kraft getreten sei, da die darin vorgesehene Volksvertretung nie zusammengekommen ist²⁰. Das heißt, man begriff die Verfassung ganz im naturrechtlichen Sinn als einen Vertrag zwischen Fürst und Volk, der eben nicht zustandegekommen war. Streng genommen kann dies aber auch von der Verfassung von 1818 behauptet werden, denn »Vertrags«-Verhandlungen fanden nicht statt und ihre Gewährung erfolgte in der Form eines Oktroi²¹. Höchstens von dem zu leistenden Verfassungseid wird man eine nachträgliche Billigung ableiten können, obwohl gerade die Verweigerung dieses Eides²² bis zum Ende des Jahrhunderts von oppositionellen Teilen des Volkes als politisches Kampfmittel eingesetzt wurde²³. Sie behandelten damit die Verfassung nicht als *endgültig* geschlossenen Vertrag, sondern als einen zwischen Regierung und Volksvertretung immer wieder zu erzielenden Kompromiß²⁴. Tatsächlich wirksam wurden im übrigen — wenn auch in abgestufter Weise — *beide* Verfassungen. Der eigentliche Grund ihrer unterschiedlichen Bewertung lag weniger in der Sache als in einer bewußten Abkehr vom Reformwerk Montgelas', obwohl der weitaus größte Teil seiner Maßnahmen übernommen wurde und bis heute Bestand hat²⁵.

Die Verfassung von 1818 stellt politisch, gesellschaftlich und geistig bereits eine Reaktion auf die vorausgegangenen Reformen dar. Waren in der Konstitution von 1808 bayerische verfassungspolitische Traditionen²⁶ und westeuropäische Einflüsse zusammengewachsen, so bewirkten einerseits romantisch-nationale und organixistische Strömungen und andererseits die politisch-gesellschaft-

¹⁹ Max (von) Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Neue Folge. Tübingen und Leipzig 1902, S. 272 ff.; Ders., Bayerisches Staatsrecht, Bd. 1. München/Freiburg i. Br. 1884, S. 199—220.

²⁰ U. a. Max (von) Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, ebd.; Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde (E. 9) S. 12; Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) S. 140 f.

²¹ So ließ die Begeisterung des Volkes bei der Aufnahme der Verfassung von 1818 trotz allem zu wünschen übrig. Erst später, etwa durch Errichtung einer Verfassungssäule in Gaibach 1828 und durch Erinnerungstaler (1831) suchte man einen Verfassungskult zu schaffen. Vgl. Oskar von Reinhardstoettner, Beiträge (E. 31) S. 26; Rudolf Oeschey, Einige gleichzeitige Stimmen (E. 29); Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) S. 69; Karl Bosl, Einhundertfünfzig Jahre Bayerische Verfassung. Festvortrag in Gaibach/Unterfranken. SD. 1969.

²² Auch die Konstitution von 1808 sah in Tit. I § 8 den Verfassungseid vor.

²³ Vgl. S. 226 ff.; Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit (E. 37) S. 232, 298, 302 f., 318 u.s.f.

²⁴ Die Regierung und die sie unterstützenden politischen Gruppierungen betonten demgegenüber die Unveränderbarkeit der Verfassung. Vgl. Anm. III. 23.

²⁵ Inwieweit die Konstitution von 1808 wirksam wurde, zeigt Kap. V. — Michael Doeberl stellt fest: »... Auf der Konstitution (1808, der Verf.) und den aus ihr herausgewachsenen konstitutionellen Edikten basiert ... der moderne Staat Bayerns«. Ders., Rheinbundverfassung (E. 16) S. 45.

²⁶ Die geschichtliche Verankerung der Reformen Montgelas' herausgearbeitet zu haben ist eines der entscheidenden Ergebnisse der Montgelas-Biographie von Eberhard Weis.

lichen Auswirkungen des Metternich'schen Ordnungssystems die Korrektur von 1818. Die Zeit von 1808 bis 1818 bedeutete für Bayern eine Phase der Veränderung der geistig-politischen Orientierung. Die Bindungen an Westeuropa rissen mehr und mehr ab. Sie wurden durch den bestimmenden zentral-europäischen Einfluß Österreichs und Preußens ersetzt²⁷.

Die Konstitution vom 1. (25.) Mai 1808²⁸ stellte den *vorläufigen* Abschluß des Reformwerkes Montgelas' dar. In ihr wurde das als wesentlich begriffene Recht zusammengefaßt²⁹. Sie verwies das alte oder fremde geltende Recht in die Position subsidiärer Funktion. Verfassungsgebung war Reform und wurde in den Reformprozeß eingebaut³⁰. Die Konstitution sollte mit der Bestandsaufnahme nichts Endgültiges, sondern nur einen Rahmen für die künftige Entwicklung schaffen. Sie selbst sah diese Ausgestaltung durch organische Edikte vor³¹.

Das Ziel allerdings war vorgegeben. Es handelte sich um die Gewinnung von Staatlichkeit, die bewußtseinsmäßig nur in der (bayerischen) Nation zu verwirklichen war³². Da die aktiven, vorwärtsdrängenden Kräfte in ihrer deutlichen Mehrheit zutiefst von der Reformnotwendigkeit überzeugt waren, galt es im Zuge der Konstitutionalisierung weniger, einen politischen Kompromiß zwischen Volk und Fürst zu finden³³, als auf dem Wege von Sachverständigkeit und Einsicht die bestmögliche Lösung für die Zukunft anzustreben. Diesen aufklärerischen Optimismus spiegeln die auffällig konstruiert-mechanistischen Züge dieser Verfassung. Trotzdem ging es nicht um den positivistischen »formalen Begriff der Verfassung als Gesetz höheren Ranges«³⁴, sondern materiell um die Kodifikation von Verfassungsrecht als Ausdruck der Neuordnung von Gesellschaft und Politik.

Maximilian von Montgelas gab als Motive für den Erlass der Verfassung »la situation des choses«, »l'unité du royaume« und »le bien public« an³⁵. Er umschrieb hiermit die Lage Bayerns auf einer Stufe der Modernisierung. Das

²⁷ Siehe Kap. I, VI und VII.

²⁸ Gegeben am 1. Mai 1808 und am 25. Mai 1808 im RBl. 1808, 985, veröffentlicht.

²⁹ Vgl. vor allem die Präambel der Verfassung und Tit. I § 7, Tit. II § 11 und Tit. III § 1. Peter Wegelin, *Die bayerische Konstitution* (E. 16) S. 162; Oskar von Reinhardtstoettner, *Beiträge* (E. 31) S. 14, 18; Michael Doeberl, *Rheinbundverfassung* (E. 16) S. 52; Ders., *Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens* (E. 28) S. 5.

³⁰ Maximilian Frhr. von Freyberg, *Rede zum Andenken* (E. 36) S. 65 f.; Fritz Zimmermann, *Bayerische Verfassungsgeschichte* (E. 9) S. 69, 153 f.

³¹ Vgl. die Präambel der Konstitution; Michael Doeberl, *Ein Jahrhundert* (E. 28) S. 13 f. (Die Zeitgenossen nahmen an der geringen Perfektion der Konstitution wenig Anstoß.); Ders., *Rheinbundverfassung* (E. 16) S. 45; Fritz Zimmermann, *Bayerische Verfassungsgeschichte* (E. 9) S. 141; allgemein: Ulrich Scheuner, in: *VVDStRL. 10* (1952) 47 f., zur Frage der Verfassungsentwicklung.

³² Vgl. auch Michael Doeberl, *Rheinbundverfassung* (E. 16) S. 34 f.

³³ Obwohl diese Frage theoretisch erörtert wurde, vgl. die Flugschriftenhinweise bei Fritz Zimmermann, *Bayerische Verfassungsgeschichte* (E. 9) S. 69.

³⁴ Ulrich Scheuner, *Grundfragen des modernen Staates*, in: *Recht — Staat — Wirtschaft*, 3. Düsseldorf 1951, S. 126—165, hier: S. 133.

³⁵ Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung* (E. 36) S. 69.

Land entsprach soweit den Lagen der Zeit, daß es die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strömungen aufzunehmen und in einer Verfassung integrativ zum Ausdruck zu bringen vermochte. Die gestaltende Kraft des Ministers schuf dabei eine Form, durch die das Verhältnis Staat und Mensch in einer Weise bestimmt wurde, daß das Niveau der Moderne nicht mehr unterschritten werden konnte. Es war der revolutionäre Fortschritt, der Bayern den Anschluß an die europäische Entwicklung brachte und der es ihm in der Folgezeit so schwer machte, sich an veränderte Gegebenheiten anzupassen. Die »Lage der Dinge« drängte im innerstaatlichen Bereich auf eine Zusammenfassung der Reformen³⁶.

Außenpolitisch hatte das Land eine Bedeutung erlangt, die neben der Person des Monarchen weitere Klammern der verschiedenen Gebiete notwendig machte. Es galt die landständischen Verfassungen Bayerns, Neuburgs und Tirols durch eine einheitliche neue Verfassung zu ersetzen³⁷. Als aktueller Anlaß wirkte die Absicht Napoleons, den Rheinbund verfassungsmäßig nach seinen hegemonialen Prinzipien auszugestalten³⁸. Diesen Bestrebungen beugte ein eigenes Staatsgrundgesetz vor³⁹. Es mußte die Einheit fördern und Konsens finden. Die politische Funktion der Konstitution war in dieser Hinsicht gewollt⁴⁰. Das Territorialkonglomerat konnte nur so zu einer Einheit verschmelzen, die nach dem Verständnis der Zeit *ein* Staatsrecht zu repräsentieren hatte⁴¹. Erst daran knüpfte man die Erwartung voller staatlich-politischer Energie und wirtschaftlicher Konzentration. In der Tat beschleunigte die einheitstiftende Kraft von Recht und allgemeinen Bedürfnissen in einem kontinuierlichen

³⁶ Präambel der Konstitution; Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E 9) S. 143.

³⁷ Tit. I § 2 der Konstitution. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 69.

³⁸ Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 42 f.; Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) S. 142; Peter Wegelin, Die bayerische Konstitution (E. 16) S. 163; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 52. — Die von nationalen Emotionen gespeiste Streitfrage, inwieweit die bayerische Konstitution von 1808 die »französisch«-westfälische Verfassung von 1807 als Vorbild hatte, tritt heute zurück. Die bayerische Konstitution wuchs aus westeuropäischen Einflüssen und Strömungen aus eigenen geschichtlichen Wurzeln zu einer neuen Form zusammen.

³⁹ In der Sitzung des Geheimen Rates am 20. Januar 1808 erklärte Montgelas seine Absicht, »eine Konstitution für das ganze Königreich und ohne vorheriges Benehmen mit dem französischen Ministerium der Auswärtigen Geschäfte und proklamieren zu lassen, welche die Wünsche des Kaisers Napoleon in sich fassen und für alle Provinzen des Königreichs, die in einem gesamten Staat umgeschmolzen werden müßten, gleich verbindlich sein sollte«. StR. 1640, HStAM. Siehe auch Tit. I § 1 der Konstitution und Peter Wegelin, Die bayerische Konstitution (E. 16) S. 163.

⁴⁰ Vgl. die Präambel der Konstitution. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 69–74.

⁴¹ Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 48; Ders., Ein Jahrhundert (E. 28) S. 4; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 52. — Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre (E. 2) S. 699, spricht daher vom Verfassungsrecht als Staats-Repräsentationsrecht. Vgl. auch Ders., Die Verfassung als Programm der nationalen Integration (III. 6).

Prozeß die nationale Integration und das staatliche Selbstbewußtsein Bayerns. Allerdings bedurfte es dazu noch eines weiteren Schrittes.

Bereits der Aufgeklärte Absolutismus hatte die Förderung des allgemeinen Wohls als wesentlichstes politisches Ziel vorgegeben⁴². Montgelas leitete weitere Reformen in dieser Richtung ein und baute vor allem die Individualrechte aus⁴³. Diese bürgerlichen Freiheiten und Grundrechte mußten verfassungsmäßig verankert und gesichert werden, denn erst ihre Konkretisierung in einem Rechtsverhältnis zum Staat schuf Aussicht auf allgemeinen Konsens. Der Erfolg stellte sich ein. Die rasche Übereinstimmung des Volkes in diesen Fundamentalprinzipien verlieh der staatlichen Integration Dauer⁴⁴. Die Abkehr von absolutistischer Willkür — oder die kollektive Seite des allgemeinen Wohls — ermöglichte darüberhinaus den verstärkten Rückgriff auf die Leistungsfähigkeit des Volkes, so zur Hebung des Staatskredits, um der Gefahr ständigen Staatsbankrotts zu entgehen, und zur Durchsetzung der allgemeinen Wehrpflicht, um den militärischen Erfordernissen genügen zu können⁴⁵. Erst der Verfassungsgedanke schuf die Bereitschaft für diese Opfer.

⁴² Kap. I.

⁴³ Die absolutistische Bestimmung des allgemeinen Wohls als Ergebnis vernunftgemäßer Einsicht und überlegener Staatskunst schlägt hier um in das liberale Verständnis vom allgemeinen Wohl als einer Mischung individueller Freiheitsrechte und gesellschaftlicher Erfordernisse. Carl Joachim Friedrich, Hrsg., *The Public Interest* (= *Nomos*, 5). New York 1962; Johannes Messner, *Das Gemeinwohl. Idee, Wirklichkeit, Aufgaben*. Osnabrück. ²1968; Glendon Schubert, *The Public Interest*. Glencoe, Ill. 1960. — Vgl. Kap. IV und V.

⁴⁴ Vgl. vor allem Kap. V, 4. — Dieses »agreement on fundamentals« betraf zunächst nur den staatsrechtlichen Rahmen. Die Frage der gesellschaftlichen Gleichheit stand weiter zur Diskussion.

⁴⁵ Siehe Kap. V, 1. — Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung* (E. 36) S. XXV ff.; Eberhard Weis, *Die Begründung des modernen bayerischen Staates* (E. 25) S. 52.

IV. DIE REFORM VON STAAT UND GESELLSCHAFT 1799–1808

1. MONARCHIE UND STAATLICHKEIT

Staat als »Kunst«-Werk

Die theoretische Trennung von Staat und Dynastie entsprach bereits dem Wesen des Aufgeklärten Absolutismus. Dennoch war in Preußen und Österreich im Bewußtsein der Menschen eine Unterscheidung zwischen Staat und Herrscherhaus undenkbar¹. Anders in Bayern, hier zeigte sich, gerade weil Kurfürst Karl Theodor den Charakter des Staates als Fideikommiß, als Privateigentum seines Hauses betonte², auch in der politischen Praxis eine deutliche Gegenbewegung. Vor allem die Stände machten dem Kurfürsten als eigenberechtigte Herrschaftsträger das Recht der alleinigen Repräsentation des Staates streitig³. Montgelas knüpfte in seiner Reformtätigkeit an diese theoretische und praktische Entwicklung an und baute aus dieser geschichtlichen Lage sein System der Staats- und Gesellschaftsgestaltung. Seiner Politik kam — unabhängig von seiner persönlichen Beförderung in die verantwortliche Funktion als leitender Minister — der Generationenwechsel in der Regierung, hier sogar der Wechsel der herrschenden Linie der Dynastie, entgegen. Dieser Vorgang verkörperte auch im traditionellen Verständnis in erbmonarchisch regierten Staaten ein Element der Diskontinuität und bot die Möglichkeit der Neuerung⁴. Die Konstitution von 1808 repräsentierte in diesem Prozeß schließlich die nationale Einheit. Sie war als Verfassung Programm, indem sie die Rahmenbedingungen für die spätere inhaltliche Konkretisierung durch die organischen Edikte festlegte.

Die Legitimationsgrundlage dieser für die Zukunft zu schaffenden Ordnung war nicht das göttliche Recht des Gottesgnadentums⁵, auch nicht das revolutionäre egalitäre Recht des Volkes, vielmehr leitete Montgelas im Sinne von Thomas Hobbes aus dem einmal geschlossenen Gesellschaftsvertrag, aus der Einheit des Volkes, aus der Gesamtheit der Nation — *»le corps de la nation«* — die

¹ Deutlichere Tendenzen zu einer ähnlichen Entwicklung zeigen sich in Preußen erst um die Wende zum 19. Jahrhundert. Vgl. Hans Rosenberg, *Die Überwindung der monarchischen Autokratie* (I. 60); auch Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution* (I. 9).

² Karl Theodor hatte kaum eine andere Möglichkeit, wollte er die verstreuten Wittelsbachischen Territorien zusammenhalten. Der übernationale Charakter des dynastischen Staates stand der Entwicklung der Zeit zur Verbindung von Staat und Nation entgegen.

³ Kap. I, 3.

⁴ Dies ist auch ein allgemeines Problem. Die Erbmonarchie sichert in der Regel das Dauernde, den Fortbestand. Änderungen ergeben sich nur aus dem Wechsel in der Person des Monarchen. Es sei nur auf das Recht der Bestätigung der Privilegien durch den neuen Herrscher und die sich daran knüpfenden politischen Möglichkeiten verwiesen.

⁵ Eberhard Weis, *Montgelas* (E. 9) S. 149 f.

Autorität zur Verwirklichung der Idee des Staates ab⁶. Der Übergang zur Staatlichkeit der Nation erleichterte trotz der Abstraktion den allgemeinen Konsens und bedeutete die mentale Integration aller tatsächlich wirksamen Kräfte. In Vollendung der geschichtlich vorgegebenen Entwicklung fand damit der moderne Staat seine begriffliche Verwirklichung. Montgelas sah darin den Fixpunkt, von dem aus er seine Reformen systematisch durchführen konnte. Als »l'ordonnateur chargé de l'Etat«⁷ stand ihm nicht das zu Bewahrende, sondern das zu Gestaltende im Vordergrund. Dieser schöpferischen Seite liegt die Vorstellung vom Staat als »Kunst«-Werk⁸ zugrunde. Der prägende Wille des Aufklärers setzte normativ das Bild einer als ideal erkannten Ordnung als Akt der politischen Kultur, der Zivilisation in die Wirklichkeit um. So existierte im »Système« Montgelas' dieser Staat nicht von Anfang an. Er mußte erst geschaffen werden⁹. Mit dieser Vorgabe verband sich als Zweck nach innen das allgemeine Wohl und das allgemeine Glück der Untertanen und nach außen die europäische Bedeutung Bayerns¹⁰.

⁶ Fragment Montgelas' über die Kirchen- und Staatsverfassung, Ders., ebd., Kap. 10; Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 36) S. 279.

⁷ Montgelas' Mémoire über die Reform der Ministerien von 1799, Ders., Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität (E. 16) S. 22.

⁸ »Kunstwerk« steht hier im Gegensatz zu »Naturwerk«; Kennzeichen ist der »status civilis«, nicht der »status naturalis«. Die Wurzeln dieses Denkens gehen bis ins Mittelalter zurück und treten besonders bei Hugo Grotius, Thomas Hobbes und Samuel Pufendorf hervor. Jean Jacques Rousseau sagt »la constitution de l'homme est l'ouvrage de la nature; celle de l'état est l'ouvrage de l'art«. Auch die Auffassung Schellings in seinen »Vorlesungen über die Methode des akademischen Studiums« von 1803 ist, daß der Staat als Kunstwerk zu erscheinen habe. Bei Carl Ludwig von Haller tritt so etwas wie eine Gegenbewegung ein, indem er das »Natürlich-Gesellige« dem »Künstlich-Bürgerlichen« entgegensetzt. Diese Vorstellungen setzen sich fort bei Heinrich Leo, der den Staat als »ein Kunstwerk göttlichen Ursprungs« bezeichnet. Jacob Burckhardt neigt in dem Kapitel »Der Staat als Kunstwerk« in seinem Werk »Kultur der Renaissance in Italien« wieder der ursprünglichen Sinngebung zu. Hugo Grotius, De jure belli ac pacis libri tres (1623). Jena 1673; Thomas Hobbes, Leviathan or the matter, forme and power of a Commonwealth ecclesiasticall and civill (1651). Oxford 1962, Einleitung; Samuel (von) Pufendorf, De jure naturae et gentium (E. 10); Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social ou principes du droit politique (1762). Paris 1960, hier livre 3, chapitre 11; Friedrich Wilhelm von Schelling, Vorlesungen über die Methode des akademischen Studiums (1803), in: Ders., Werke, Münchner Jubiläumsausgabe, Hrsg. M. Schröder, Bd. 1. München 1927; Carl Ludwig von Haller, Restauration der Staats-Wissenschaft, Bd. 1. Winterthur 1820 (Neudruck 1964), hier S. XLVI; Heinrich Leo, Studien und Skizzen zu einer Naturlehre des Staates. Halle 1833, S. 1; Jacob Burckhardt, Die Kultur der Renaissance in Italien. Basel 1860; siehe auch Otto von Simson, Die Gotische Kathedrale. Beiträge zu ihrer Entstehung und Bedeutung (aus dem Amerikanischen, New York 1962). Darmstadt 1972, Kap. I, 2 und Carl Schmitt, Politische Romantik (II. 175) S. 172 f. — War die eine Seite der Politik Montgelas' die geschichtliche Tradition, dann war die andere das Programm des Aufklärers.

⁹ Vgl. auch die zeitgenössische Äußerung bei Peter Adolph Winkopp, Hrsg., Der Rheinische Bund. Eine Zeitschrift historisch-politisch-geographischen Inhalts, Bd. 12. Frankfurt/M. 1809, S. 150 ff.

¹⁰ Kap. II.

Souveränität – Staat – Monarch

Diese offensive Verfassungspolitik bedurfte, um die weiterwirkenden feudalen Formen zu überwinden und um den »reinen Staat«¹¹ der gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit zu vermitteln, einer anpassungsfähigen, zeitgemäßen sowie eingehenden Kampfparole¹². Montgelas sah sie in der Souveränität, die den theoretischen und praktischen Absichten genügte und in seinem Verständnis allein dem Staat als Attribut zukam¹³. Träger der Souveränität war nicht mehr der Fürst, sondern der abstrakte Staat. Er bedurfte zum Wirksamwerden der rechtlichen Fundierung, an die in besonderer Weise die Ausübung der Staatsgewalt gebunden war. Ansätze zu dieser Entwicklung – vor allem auch auf staats-theoretischer Ebene – gab es bereits in der Zeit des Aufgeklärten Absolutismus. Nunmehr gewannen die Vereinheitlichung des Rechts und die Ausschließlichkeit des gesetzten Rechts *tragende* Bedeutung. Dies umso mehr, da die ständische Gesellschaft als politische Einheit – wie in England – nicht Bestand hatte und daher allgemeine Übereinstimmung in einer staatlichen Grundordnung nicht zu erzielen war. Es bedurfte, wie Immanuel Kant schon erörterte, einer *constitutio*, um dessen, was Rechtens ist, teilhaftig zu werden¹⁴, der schriftlichen Fixierung der Verfassung als Konstitution. Allerdings bedeutete die Positivierung des Rechts bereits zu Zeiten Montgelas' in erster Linie einen Schritt in Richtung Staatlichkeit und dann erst in Richtung Rechtlichkeit. Dies war der Grund, warum die beginnende Herrschaft des Gesetzes vielfach als revolutionär angesehen wurde¹⁵.

Indem über das Gesetz das Recht als Mittel des Staates verfügbar wurde, bedeutete die Eingliederung des Monarchen in den Staat keineswegs eine Schwächung, sondern eine Stärkung seiner Stellung, wenn es gelang, seine Funktion als Gestalter, als Motor der Verfassungsentwicklung zu verankern. Dieser Vorgang war für Montgelas nicht nur eine Frage seines Systems oder der geschichtlichen Tradition, sondern Ausdruck seiner Treue zu Maximilian I.; denn die Verstaatlichung der Herrscherrechte, die Überführung der privaten, patrimonialen Stellung der Dynastie in eine solche öffentlich-rechtlichen Charakters sicherte die Verbindung der Monarchie mit dem modernen Staat. Die Unterordnung des Fürsten unter den Staat und die Beseitigung der Funktion des Herrschers als »*autorité préexistante*« beschränkten zwar theoretisch dessen Macht, aber, indem sich das System Montgelas' auch gegen die feudalen Gewalten wandte und unmittelbare Beziehungen zwischen Staat und Untertan herstellte, wie sie der absolute Fürst bereits gerne gehabt hätte, eröffneten sich

¹¹ Hanns-Hubert Hofmann, *Adelige Herrschaft* (E. 17) S. 277.

¹² Kap. II, 1; auch Christoph von Aretin, *Politische Miscellen* (II. 8) 69 ff.

¹³ Zahlreiche Hinweise bei Montgelas selbst in seinen *Denkwürdigkeiten* (E. 35, E. 36), Eberhard Weis, Ludwig und Michael Doeberl sowie Fritz Zimmermann. Siehe auch Kap. II.

¹⁴ Immanuel Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, in: Ders., *Werke in zehn Bänden*. Hrsg. W. Weischedel, Bd. 7. Darmstadt 1975, S. 429; *Constitutio* bedeutet hier im Sinne des Römischen Rechts erlassenes Recht im Unterschied zu *Consuetudo*.

¹⁵ Bereits Sir Edward Coke betonte daher ironisch, aber richtig, daß Souveränität und gemeines Recht keine passenden Bettgenossen seien. Nach Carl Joachim Friedrich, *Der Verfassungsstaat* (I. 17) S. 16.

dem Herrscher in der staatlichen Praxis weitergehendere Möglichkeiten seiner Regierungsgewalt.

Domanal-Fideikommiß-Pragmatik des Churhauses Pfalzbaiern 1804

Die »Domanal-Fideikommiß-Pragmatik des Churhauses Pfalzbaiern« vom 20. Oktober 1804¹⁶ legte die Unveräußerlichkeit der Kammergüter des regierenden Hauses als Staatsgüter fest und verfügte damit deren Scheidung vom fürstlichen Privateigentum. Max I. Joseph stellte durch dieses Opfer sich und die Dynastie in den Dienst des Staates, dessen Repräsentation er nunmehr allein¹⁷, vor allem gegenüber den berechtigten feudalen Gewalten beanspruchte. Hierin kam das Prinzip der Einheit gegenüber jenem der Polarität in der altständischen Verfassung zum Ausdruck. So wurde schließlich der monarchische Charakter des Staates in der Konstitution nur durch die dynastische Erbfolge festgelegt¹⁸. Die monarchische Gewalt wurde nirgends ausdrücklich umschrieben und damit nicht zu den übrigen staatlichen Gewalten abgegrenzt. Eine solche uneinheitliche, in nuce dualistische Implikation hätte Montgelas widerstrebt. Die Struktur der Verfassung, also Konstitution und organische Edikte, zeigte folglich im staatlichen Entscheidungsprozeß ein Ineinandergreifen von monarchischer Kompetenz und der Zuständigkeit meist beratender, aber auch beschließender Gremien der Staatsbürger. Die Beteiligung in diesen Gremien war durch Zensus abgestuft. Der Wille des Staates sollte über den Monarchen in einem dynamischen Beratungs-/Entscheidungsprozeß zum Ausdruck kommen und auch von unten legitimiert sein. Montgelas verwirklichte also das Prinzip der Gewaltenteilung nicht streng und stand in seiner Konzeption überhaupt dem Denken Rousseaus näher als jenem Montesquieus¹⁹.

Die Einordnung des Landesherrn in den Staat und seine Bindung an die Gesetze waren entscheidende Schritte bei der Durchsetzung der verfassungsmäßigen Neugestaltung. Die Regierungsakte bedurften nicht nur der Gegenzeichnung des zuständigen Ministers²⁰, sondern waren in der Regel an bestimmte Verfahren gebunden. Aus diesem Verzicht zog der Herrscher die rechtliche und moralische Legitimation, die Reformen gegen die feudalen Gewalten durchzusetzen. So wurde die Stellung des Fürsten als Souverän in Edikten und Gesetzen weniger hervorgehoben, wenn es um den Innenbereich der neuen Verfassung ging, sondern nur verstärkt angesprochen, wenn die

¹⁶ RBl. 1805, 161; vgl. auch Tit. II § 11 der Konstitution. In die nämliche Richtung traf auch die Schuldenpragmatik des Churhauses Pfalzbaiern vom 20. Oktober 1804 (RBl. 1805, 201) Maßnahmen. An der zukunftsweisenden Bedeutung beider Gesetze ist gegenüber der älteren Forschung festzuhalten. Vgl. Konrad Beyerle, Das Haus Wittelsbach und der Freistaat Bayern. Rechtsgrundlagen für die Auseinandersetzung zwischen Staat und Dynastie, Tl. 1. München 1921; Ders., Die Rechtsansprüche des Hauses Wittelsbach. München 1922; dazu Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 36) S. 286 ff.

¹⁷ So bereits das Reskript vom 30. August 1799, nach Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung (E. 30) S. 55.

¹⁸ Tit. II der Konstitution »Vom Königlichem Hause«.

¹⁹ Kap. IV, 6 und VI, 4.

²⁰ Tit. II § 1 der Konstitution und Kap. IV, 5.

staatliche Gewalt gegenüber vor- und außerverfassungsmäßigen berechtigten Kräften betont werden sollte²¹. Betroffen waren damit die Rechte — das sind die Freiheiten, Privilegien, Gewere, wohlhergebrachten Gegebenheiten oder Possessionen — des Adels, der Kirche und des Bürgerstandes.

2. DIE ADELSPOLITIK

Der Adel war in seiner Geschichte vielfachen Mediatisierungsprozessen ausgesetzt. Kennzeichnend dafür ist die soziale Gliederung nach Herrschaftsfunktionen, wie die Herausbildung des Reichsfürstenstandes, der Landesherrschaft oder der Reichs- und Landstandschaft²². In besonderer Weise aber suchte der absolute und aufgeklärte Fürst den Adel zu entmachten und ihn seinem Staat einzuordnen²³. Durchgreifenden Erfolg in diesem Sinne hatte in Bayern erst Maximilian von Montgelas. Den Lagen der Zeit und den napoleonischen Umwälzungen entsprach sein Bemühen. Wie gezeigt²⁴, strebte er zunächst nach Vergrößerung des bayerischen Territoriums, um schließlich nach dem Grundsatz der Territorialität (*quidquid est in territorio, est de territorio*) seine einheitlichen Herrschaftsprinzipien durchzusetzen. Dies zielt auf Gleichstellung der reichsunmittelbaren, reichsständischen, landesherrlichen Fürsten und Grafen und der reichsunmittelbaren Ritterschaft mit dem landsässigen Adel²⁵. Es gelang, die Souveränität durchzusetzen und den nunmehr so genannten standesherrlichen Adel und die Ritterschaft der staatlichen Aufsicht zu unterstellen. Jedoch war die Beharrungskraft des Feudalismus so groß, daß eine abgestuft privilegierte Stellung *im* Staat erhalten blieb.

²¹ U. a. VO. über die der königlichen Souveränität unterworfenen Ritterschaft und ihre Hintersassen vom 31. Dezember 1806, RBl. 1807, 193; Deklaration über die Bestimmung der künftigen Verhältnisse der der königlichen Souveränität unterworfenen Fürsten, Grafen und Herren zu den verschiedenen Zweigen der Staatsgewalt vom 19. März 1807, RBl. 1807, 465; OE. über die gutsherrlichen Rechte vom 28. Juli 1808, RBl. 1808, 1833; OE. über die Patrimonialgerichtsbarkeit vom 8. September 1808, RBl. 1808, 2245.

²² Vgl. vor allem Karl Bosl, Frühformen der Gesellschaft im mittelalterlichen Europa. München 1964, besonders S. 62 ff., 222 ff., 357 ff.; Ders., Die Gesellschaft in der Geschichte des Mittelalters. Göttingen 1966; Ders., Die Geschichte der Repräsentation (E. 15) besonders Kap. II; Quellen zum Verfassungsorganismus des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation (II. 127); Werner Conze, Adel, in: Geschichtliche Grundbegriffe (E. 2) I, 11 ff.; Adel und Bauern im deutschen Staat des Mittelalters. Hrsg. Th. Mayer. Darmstadt 1967, bes. S. 22 ff. und 74 ff.; Deutscher Adel 1430—1555. Büdinger Vorträge 1963. Hrsg. H. Rössler, Darmstadt 1965, bes. S. 48 ff., 95 ff.; Otto Brunner, Land und Herrschaft (I. 110); Heinz Gollwitzer, Die Standesherrn (I. 60) Kap. I, 1.

²³ Kap. I.

²⁴ Kap. II.

²⁵ Heinz Gollwitzer, Die Standesherrn (I. 60) S. 32 ff.; Werner Conze, Adel (IV. 22) S. 34 f.

Reichsritterschaft und Standesherrn

Auf der völkerrechtlichen Grundlage von Artikel 25 der Rheinbundakte vom 12. Juli 1806 erließ König Max I. die Verordnung vom 31. Dezember 1806 über »die der königlichen Souveränität unterworfenen Ritterschaft und ihre Hintersassen«²⁶. In ihr wurde die ehemalige Reichsritterschaft hinsichtlich Gesetzgebung, hoher Gerichtsbarkeit, hoher Polizeibefugnis, Militärgewalt und Steuerhoheit grundsätzlich dem landsässigen bayerischen Adel gleichgestellt. Weit günstiger regelte die Rheinbundakte²⁷ die Verhältnisse der nunmehr so genannten Standesherrn, auf die der Begriff Mediatisierte mehr und mehr einschränkend Anwendung fand. Ihnen sollten alle Herrschafts- und Feudalrechte (»tous les droits seigneuriaux et féodaux«) vorbehalten bleiben, soweit sie nicht wesentlich zur Souveränität (»non essentiellement inhérents à la souveraineté«) gehörten. Die Bestimmungen waren auslegbar, und der bayerische Staat tat es zu seinen Gunsten.

Die Deklaration vom 19. März 1807 über »die Bestimmung der künftigen Verhältnisse der der Souveränität unterworfenen Fürsten, Grafen und Herren zu den verschiedenen Zweigen der Staatsgewalt«²⁸, machte den staatlichen Willen zur obersten Instanz. Die Standesherrn mußten die vom Alten Reich abgeleiteten Titel sowie das Prädikat »von Gottes Gnaden« ablegen. Ihre Freizügigkeit wurde durch materielle Pressionen eingengt sowie ihre Standesgerichtsbarkeit im Grunde auf zivile Kriminalfälle beschränkt²⁹. Die Familienverträge und sonstige Rechte bedurften der staatlichen Bestätigung. Außerdem mußten sie eine schriftliche Treue- und Gehorsamsverpflichtung eingehen. Alle außenpolitischen Rechte sowie das Gesetzgebungsrecht behielt sich der Staat vor. Das Gleiche traf auf die Wehrhoheit und weitgehend auch auf die Steuerhoheit zu. Die besonderen Rechte gegenüber dem ritterschaftlichen und landsässigen Adel lagen in der Fortdauer der bestehenden Mediarkonsistorien, die die lokale Aufsicht über Pfarreien und Schulen als Aufgabe hatten, in der Anordnung von Justizkanzleien zur Ausübung lokaler Justiz und Polizei³⁰ sowie in der Errichtung von Domanialkanzleien zur Verwaltung der Patrimonialeinkünfte. Auf diesen mittleren Instanzen wurde die herausgehobene Stellung »der ersten Klasse des Adels« im Königreich festgelegt³¹. Die Standesherrn waren zwar nicht mehr regierende Herren, aber immerhin noch »Patrimonialherren«³². Sie gaben sich mit dieser Position zwischen regierendem Haus und ritterschaftlich-landsässigem Adel zufrieden³³, obwohl nunmehr der gesamte Adel in seiner verfassungsrechtlichen Funktion vom neuen Staat abgeleitet war. Weitere Maßnahmen bestätigten diese Entwicklung.

²⁶ RBl. 1807, 193. Vgl. auch Rudolf Vierhaus, Eigentumsrecht und Mediatisierung. Der Kampf um die Rechte der Reichsritterschaft 1803–1815, in: Eigentum und Verfassung (II. 70).

²⁷ Art. 27–33.

²⁸ RBl. 1807, 465.

²⁹ In Real- und Personalklagen hatten sie nur in erster Instanz das Forum der Hofgerichte, § A 9 Abs. 1.

³⁰ Vgl. auch die VO. vom 25. Dezember 1807, RBl. 1808, 113.

³¹ Art. A 1 der Deklaration.

³² Art. A 3 der Deklaration.

³³ Heinz Gollwitzer, Die Standesherrn (I. 60) S. 53 f.

Edelmannsfreiheit und Lehensverhältnisse

Mit dem Gesetz vom 20. April 1808 wurde die Edelmannsfreiheit aufgehoben³⁴. Das »Edikt über die Lehen-Verhältnisse im Königreich Baiern« vom 7. Juli 1808 brachte grundlegende Veränderungen der feudalen Ordnung³⁵. Im »Geiste der Konstitution« gewann das Lehenswesen »einfachere Formen« und »gleichförmige Gestalt«. Außerdem sollte »zur Beförderung des National-Wohlstandes« die Überführung der Lehen in »freies Eigentum« erleichtert werden. Alleiniger Lehensherr war künftig der König. Alle Privat- und Afterlehen verfielen der Allodifikation oder der Umwandlung in andere Grundverträge³⁶. Aus diesem Grunde wurde auch der Lehensverband zwischen den Mediatisierten und ihren Vasallen aufgehoben³⁷. Diese erste Ablösung bedeutete einen weiteren Schritt in Richtung staatlicher Gleichförmigkeit und stieß das Tor zu einer Ordnung nach Prinzipien des freien Eigentums auf. So legte das Edikt fest, daß »jeder bayerische Staatsbürger« Lehen empfangen könne und daß Lehensstreitigkeiten »wie andere Rechtssachen von den Gerichtsstellen zu verhandeln« seien. Allerdings war mit den Thronlehen³⁸ die qualifizierte Adelsverleihung und mit den Kanzleilehen³⁹ außerdem das besondere, große Verdienst um den Staat verbunden. Indem der Adel mehr und mehr aus seiner öffentlichen Funktion verdrängt wurde, machte sich ihn der Monarch verfügbar. Mit dem Mittel der Nobilitierung und Standeserhebung schuf er sich ein staatliches Monopol, das die Möglichkeiten der Adels- und Gesellschaftspolitik des 19. Jahrhunderts wesentlich beeinflusste. So mündete das Bemühen um die Beseitigung feudaler Einrichtungen bald in das Streben um den Aufbau einer neuen Adelsschicht zur Stütze des Thrones⁴⁰. Das Weiterwirken gesellschaftlicher Formen bei veränderter verfassungsrechtlicher Struktur ist unübersehbar. Dieser Kompromiß zwischen alter und neuer Ordnung wurde durch die restau-

³⁴ RBl. 1809, 213. — Teile des landsässigen und landständischen Adels hatten 1557 im 60. Freiheitsbrief besondere Rechte verliehen bekommen. Diese Edelmannsfreiheit umfaßte vor allem niedere Gerichtsbarkeit auf einschichtigen Gütern (Art. 2 des Gesetzes), Scharwerksrecht auf Eigengütern (Art. 3), niedere Jagdrechte (Art. 4) und Sonderrechte bei der Erbfolge (Art. 5—7). — Am 20. April 1808 (RBl. 1809, 115) wurde auch die Siegelmäßigkeit durch »Organisches Gesetz« als Privileg — das vor allem, aber nicht nur dem Adel zukam — aufgehoben, allerdings an ein zu verabschiedendes Bürgerliches Gesetzbuch (Art. 20) und eine »Gerichtsordnung« (Art. 20) gebunden. Da diese nicht mehr eingeführt wurden, blieb die Siegelmäßigkeit als Vorrecht in verschiedenen Formen bis 1869 erhalten. Einschränkungen bestanden auf dem Gebiet des Hypothekenwesens.

³⁵ RBl. 1808, 1893. — Entsprechende Bemühungen reichen zurück bis in die Jahre 1802 (RBl. 1802, 541), 1804 (Rbl. 1804, 743) und 1807 (RBl. 1807, 1346). Es wurden die Allodifikation der sog. Beutellehen betrieben und die Passivlehen des Staates als sein freies Eigentum gegen Entschädigung erklärt.

³⁶ Als Frist wurde der 1. Januar 1810 gesetzt; sie wurde jedoch am 15. März 1810 bis 1. Januar 1812 (RBl. 1810, 657) verlängert.

³⁷ Königliche Erklärungen vom 3. Februar 1809 (RBl. 1809, 257) und 2. Januar 1813 (RBl. 1813, 41).

³⁸ Thronlehen bestanden in hohen Würden am Hofe oder in Gütern.

³⁹ Kanzleilehen waren mit eigener Gerichtsbarkeit versehene Landgüter.

⁴⁰ Ausdrücklich betonte dies auch Art. VIII, 4 des Kgl. Reskripts vom 17. September 1814 zur Verfassungsrevision. StR. 1654, HStAM.

rative Politik Napoleons⁴¹ eingeleitet. Das Programm des Code Napoléon fand seit der Verkündung der Rheinbundakte, die über Majoratsrechte einen neuen Güteradel etablierte⁴², eine deutliche Korrektur.

Adelsedikt 1808

Das »Edikt über den Adel im Königreich Baiern« vom 28. Juli 1808⁴³ unterstrich diese Lage. Danach konnte der Adel nur noch durch königliche Konzession erlangt werden, um die binnen sechs Monaten nachzusuchen war. Sämtliche Adelige sollten in eine Matrikel eingetragen werden, deren Auszug künftig allein als Adelsnachweis galt. Der Adel war durch Geburt, Adoption oder königliche Verleihung zu erlangen; wobei der Erwerb des Adelstitels durch »Gnadenbrief« vor allem an »Verdienste um den Staat« und »ein hinlängliches schuldenfreies Vermögen« gebunden war⁴⁴. Die Befugnis, Majorate zu errichten, stand ausschließlich dem Adel zu. Den Majoratsbesitzern konnte darüberhinaus wie den »mediatisierten Fürsten, Grafen und Herren« der privilegierte Gerichtsstand zukommen⁴⁵. Die Errichtung von Majoraten unterlag erschwerten Bedingungen⁴⁶, sie war an die Genehmigung des Königs gebunden und ihre Inhaber mußten einen besonderen Treueid an König und Staat leisten. Eine Steuerbefreiung für Majoratsherren bestand nicht; ihre Güter wurden »wie das Eigentum der anderen Bürger« für Leistungen an den Staat herangezogen⁴⁷. Gleichzeitig hob Kapitel 8 des Ediktes die Fideikomnisse auf. Sie konnten in Majorate überführt werden. Jedoch war die gesetzliche Forderung »von 4000 Gulden jährlicher reiner Einkünfte« aus »liegenden Gütern«⁴⁸ in einer Zeit großer wirtschaftlicher Anspannung so hoch, daß es in den kommenden

⁴¹ Elisabeth Fehrenbach, Traditionale Gesellschaft und revolutionäres Recht (E. 9); dazu die Rezension von Eberhard Weis, in: HZ. 223 (1976) 179–185.

⁴² In Frankreich rekrutierte sich der neue Majoratsadel wesentlich aus dem Bürgertum, was in den deutschen Staaten nicht möglich war; es kam dadurch der angeführte Kompromiß zustande.

⁴³ RBl. 1808, 2029. Vgl. auch Hans Nusser, Das bayerische Adelsedikt vom 26. Mai 1818 und seine Auswirkungen, in: Bayern. Staat und Kirche, Land und Reich. Forschungen zur Bayerischen Geschichte vornehmlich im 19. Jahrhundert. Wilhelm Winkler zum Gedächtnis (= Archiv und Wissenschaft, 3). München 1961, S. 308–325.

⁴⁴ § 9 des Edikts.

⁴⁵ §§ 4 und 5 des Edikts; vgl. auch die Deklaration vom 19. März 1807, § 9 Abs. 1 und § 11.

⁴⁶ Tit. II des Edikts.

⁴⁷ § 35 des Edikts.

⁴⁸ § 70 des Edikts. — Die Gründung hatte auf Einkünften (Normalrente) aus Landeigentum zu erfolgen. Dieses mußte von Schulden und sonstigen Lasten frei sein sowie einen reinen Rentenertrag von 4000 fl. jährlich erbringen. Dies bedeutete einen tatsächlichen Betrag von $666\frac{2}{3}$ fl., da ein Fünftel als konstitutionelles Maximum der öffentlichen Abgaben und ein zweites Fünftel für die Administration in Abzug zu bringen waren. Majoratsedikt vom 22. Dezember 1811 (RBl. 1812, 6).

Jahren nur zur Errichtung eines Majorats kam⁴⁹. Da die Fideikomnisse aber abgeschafft blieben, entfiel der besondere Schutz für adelige Familienvermögen. Es kam bei der vielfach hohen Verschuldung zu zahlreichen Bankrotten.

Mochte die Entwicklung in diesem Ausmaß nicht in erster Linie in der Absicht Montgelas' gelegen haben, so führte sie doch zu einer Nivellierung weiter Teile des Adels. In die nämliche Richtung wirkten die hohen Gebühren, die der Adel neben der allgemeinen Besteuerung⁵⁰ für die staatliche Bestätigung der noch verbliebenen Rechte zu entrichten hatte. Auch wenn die finanziellen Vorteile für den notleidenden Fiskus dabei im Vordergrund standen, war die genannte Nebenwirkung letztlich nicht unerwünscht. Schließlich wurde der revolutionäre Akt, daß künftig jeder Adel vom Staat abgeleitet sein sollte und die Adeligen als Staatsuntertanen galten, nicht widerspruchslos hingenommen⁵¹. So behielt sich der Staat vor allem gegenüber den Mediatisierten nach § 4 des Adelsedikts unter Berufung auf Titel I § 5 der Konstitution weitere Maßnahmen vor.

Insgesamt gesehen bedeutete die Schaffung eines einheitlichen Adelsrechts die grundsätzliche Abkehr von der feudalen Differenzierung in der Ausübung von Herrschaft. Der geschlossene Wille der Verfassung erstrebte Vereinheitlichung im doppelten Sinne: einmal die Ausweitung der konkreten Geltung der inneren Souveränität und zum anderen die Verschmelzung der neubayerischen mit den altbayerischen Landesteilen. Erst die Unterordnung des Adels unter ein einheitliches Prinzip schuf für Montgelas die Legitimation des Abbaus seiner Privilegien und die Möglichkeit seiner Einordnung in einen vor dem Gesetz gleichen Untertanenverband. Dies galt selbst dann, wenn die Entwicklung nicht immer syndron verlief, oft der zweite Schritt vor dem ersten getan wurde sowie Theorie und Praxis nicht unmittelbar zur Deckung zu bringen waren.

Aufhebung der Steuerbefreiung des Adels

Zu den wichtigsten Vorrechten des Adels zählten die Steuerbefreiungen. Bereits die Verordnung vom 8. Juni 1807⁵² beseitigte diese unter Hinweis auf das allgemeine Beste, die persönliche Sicherheit und den öffentlichen Schutz des Eigentums als Pflichten des Staates. Diese Begründung spannte den Bogen von Vorstellungen des Aufgeklärten Absolutismus zu frühkonstitutionellen Idealen. Außerdem wurde in der Verordnung die Rektifikation des Steuerfußes und die Aufhebung der Landschaftskassen zugunsten staatlicher Kassen verfügt. Die Gleichheit der Besteuerung bestätigte die Konstitution in den §§ 2 und 5 in Titel I.

⁴⁹ Max Frhr. von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 37.

⁵⁰ VO. vom 8. Juni 1807, RBl. 1807, 969 und § 5 Tit. I der Konstitution.

⁵¹ Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 279, 281; Julius Frhr. von Rotenhan, Staatliche und soziale Gestaltung Frankens von der Urzeit an bis jetzt. Ein Beitrag zur Geschichte Deutschlands. Bayreuth 1863/64, S. 410.

⁵² RBl. 1807, 969.

Gerichtbarkeit und Grundherrschaft

Neben der Beteiligung an der Steuerhoheit kennzeichnete die alte Adesherrschaft vor allem die niedere- oder Patrimonialgerichtsbarkeit und die Grundherrschaft. Herreneigentum an Land und Leuten gehörte zum Wesen autonomer Adesherrschaft. Indem der Staat die Herrschaft über alle Menschen nach seinen Gesetzen für sich allein beanspruchte, begab er sich auf den Weg, diese beiden Bereiche zu zerschneiden, die Adesherrschaft ihres öffentlichen Charakters zu entkleiden und sie auf das Land als Verfügungsrecht über freies Privateigentum zu reduzieren⁵³. Bei ungestörter und konsequenter Durchführung hätte dies die Entfesselung der bürgerlichen Gesellschaft zur Folge gehabt. Aber schon das reformerische Infragestellen der beiden Säulen adeliger Herrschaft, Gerichtsbarkeit und Grundherrschaft, rief einerseits die Widerstände der beherrschenden Kräfte wach und brachte andererseits eine Vorentscheidung über die künftige Verfassungs- und Gesellschaftsstruktur.

Das Organische Edikt über die gutsherrlichen Rechte vom 28. Juli 1808⁵⁴ bildete unter Berufung auf die Konstitution und das Recht der Gesetzgebung sowie der allgemeinen Oberaufsicht des Staates den Rahmen für die Rechte der »Gutsherren in Beziehung auf die verschiedenen Zweige der Regierungsgewalt«⁵⁵. Deren Übertragung durch den Staat wurde besonders betont, was auch die Vorschrift der alleinigen Gültigkeit der Bestimmungen »des allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches«⁵⁶ unterstrich. Die Gutsherren wurden in ihren Rechten stark eingeschränkt. In allen Bereichen ihrer bisherigen Tätigkeit mußten sie sich nunmehr die Mitsprache der staatlichen Behörden gefallen lassen. Andererseits gab es nur wenige Felder innerstaatlicher Tätigkeit, auf denen die Gutsherren in ihrem Bereich keinerlei Mitspracherechte hatten. Dazu zählten vor allem das Gewerbe- und Handelswesen, die Finanzhoheit und Militärgewalt sowie die hohe Polizei. Die weitreichendsten Kompetenzen kamen den Gutsherren auf den Gebieten des Gerichtswesens in der Patrimonialgerichtsbarkeit, der unteren Polizeigewalt, dem Forst- und Jagdwesen sowie der Kirchengewalt zu.

Die Beschränkung der adeligen Autonomie lag im Interesse des souveränen Staates. Montgelas wollte aber auf dieser Stufe nicht stehen bleiben, sondern schloß — wenn auch langfristig — in Maßnahmen zur Aufhebung der Grundherrschaft eine Bodenreform nicht aus. Der zweite Abschnitt des Ediktes war diesem Bemühen gewidmet. Bei vollem Eigentum sollten die Gutsherren den Bestimmungen des allgemeinen Zivilrechts unterworfen sein⁵⁷. Im Falle des geteilten Eigentums wurden die Grundlasten für ablösbar erklärt. Besonders erleichternd für die Grundholden wirkte die Abschaffung der Heimfälligkeit der Güter, die Öffnung des staatlichen Gerichtsweges im Streitfalle und die

⁵³ Die Bemühungen gehen zurück bis zum Aufgeklärten Absolutismus; vgl. die letzten Versuche RBl. 1803, 116, 228; RBl. 1804, 325; RBl. 1805, 359, 455, 941 und RBl. 1807, 1329.

⁵⁴ RBl. 1808, 1833.

⁵⁵ 1. Abschnitt, Überschrift.

⁵⁶ § 3. Ein allgemeines bürgerliches Gesetzbuch wurde zu dieser Zeit beraten.

⁵⁷ Tl. II A des Edikts. Sonderbestimmungen galten für das Fischerei-, Jagd-, Forst- und Bergrecht, § 72.

Umwandlung des ungemessenen in gemessenes Scharwerk vor der Ablösung⁵⁸. Anzuführen bleibt in diesem Zusammenhang noch, daß mit Edikt vom 31. August 1808⁵⁹ nach § 3 Titel I der Konstitution die Leibeigenschaft völlig aufgehoben wurde. Dieser Maßnahme kam nur noch geringe praktische Bedeutung zu, da sich in Bayern — im Gegensatz zu Preußen — für die Bauern weit günstigere Formen der Grundherrschaft durchgesetzt hatten⁶⁰. Die Wirkung auf das Rechtsbewußtsein und die Mentalität der Bauern war dennoch nachhaltig.

Ausführungsbestimmungen zur Ablösung der Grundherrschaft des Adels erschienen nicht. So vermochte das Edikt über die gutsherrlichen Rechte zwar die Position des Adels zu erschüttern und die Richtung zu weisen, aber die Ablösung der Grundherrschaft erfolgte schließlich erst 1848⁶¹. Die Gründe hierfür lagen vor allem in der napoleonischen Politik zur Stärkung des Grundadels, in der Finanznot des Staates, der für derartige tiefgreifende und kostspielige Maßnahmen keine Mittel aufbringen konnte, sowie in der Erkenntnis Montgelas', daß gerade in einer zur Gleichheit tendierenden Gesellschaft der Monarch als Bollwerk und Stütze den Adel als lebensfähige — damit privilegierte — Gruppe benötigte⁶².

Patrimonialgerichtsbarkeit

Jenes Institut, das die Kontinuität des feudalen Adelsrechts am stärksten stützte, war die sogenannte Patrimonialgerichtsbarkeit. Bereits das Organische Edikt zur Neuordnung der Gerichtsverfassung vom 24. Juli 1808⁶³ gliederte unter Berufung auf Titel V der Konstitution die bestehende adelige Gerichtsbarkeit dem Staate ein. In seinem Auftrag und unter seiner strengen Kontrolle hatten die Justizkanzleien der Mediatisierten und die Patrimonialgerichte ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Justizkanzleien waren mit Kompetenzen der ersten und zweiten Instanz ausgestattet. Die Patrimonialgerichte sahen sich hingegen neben den Stadt- und Landgerichten allein auf die erste Instanz beschränkt. Aber selbst dies galt nur formal, in Wirklichkeit war ihr Zuständigkeitsbereich kleiner als jener der entsprechenden staatlichen Gerichte.

Diese Lage bestätigte das Organische Edikt über die Patrimonialgerichtsbarkeit vom 8. September 1808⁶⁴. In ihm wurden unter Berufung auf § 5 Titel I der Konstitution die Errichtung von Patrimonialgerichten strengen Maßstäben unterworfen⁶⁵, die Gerichtsverwalter der Patrimonialherren hinsichtlich ihrer

⁵⁸ §§ 73—91.

⁵⁹ RBl. 1808, 1933.

⁶⁰ Adolf Sandberger, Entwicklungsstufen der Leibeigenschaft in Altbayern seit dem 13. Jahrhundert, in: ZBLG. 25 (1962) 71—92; Heinz Lieberich, Die Leibeigenschaft im Herzogtum Baiern, in: M.f.d.Ap.f.i.Ob. 28 (1948) 741—761. — Vgl. auch Kap. V, 3.

⁶¹ Vgl. die Literaturhinweise bei Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 47, Anm. 2.

⁶² Siehe Kap. V, 3.

⁶³ RBl. 1808, 1785; hier einschlägig die §§ 4, 7, 8, 11, 15, 16, 18, 34.

⁶⁴ RBl. 1808, 2245. Nach § 7 des OE. über die Gerichtsverfassung sollte die Patrimonialgerichtsbarkeit eigens geregelt werden.

⁶⁵ § 1: »Die Patrimonialgerichtsbarkeit kann nur in geschlossenen, oder in zusammenhängenden Bezirken ausgeübt werden, über welche dem Inhaber schon vorhin

Qualifikation den staatlichen Richtern gleichgestellt⁶⁶ und die patrimonialgerichtliche Tätigkeit einer regelmäßigen staatlichen Kontrolle unterzogen⁶⁷. Der Wirkungskreis der Gerichte beschränkte sich im Wesentlichen auf die »nichtstreitige« Zivilgerichtsbarkeit, einer eingeschränkten niederen Polizei und dem Einzugs- sowie Beitreibungs- bzw. Selbstpfändungsrecht der Gerichtsherren. Auch wenn der Gerichtsuntertan das Berufungsrecht an das staatliche Untergericht besaß, zeigten sich doch in diesen Zuständigkeiten wesentliche Elemente der weiterwirkenden feudalen Grundherrschaft. Erst 1848 wurden auch diese Reste beseitigt.

Stellung des Adels

Der Adelspolitik Montgelas' wohnte eine gewisse Uneinheitlichkeit inne. Strebte er anfangs im Sinne seines Staatsprinzips neben der staatsbürgerlichen auch die gesellschaftliche Nivellierung der gesamten Gesellschaft an, so schloß er im Laufe seiner Reformtätigkeit zunehmend Kompromisse. Dem Minister gelang zwar die Unterordnung des Adels unter den Staat, aber die napoleonische Restitutionspolitik, dynastische Rücksichten und die Stärke des Adels als berechnete Gewalt zwangen ihn, nicht nur die soziale privilegierte Stellung des Adels auch in einer sich nach bürgerlichen Prinzipien wandelnden Gesellschaft weitgehend zu erhalten, sondern auch feudale Fremdkörper im Staate zu dulden. Uneinheitlichkeit und Widersprüchlichkeit in den Organischen Edikten über die gutsherrlichen Rechte und die Patrimonialgerichtsbarkeit mochten zunächst Mängel der Gesetzgebungstätigkeit ausdrücken, sie spiegelten jedoch ebenso die von Mißtrauen gespeisten Vorbehalte Montgelas', in einer ständig vom Staat geforderten Schlichtungs- und Entscheidungstätigkeit mental disziplinierend auf den Adel wirken zu können und ihn unter dieser Belastung freiwillig auf seine verbliebenen Rechte verzichten zu lassen⁶⁸. Teilweise trat dies auch ein, aber langfristig ging es nicht mehr um die Einheit des Staates. Der Adel fand sich rasch mit seiner veränderten reduzierten verfassungsrechtlichen Stellung ab und benutzte die Möglichkeiten des modernen Staates zur Bewahrung und zum Ausbau seiner Rechte *im Staate*⁶⁹.

3. DIE KIRCHENPOLITIK

Die katholische Kirche war im Alten Reich neben dem Adel die mächtigste der berechtigten Gewalten, der Katholizismus in Bayern Staatsreligion. Die baye-

diese Art von Gerichtsbarkeit zugestanden hat.« Erforderlich waren mindestens 50 Familien. Der entfernteste Gerichtsuntertan durfte nicht mehr als vier bayerische Straßenstunden vom Gerichtssitz entfernt sein; u. a. m.

⁶⁶ Eine sehr strenge Bestimmung, allein schon von der Bezahlung her; zumal Advokaten ausgeschlossen wurden.

⁶⁷ So durch regelmäßige staatliche Überprüfung der Bücher und im Falle von Verfehlung durch Regreßmöglichkeiten an den Patrimonialherrn.

⁶⁸ Verschiedene Hinweise bei den Staatsratsverhandlungen 1817/18. StR. 1654/55, HStAM.

⁶⁹ Kap. VI, 2, 3 und Kap. VII, 1.

rischen Landesherren bauten zwar seit vorreformatorischer Zeit⁷⁰ ihr Kirchenregiment ständig aus und benutzten im 16. Jahrhundert dessen Möglichkeiten als politisches Mittel, um den Einfluß der weltlichen Stände gewaltsam zurückzudrängen⁷¹, sie wahren und vermehrten aber auch die Privilegien der Kirche. Als im 18. Jahrhundert die Finanznot der Kurfürsten immer unerträglicher wurde, suchten sie sich am materiellen Wohlstand der Klöster zu beteiligen. Dies gelang zum Teil unter Verletzung überkommener Rechte nicht nur den bayerischen Landesherrn⁷², sondern auch den Fürsten Spaniens und italienischer Staaten⁷³. Neben diesem vermögensrechtlichen verlief ein allgemeiner verfassungsrechtlicher Prozeß der Säkularisierung, der sich in staatlichen Initiativen äußerte, im Geiste der Aufklärung das geistig-kirchliche dem weltlichen Recht unterzuordnen. Ausdruck dieser Entwicklung war als erster Schritt das Streben der Kurfürsten nach einer Landeskirche, d. h. nach der Angleichung der kirchlichen Verwaltungs- an die staatlichen Territorialgrenzen. Diese Bemühungen konnten zunächst nicht von Erfolg gekrönt sein, da sie letztlich auf die Sprengung der landständischen Verfassung hinaus liefen. Aber gerade das erstrebte Montgelas. Daher sah er in der Reform der Kirche nicht *ein* Ziel, sondern *die* Voraussetzung des modernen Staates⁷⁴. Seine Pläne entfaltete er anhand der Vorleistungen des Aufgeklärten Absolutismus und der verbürgten staatlichen Kompetenzen des bayerischen Kirchenhoheitsrechts. Anlaß der Verwirklichung seiner Ziele war ihm die Veränderung der politischen Landschaft Europas durch Napoleon.

Säkularisation

Die Säkularisation, d. h. Mediatisierung der geistlichen Fürstentümer⁷⁵ als Problem der bayerischen Außenpolitik und der Verfassung des Alten Reiches wurde bereits erörtert⁷⁶. Die Veränderungen waren auf der rechtlichen Grund-

⁷⁰ Helmut Rankl, Das vorreformatorische landesherrliche Kirchenregiment in Bayern (1378—1526) (= MBM. 34). München 1971.

⁷¹ Karl Bosl, Die Geschichte der Repräsentation (E. 15) Kap. II und IV; Brigitte Kaff, Volksreligion und Landeskirche. Die evangelische Bewegung im bayerischen Teil der Diözese Passau (= MBM. 69) München 1977. — Hier besteht ein grundlegender Gegensatz zu England, wo die Stände mit ihrer Konfession auch ihre verfassungsrechtlichen Prinzipien gegen das katholische Königtum durchzusetzen vermochten.

⁷² Kap. I, 1.

⁷³ Z. B. Ricardo Krebs, Die iberischen Staaten von 1659—1788, in: Handbuch der Europäischen Geschichte (I. 1) IV, S. 549—584, hier: S. 573 f.; Franco Valsecchi, Der Aufgeklärte Absolutismus (Italien) (I. 51).

⁷⁴ Montgelas' Mémoire instructif sur les droits des Ducs de Bavière en matière ecclésiastique von 1789, Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) Kap. 8; Ders., Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97) S. 231 ff., 249 ff.; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 116 ff.; Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 16) S. 122 ff.

⁷⁵ Sog. Herrschaftssäkularisation, Rudolfine von Oer, Der Eigentumsbegriff in der Säkularisierungsdiskussion am Ende des Alten Reiches, in: Eigentum und Verfassung (II. 70) S. 196.

⁷⁶ Kap. II, 1.

lage des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 vorgenommen worden. Die innenpolitischen Folgen lagen vor allem auf zwei Ebenen: Es gab in den erworbenen geistlichen Territorien keine Stände. Montgelas konnte seine Staatsvorstellungen hier unmittelbar umsetzen. Zweitens trat der bayerische Landesherren vor allem in Franken direkt in die lehensherrlichen Rechte der geistlichen Fürsten ein⁷⁷. Auf dem Umweg über die dem Kurfürsten zugewachsenen scheinbaren oder tatsächlichen Kompetenzen suchte der Minister seinen inneren Souveränitätsanspruch mehr oder minder gewaltsam durchzusetzen⁷⁸. Durch den Einzug der nicht lehensfähigen Güter und Dignitarier wurde das enge vermögensrechtliche Band zwischen Adel und hohem Klerus zerbrochen. Die Entfeudalisierung der Kirche machte sie frei für ihre ursprünglichen Aufgaben und ebnete den Nachwuchs gesellschaftlich ein. Der Adel verlor seine Stütze in der Kirchenverfassung und wurde für den Staat verfügbar. In jenen reichsunmittelbaren geistlichen Gebieten, in denen es keine Ritterschaft gab, erfolgte die Eingliederung reibungsloser.

Neben die Säkularisation als primär reichs- und völkerrechtliche Maßnahme trat die Säkularisation der Kirchengüter als tiefgreifender landesrechtlicher Vorgang. Montgelas selbst hatte unter Berufung auf geschichtliche Präzedenzen die Pläne dazu entwickelt⁷⁹. Nach diesen Vorarbeiten wurden mit Instruktion vom 25. Januar 1802⁸⁰ die Aufhebung der Niederlassungen der Bettelorden, der fundierten, aber nicht ständischen Klöster⁸¹ und der nicht mit dem Recht der Landstandschaft begabten Abteien der Oberpfalz⁸² eingeleitet. Gleichzeitig erging an die Kommission für das Klosterwesen der Auftrag, das Vermögen der landsässigen Klöster zu inventarisieren. Damit kündigte sich das Ende des Prälatenstandes an. Säkularisiert wurden diese Mediatsklöster allerdings erst, als die Reichsdeputation in Regensburg die entsprechenden rechtlichen Grundlagen geschaffen hatte. Der einschlägige § 35 wurde auf Betreiben Montgelas' in den Hauptschluß aufgenommen⁸³. Die reichsrechtliche Absicherung des Vor-

⁷⁷ Die reichsritterschaftlichen Besitzungen waren größtenteils Lehen der geistlichen Fürsten.

⁷⁸ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 76–80.

⁷⁹ Götz Frhr. von Pölnitz, Der erste Entwurf zur bayerischen Säkularisation (September 1801), in: Staat und Volkstum. Neue Studien zur bairischen und deutschen Geschichte und Volkskunde. Karl Alexander von Müller als Festgabe zum 20. Dezember 1932 dargebracht von W. Andreas u. a. München 1933, S. 190–206; Eberhard Weis, Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97) S. 219 ff.; Richard Bauer, Der kurfürstliche geistliche Rat (I. 52) S. 272 ff.

⁸⁰ Abgedr. bei Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv (II. 37) VII, 111; vgl. auch Rudolfine von Oer, Die Säkularisation 1803 (II. 35) S. 30 ff.; Alfons Maria Scheglmann, Geschichte der Säkularisation im rechtsrheinischen Bayern, 3 Bde. Regensburg 1903–1908, hier: Bd. 1, S. 191 ff.

⁸¹ Ausgenommen waren die Klöster der Elisabethinerinnen, der Englischen Fräulein, der Ursulinerinnen und der Notre Dames wegen ihrer Zuständigkeit für die Mädchenschulbildung. Allerdings wurden durch die Verordnungen vom 7. Mai 1804 und 23. Juli 1808 ihre Möglichkeiten stark eingeschränkt.

⁸² Mit Ausnahme der Abtei Waldsassen, die den Status der Reichsunmittelbarkeit hatte. Sie kam daher erst nach dem Reichsdeputationshauptschluß an Bayern.

⁸³ Vgl. dazu die Erklärung des Prälatenstandes vom 9. März 1803, bei Alfons Maria Scheglmann, Geschichte der Säkularisation (IV. 80) I, S. 271 f.

gehens war notwendig, da jede ständische Korporation, also auch der Prälatenstand, zum Schutz seiner Rechte die Reichsgerichte anrufen konnte⁸⁴.

Folgen für die Eigentums- und Sozialordnung

Die Säkularisation bedeutete für den Staat nicht nur einen beträchtlichen Zuwachs an beweglichen und liegenden Gütern, minderte seine finanzielle Gefährdung, sondern zeigte darüberhinaus tiefe Wirkungen auf die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse des Landes⁸⁵. Etwa die Hälfte⁸⁶ des Grund und Bodens befand sich um die Wende zum 19. Jahrhundert in den Händen der Kirche. Als diese Ländereien nun auf den Staat übergingen, verfügte er insgesamt über etwa 70 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche⁸⁷. Er dehnte seine Herrschaft gewaltig aus und wurde Grundherr über die auf diesem Land sitzenden Bauern. Ihnen ermöglichte er umgehend die Ablösung seiner Obereigentumsrechte⁸⁸. Diese Entwicklung verlief zwar nur zögernd, aber die Vereinheitlichung im Zuge einer effektiven Staatsverwaltung ging dennoch voran; zumal sich die ländliche Gesellschaft änderte⁸⁹. Der Staat versteigerte die eigenbewirtschafteten Güter der aufgehobenen Klöster. Er hoffte auf fiskalische Gewinne, gedachte aber gleichzeitig die wirtschaftliche Mobilität zu erhöhen. Im Gegensatz zum Frankreich der Revolutionszeit war das Bürgertum – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht kapitalkräftig

⁸⁴ In der Tat hatte die Landschaftsverordnung bereits eine Beschwerde an den Reichstag oder an ein höchstes Reichsgericht beschlossen. Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung (E. 30) S. 94.

⁸⁵ Dessen war sich auch der Säkularisationskommissär Zentner bewußt; vgl. seinen Brief an den Kurfürsten vom 22. Dezember 1804, bei Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 52; vgl. auch Rudolf Haderstorfer, Die Säkularisation der oberbayerischen Klöster Baumburg und Seeon. Die wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 9). Stuttgart 1967; Andreas Schlittmeier, Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Säkularisation in Niederbayern, untersucht am Beispiel der Abtei Niederaltaich und seiner Propsteien Rinchnach und St. Oswald (= Verhandlungen des historischen Vereins für Niederbayern, 87). Landshut 1961; M. Bernarda Wagner, Die Säkularisation der Klöster im Gebiet der heutigen Stadt Passau 1802–1836. Passau 1935; Rudolf Morsey, Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Säkularisation in Deutschland, in: Dauer und Wandel der Geschichte ... Festgabe für Kurt von Raumer (E. 15).

⁸⁶ Vgl. Anm. I. 50; 56 % nach Eberhard Weis, Ergebnisse (E. 24) S. 8.

⁸⁷ Der Landesherr war in Bayern vorher über 13,2 % des Bodens Grundherr gewesen. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. XLV f.; Eberhard Weis, ebd.

⁸⁸ VO. über die Ablösung der Grundgerechtigkeiten sämtlicher ständischer Klosteruntertanen vom 27. Juni 1803, RBl. 1803, 426.

⁸⁹ Zum Folgenden Fintan Michael Phayer, Religion und das gewöhnliche Volk in Bayern in der Zeit von 1750 bis 1850 (= MBM. 21). München 1970, bes. Kap. 6; Hans Fehn, Das Land Bayern und seine Bevölkerung seit 1800, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler. Bd. IV, 2. München 1975, S. 690 ff.; Gerhard Hanke, Zur Sozialstruktur der ländlichen Siedlungen (I. 35); siehe auch die in Anm. IV, 85 angegebene Literatur.

genug oder nicht interessiert, um eine tragende Rolle zu spielen. So fiel ein Teil des durch Überangebot erschwinglichen Ackerlandes an die wohlhabenderen qualifizierten Handwerker der Klosterdörfer oder an die durch einige gute Ernten über Bargeld verfügenden Bauern. Die Mehrzahl der kleinen Handwerker, Tagelöhner und Hilfsarbeiter, die bisher vom Kloster lebten, verloren ihren bisherigen Status und sanken oft in den Pauperismus ab. Diese Vorgänge zielten einerseits auf Reagrarisierung⁹⁰ und verstärkten andererseits die Spaltung der ländlichen Bevölkerung in eine relativ wohlhabende bäuerliche Schicht und ein ländliches Proletariat⁹¹. Die Beseitigung überkommener Bindungen des »ganzen Hauses« führte zur rechtlichen Nivellierung und zur sozialen Differenzierung nach wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten in einem.

Aber nicht nur auf dem Land, auch in Städten und Märkten ergaben sich durch die Aufhebung der Klöster der Bettelorden Veränderungen im sozialen Gefüge; denn die Bedeutung dieser Orden mit etwa 84 Niederlassungen⁹² war nicht gering. Gewiß wurden Mißstände beseitigt⁹³, jedoch ebenfalls die traditionelle Ordnung innerhalb der städtischen Unterschichten mit den sozialen Einrichtungen der Orden endgültig aufgelöst. Der Staat bereitete auf diese Weise nach seinen Maximen die Zentralisierung des Armen- und Stiftungswesens nach 1806 vor⁹⁴. Die Regierung wünschte im Interesse eines »dauerhaften Wohlstandes« Mobilität der Bevölkerung und das freie Spiel der Kräfte⁹⁵. Die Mönche wurden — sofern sie einverstanden und geeignet waren — in Seelsorge und Schulunterricht eingesetzt und erhielten staatliche Besoldung. Die bewußte Erziehung des Volkes zur Nation war das Ziel Montgelas'⁹⁶.

Die Stellung der Kirche als mächtigste Institution des altständischen Systems ruhte im Bewußtsein der Zeit in erster Linie auf ihrer überragenden finanziellen Leistungsfähigkeit. Die Aufhebung des Prälatenstandes als formales verfassungspolitisches Ziel war beabsichtigt, stand jedoch als Teilreform nicht im Vordergrund des Bemühens. In umfassender Weise erstrebte und erlangte Montgelas für sein Land fiskalische und territoriale Gewinne auf Kosten der Kirche und erzwang im Sinne seiner Staatsvorstellung die Umschichtung des Eigentums durch die Säkularisation als wesentliche Voraussetzung der Reform

⁹⁰ Pankraz Fried, Reagrarisierung (I. 34) S. 179; Ders., Die soziale Entwicklung (E. 24) S. 759; Wolfgang Zorn, Die wirtschaftliche Struktur Altbayerns im Vormärz (1815—1848), in: OA. 93 (1971) S. 206; Rudolf Haderstorfer, Die Säkularisation der oberbayerischen Klöster Baumburg und Seeon (IV. 85) bes. Kap. IV.

⁹¹ So bes. Fintan Michael Phayer, Religion und das gewöhnliche Volk (IV. 89) vor allem S. 118 ff., 254 ff.

⁹² Romuald Bauerreiss, Kirchengeschichte Bayerns, Bd. VII (1600—1803). Augsburg 1970, S. 446.

⁹³ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. XLVI ff.; Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns (E. 25) S. 402 ff.

⁹⁴ Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 230 ff.

⁹⁵ Einleitung der Instruktion vom 25. Januar 1802 und VO. vom 27. Juni 1803; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. XLV f.; Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 125.

⁹⁶ Vgl. u. a. VO. vom 11. März 1802, abgedr. bei Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv (II. 37) VIII, S. 313 ff.

der Gesellschaft; denn erst die Verfügung über freies Eigentum⁹⁷ schuf im Denken des Ministers den gleichberechtigten Bürger. Dieser konnte und sollte nach westeuropäischem Vorbild die Entfesselung des wirtschaftlichen Lebens im Interesse des allgemeinen Wohls erkämpfen. Kirchenreform war somit ein wesentliches Element der Wirtschafts- und Verfassungspolitik. Der moderne Staat bemühte sich mit innerer Gesetzmäßigkeit aller traditionellen autonomen Bereiche.

Die Verstaatlichung oder Privatisierung der Güter und Herrschaftsrechte der Kirche war auf diesem Weg vielleicht der wichtigste, aber nicht der einzige Schritt. Montgelas betrachtete ihn als notwendige Bedingung für die Beseitigung des konfessionellen Monopols der katholischen Kirche und benützte das Argument der Pluralität der Konfessionen als wesentlichen Grund zur organisatorischen und verwaltungsmäßigen Eingliederung der Kirchen in den Staat⁹⁸.

Toleranz

Die bayerischen Reformer verfolgten diese Ziele zwar gemäß ihrer Überzeugung, knüpften aber auch hier geschichtlich an die Kirchenpolitik Max III. Josephs⁹⁹ — besonders seine Reformmandate¹⁰⁰ — an. Die Staatsraison trat in den Vordergrund ihres Bemühens. Die kurfürstlichen Reskripte und Verordnungen zu kirchlichen Fragen verweisen in diesem Sinn begründend wiederholt direkt auf die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz¹⁰¹ und die wirtschaftliche sowie politische Leistungsfähigkeit der Bevölkerung¹⁰² als notwendige Voraussetzung für den modernen Staat.

Im einzelnen vollzog sich die Entwicklung in mehreren Stufen. Zunächst galt das Bemühen der Durchsetzung der religiösen Toleranz. In der durch Reformierte, Protestanten und Katholiken konfessionell gemischten Pfalz stellte sich die Frage bereits während der 90-er Jahre des 18. Jahrhunderts. Besondere Bedeutung kam diesen Vorgängen deswegen zu, weil die Berater des Herzogs Max, des späteren Kurfürsten von Bayern Lösungen anstrebten, die für

⁹⁷ Vgl. u. a. die VO. vom 31. März 1801, abgedr. bei Carl Friedrich Häberlin, ebd., S. 311 ff.

⁹⁸ Zum Programm Montgelas' vgl. Anm. IV. 74; Ernst Rudolf Hubers (Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 320 und Ders. und Wolfgang Huber, Staat und Kirche im 19. und 20. Jahrhundert. Dokumente zur Geschichte des deutschen Staatskirchenrechts. Bd. I: Staat und Kirche vom Ausgang des alten Reiches bis zum Vorabend der bürgerlichen Revolution. Berlin 1973, S. 59) Datierung auf 1799 ist zu korrigieren.

⁹⁹ Kap. I, 1.

¹⁰⁰ Georg Pfeilschifter, Der Salzburger Kongreß und seine Auswirkung. Der Kampf des bayerischen Episkopats gegen die staatskirchenrechtliche Aufklärung unter Kurfürst Max III. Joseph (1745–1777). Verhandlungen zu einem ersten bayerischen Einheitskonkordat. Paderborn 1929, S. 168 ff.

¹⁰¹ Vgl. als frühes Beispiel die VO. vom 31. März 1801, abgedr. bei Carl Friedrich Häberlin, ebd., S. 311 ff.

¹⁰² Vgl. als frühe Beispiele die beiden kurfürstlichen Reskripte vom 26. August 1801, abgedr. bei Carl Friedrich Häberlin, ebd., S. 104 ff. und 109 ff.

die entsprechende Gesetzgebung ganz Bayerns richtungsweisend wurden¹⁰³. An der Spitze Montgelas, aber auch Graf Morawitzky und Freiherr von Zentner wahrten im Ergebnis, der kurfürstlichen Religionsdeklaration für die »Unterpfalz« am Rhein vom 9. Mai 1799¹⁰⁴, die Rechte des Landesherrn, ermöglichten den reformierten Untertanen Religions- sowie Gewissensfreiheit und trugen zum Interessenausgleich der Konfessionen bei.

Diese Lage konnte im altbayerischen Gebiet des Kurfürstentums nicht auf Anhieb erreicht werden. Kurfürstin Karoline, die Gemahlin Max IV. Josephs, war Protestantin. Nach dem Ehevertrag von 1797 mußte ihr auch in München die Ausübung des Gottesdienstes gestattet werden. Um ihren Hofprediger Ludwig Friedrich Schmidt bildete sich bald eine Gemeinde, der der Kurfürst durch Reskripte vom 24. Januar und 8. April 1800¹⁰⁵ im privaten Rahmen die Vornahme religiöser Handlungen gestattete¹⁰⁶. In einem weiteren Schritt wurden durch die kurfürstlichen Dekrete vom 1. und 30. September 1800¹⁰⁷ bei Veräußerung von »Landesgütern an Protestanten« die »nichtkatholischen Käufer den übrigen« hinsichtlich des Erwerbes von Grund und Boden in der Oberpfalz, der Grafschaft Cham und dem Herzogtum Neuburg gleichgestellt. Die Verordnung vom 10. November 1800¹⁰⁸ schließlich vertrat die Meinung, daß die ausschließliche Katholizität des Landes »von den nachteiligsten Folgen für die Beförderung der Industrie und Cultur in diesem Lande zeithero gewesen ist« und verfügte das Recht der Ansässigmachung »in Unsern sämtlichen heroberen Staaten« auch für Nichtkatholiken.

Als im Mai 1801 zwei reformierte Kaufleute um das Bürgerrecht in München

¹⁰³ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. LIII, 121 f.; Gerhard Pfeiffer, Die Umwandlung Bayerns in einen paritätischen Staat, in: Bayern. Staat und Kirche, Land und Reich (IV. 43) S. 35–109; Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) Kap. 24; Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 24 ff.; Hermann Conrad, Religionsbann, Toleranz und Parität am Ende des alten Reiches, in: Zur Geschichte der Toleranz und Religionsfreiheit. Hrsg. H. Lutz (= WdF. 146). Darmstadt 1977, S. 155–192. — An protestantischen Gebieten kamen im 18. Jahrhundert an Bayern, 1740 die Grafschaft Sulzbürg-Pyrbaum, die als Mannlehen beim Tode Christian Alberts, des letzten Grafen von Wolfstein, an Bayern zurückgefallen war und 1777 wegen der Erbfolge der Sulzbacher Linie die großenteils evangelische Kurpfalz und Sulzbach mit Weiden und Vohenstrauß, zu denen Kurfürst Karl Theodor (von Sulzbach) 1792 noch einen Teil der Pflegeämter Velden und Hersbruck brachte. In Sulzbach bestand eine »simultane Religions- und Kirchendeputation« zur Wahrnehmung der Interessen der Reformierten und Protestanten.

¹⁰⁴ Veröffentlicht am 25. Juni 1799, Georg Karl Mayr, Sammlung, NF. Bd. 1 (1800) S. 256.

¹⁰⁵ Ders., ebd. Bd. 2 (1802) S. 242, 252.

¹⁰⁶ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 122; Gerhard Pfeiffer, Die Umwandlung Bayerns (IV. 103) S. 66 f.; Oskar von Reinhardstoettner, Beiträge (E. 31) S. 45 ff.; Theodor Kolde, Das bayerische Religionsedikt vom 10. Januar 1803 und die Anfänge der protestantischen Landeskirche in Bayern. Ein Gedenkblatt, in: Beiträge zur bayerischen Kirchengeschichte, 9. Erlangen 1903, S. 97–140, hier: S. 113 f.

¹⁰⁷ Georg Karl Mayr, Sammlung, NF. Bd. 2 (1802) S. 364.

¹⁰⁸ Ders., ebd. S. 259.

nachsuchten¹⁰⁹, kam es zum vehementen Protest der Landschaftsverordnung, die um ihre Privilegien fürchtete¹¹⁰. Es war in der Tat eine Verfassungsfrage, aber der Zeitgeist blies der bayerischen Regierung in den Rücken. Ihre Toleranzpolitik befand sich nicht nur auf der Höhe der Zeit; sie ging in ihrer Zielsetzung sogar deutlich über jene der anderen deutschen Staaten hinaus. Die kurfürstliche Antwort vom 26. August 1801¹¹¹ betonte die landesherrlichen Rechte, verwies auf die »Grundsätze des allgemeinen Staatsrechts«, die Befugnisse der deutschen Landesfürsten seit dem Westfälischen Frieden und bekräftigte die Absicht, »durch Ansiedlung fremder Religionsverwandter den vielen noch öde liegenden Ländereien fleißige Anbauer¹¹², den Produkten geschickte Verarbeiter, dem Handel tätige Unternehmer, zu verschaffen, und auf solche Art die physischen und moralischen Kräfte Unserer heroberen Erbstaaten zu vermehren«. Schließlich formulierte sie die Toleranz in fast klassischer Weise: »Warum sollten nicht mehrere Religionsverwandte als Brüder einer Familie, als Söhne eines Vaters, als Untertanen eines Fürsten, als Glieder einer und eben der selben Gesellschaft aus einem gesellschaftlichen Interesse der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt, durch ein gemeinschaftliches Band in glücklicher Ruhe und Einheit beisammen leben können? Haben nicht alle christlichen Religionen eine gemeinschaftliche Moral, einen gemeinschaftlichen Lehrer? Erkennen sie nicht die nämlichen Pflichten, auf deren Erfüllung eigentlich die Glückseligkeit der Staaten beruht? Entsteht nicht dadurch eine Gleichheit in ihren Gesinnungen, Übereinstimmung in ihren moralischen Handlungen? Können sie nicht als gute Bürger einerlei Gesetzen gehorchen, wenn sie schon an verschiedenen Altären beten?« Die Verordnung vom selben Tag¹¹³ beharrte grundsätzlich auf diesen Standpunkten und gestattete die »Ansässigmachung anderer Religionsverwandter« endgültig mit der nochmaligen Betonung, »daß die Konkurrenz anderer Religionsverwandter zu dem Erwerb liegender Gründe, und zur Ausübung der Gewerbe, der Landeskultur, und dem Gewerbefluß notwendige Aufnahme, Antrieb und Ermunterung verschaffen müsse«¹¹⁴. Dieses Toleranzedikt wurde zwar mit Reskript vom 21. September 1801¹¹⁵ in seiner Gültig-

¹⁰⁹ Theodor Kolde, Das bayerische Religionsedikt (IV. 106) S. 97 ff.; Gerhard Pfeifer, Die Umwandlung Bayerns (IV. 103) S. 67; Claus-Jürgen Roepke, Die Protestanten in Bayern. München 1972, S. 326 ff.; Wolfgang Zorn, Der bayerische Staat und seine evangelischen Bürger 1806–1945, in: ZbKG. 29 (1960) 219–236.

¹¹⁰ Landschaftliche Vorstellung vom 8. August 1801, abgedr. bei Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv (II. 37) VIII, S. 98 ff.

¹¹¹ Abgedr. bei Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv (II. 37) VIII, S. 104 ff.

¹¹² Vgl. Kap. IV, 114. — Die Ansiedler kamen aus der Pfalz, aus Württemberg und Baden zur Kultivierung der Moose bei Rosenheim, Schleißheim und Neuburg. Siehe z. B. Else Mayer, Die Pfälzereinwanderung nach Altbayern. München (Phil. Diss.) 1945.

¹¹³ RBl. 1801, 559; Publikationsdekret vom 31. August 1801; vgl. auch Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv (II. 37) VIII, S. 109 f. und Ernst Rudolf und Wolfgang Huber, Staat und Kirche (IV. 98) I, S. 59 f.

¹¹⁴ Vgl. dazu die Bekanntmachung über die Ansiedlung von Kolonisten in Bayern und dem Herzogtum Neuburg vom 6./12. März 1802, RBl. 1803, 166. Es betraf hauptsächlich protestantische Pfälzer.

¹¹⁵ Georg Karl Mayr, Sammlung, NF. II (1802) S. 369. Trotzdem gestattete der Kurfürst einige Wochen später einem Juden den Ankauf einer Lederfabrik in Mün-

keit auf die »christlichen Konfessionen« eingengt und erstreckte sich nicht »auf die Juden im allgemeinen«, dennoch feierte es das Churfürstlich-Pfalzbaierische Regierungs- und Intelligenzblatt¹¹⁶ als Produkt des »gesunden Menschenverstandes und der Humanität« und Häberlins Staatsarchiv gratuliert: »Wohl dem Land, dessen Regierung von einem solchen Geiste belebt wird, wie die jetzige in Baiern!«¹¹⁷

Parität

Das von Lutheranern und Reformierten erlangte Bürger-, Gewerbe- und Gütererwerbsrecht sowie das Recht der Niederlassung waren Ausdruck religiöser Duldung und zum Teil staatsbürgerlicher Parität, bedeuteten aber noch nicht die volle rechtliche Gleichstellung dieser Konfessionen mit den Katholiken, also staatskirchenrechtliche Parität. Die bayerische Regierung war sich angesichts der kurpfälzischen Erfahrungen ihrer verantwortlichen Männer in den 80-er und 90-er Jahren dieses labilen Zustands drohender ständiger Konflikte bewußt und sah daher im Toleranzedikt von 1801 nur eine Zwischenstufe auf dem Weg zur konfessionellen Parität der drei christlichen Religionen. Auch wenn das Ziel des Staates nicht Proporz, sondern Neutralität war, verband sich mit diesem Bemühen dennoch eine Minderung des Einflusses der herrschenden katholischen Kirche. Neben der Säkularisation unterstrich diese Politik die endgültige Abschaffung einer großen Zahl katholischer Feiertage¹¹⁸ und die Aufhebung des Geistlichen Rates am 6. Oktober 1802¹¹⁹, einer Institution, die der katholischen Kirche gerade unter Karl Theodor großen Einfluß gesichert hatte.

Der Erwerb der protestantischen Gebiete Frankens und Schwabens 1802 sowie die bereits im Herbst 1802 protokollierten §§ 60 und 63 des Reichsdeputationshauptschlusses¹²⁰ boten schließlich Anlaß zur Herstellung der vollen Parität von Katholiken, Lutheranern und Reformierten. In diesem Sinne erließ die bayerische Regierung am 10. Januar 1803¹²¹ das sogenannte Religionsedikt. Offiziell nannte es sich zwar »Edict, die Religionsfreiheit in den churfürstlichen Herzogtümern Franken und Schwaben betreffend«, indem es aber weitergehende Normen als die im bisherigen Kurfürstentum gültigen festlegte und

chen. Georg Karl Mayr, ebd., S. 369. Vgl. dazu das Regulativ über die Juden vom 12. Juni 1805, RBl. 1805, 712. Es brachte eine Verbesserung ihrer rechtlichen Lage.

¹¹⁶ Vom 21. November 1801, 745; siehe auch Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. LIII ff.; Oskar von Reinhardtstoettner, Beiträge (E. 31) S. 49 f.

¹¹⁷ Bd. VIII, S. 98.

¹¹⁸ VO. über die abgewürdigten Feiertage vom 4. Dezember 1801, RBl. 1801, 799. Entsprechende Maßnahmen waren bereits von Max III. Joseph 1772 getroffen, später aber nicht mehr eingehalten worden.

¹¹⁹ RBl. 1802, 707; Richard Bauer, Der kurfürstliche geistliche Rat (I. 52) S. 276 ff.; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 36 f.

¹²⁰ Beide §§ lassen zwar den Landesherrn freie Hand, ermuntern aber zu Toleranz und Parität. Vgl. auch Ziff. 1 des unten genannten Religionsedikts.

¹²¹ RBl. 1803, 25.

diese trotzdem als von Altbayern abgeleitet definierte, gewannen sie indirekt für ganz Bayern Gültigkeit¹²². Sie wurden auch entsprechend angewendet. Das Edikt gewährte »allen christlichen Religions-Verwandten . . . den vollen Genuß bürgerlicher Rechte«, d. h. die »Activ- und Passivrechte eines Bürgers«¹²³ und nahm bei »Besetzung der Staatsämter . . . nur auf die Würdigsten ohne Unterschied der . . . drei christlichen Religionen« Bedacht¹²⁴. Weiterhin wurde dort, wo Konfessionsangehörige keine eigene Pfarrei bilden konnten, freie Religionsausübung gewährt und in irenischer Gesinnung gemeinsame kultische Handlungen verschiedener Konfessionszugehöriger ermöglicht¹²⁵. Außerdem sollte es bei einer hinreichenden Zahl von Gläubigen mit entsprechender finanzieller Ausstattung zur Bildung einer eigenen Kirchengemeinde keine Hindernisse geben¹²⁶. Schließlich behielt sich der Kurfürst sein oberstes Aufsichtsrecht vor und hob alle bisherigen anderslautenden Vorschriften auf¹²⁷. Mit der Parität gab es in Bayern keine »herrschende« Religion mehr. Reformierte und Lutheraner hatten nicht nur individuelle Glaubensfreiheit, sondern das Recht der öffentlichen Kulturausübung und als Religionsgesellschaften die nämliche öffentliche Stellung wie die Katholiken erlangt. Der Staat stand nun neutral über den Konfessionen und gewährleistete ihre friedliche Durchdringung. Das Religionsedikt wies in die Zukunft, war fortschrittlicher als die vergleichbare Gesetzgebung in den anderen deutschen Staaten¹²⁸ und setzte den Anfang des modernen bayerischen Staatskirchenrechts¹²⁹.

Staatskirchenhoheit

Die Durchsetzung von Toleranz und Parität mündete für Montgelas nicht in eine Trennung von Kirche und Staat. Er war vielmehr der Überzeugung, »daß ohne Religion der Zweck der bürgerlichen Gesellschaft nicht wohl erreicht werden könne«¹³⁰. Es ging um die Beseitigung der Kirche als »Staat im Staate«¹³¹, als autonome Korporation, wohingegen sie als Erziehungsanstalt, als nationale Einrichtung zur politischen Bildung erhalten bleiben sollte. Die Prie-

¹²² Präambel des Edikts.

¹²³ Ziff. 2.

¹²⁴ Ziff. 3.

¹²⁵ Ziff. 4 und 6; vgl. auch Gerhard Pfeiffer, *Die Umwandlung Bayerns* (IV. 103) S. 93 f. mit Beispielen.

¹²⁶ Ziff. 5.

¹²⁷ Ziff. 7 und 8.

¹²⁸ Theodor Kolde, *Das bayerische Religionsedikt* (IV. 106) S. 123, bezeichnet den 10. Januar 1803 als den »eigentlichen Geburtstag des modernen bayerischen Staates«. Siehe auch Gerhard Pfeiffer, ebd. S. 97 ff.; Eberhard Weis, *Die Begründung des modernen bayerischen Staates* (E. 25) S. 51 mit Literaturhinweisen.

¹²⁹ Vgl. auch Max (von) Seydel, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) I, S. 334; Seydel-Piloty, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) I, S. 52.

¹³⁰ Generale an die Weltpriester vom 11. März 1802, RBl. 1802, 178; vgl. auch Eberhard Weis, *Montgelas* (E. 9) S. 128 f.

¹³¹ VO. vom 7. Mai 1804, RBl. 1804, 510. »Die Kirche ist im Staat und nicht der Staat in der Kirche«, Montgelas, in *Mémoire instructif sur les Droits des Ducs de Bavière en matière ecclésiastique*, nach Eberhard Weis, ebd., S. 130.

ster hatten sich daher »als eigentliche Volkslehrer und Erzieher zu betrachten, deren Händen die religiöse und sittliche Bildung einer ganzen Nation größtenteils anvertraut ist«¹³². In den Seelsorgern wurden nicht »bloße Kirchendiener«, sondern »als Volkserzieher in Religion und Sittlichkeit« zugleich »Staatsbeamte« gesehen¹³³.

Dieser Anspruch des Staates an Kirchen und Geistliche konnte nicht durch interkonfessionelle Regelungen erfüllt werden. Hierzu bedurfte es der überkonfessionellen Ordnung der kirchlichen Verhältnisse, der Beibehaltung der Kirchenhoheit und ihren Ausbau zur Kirchengewalt. Diese Politik hatte für die protestantischen Kirchen nicht die tiefgreifende Bedeutung, da sie sich einerseits noch im Aufbau befanden und andererseits aufgrund ihrer Territorialität und ihrer historischen Lage der Summepiskopat dem Landesherrn zufiel¹³⁴. Bedeutungsvoller waren die Auswirkungen für die katholische Kirche. Die bayerische Regierung betonte zwar, daß sie sich »in ganz geistliche Gegenstände des Gewissens und der Religionslehre . . . nicht einmischen« wolle, hob aber andererseits hervor, daß sie die Rechte ihrer »obersten Aufsicht immer strenge ausüben« werde und die »landesfürstliche Mitwirkung in Gegenständen, welche zwar geistlich sind, aber die Religion nicht namentlich betreffen, und zugleich irgendeine Beziehung auf den Staat und das weltliche Wohl der Einwohner desselben haben, nicht ausschließen« lasse¹³⁵. Selbst Max Seydel, der sonst immer den Standpunkt des Staates vertritt, gesteht zu, daß man der staatlichen in Abgrenzung zur kirchlichen Zuständigkeit hier »eine ziemlich weite Ausdehnung« gab¹³⁶.

In der Tat rechnete Montgelas zu den rein geistlichen Aufgaben nur die Verkündung der Glaubenslehre und des Evangeliums, das Dogma, die Gottesdienstordnung im Innern der Kirchen und Kirchhöfe sowie die Art der Verwaltung der Sakramente¹³⁷, während er für die sogenannten gemischten Angelegenheiten, die *causae mixtae*, wie Kult und äußere Gottesdienstordnung (Feiertage, Prozessionen, Predigt im allgemeinen, Begräbnisse, Festtage usw.), Exkommunikationen, geistliche Zensuren, Stölgelühren, Sitten, Disziplin und Ausbildung des Klerus, auch die weltliche Jurisdiktion reklamierte¹³⁸. So erließ die Regierung vor allem 1803 hinsichtlich des religiösen Brauchtums Reformvorschriften¹³⁹, die letztlich das mentale Verhalten des Volkes auf den

¹³² Generale an die Weltpriester, ebd.

¹³³ VO. vom 7. Mai 1804, ebd.

¹³⁴ Der Zusammenschluß der lutherischen und reformierten Gemeinden zur evangelischen Kirche Bayerns erfolgte schrittweise, endgültig durch das Edikt vom 26. Mai 1818.

¹³⁵ VO. vom 7. Mai 1804.

¹³⁶ Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 337.

¹³⁷ Abschnitt II, Kap. 2 des Religionsedikts vom 24. März 1809, RBl. 1809, 903. Montgelas' *Mémoire instructif* . . ., nach Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 122.

¹³⁸ Abschnitt III und IV des Religionsedikts, ebd., Montgelas' *Mémoire instructif* . . ., nach Eberhard Weis, ebd.

¹³⁹ Vgl. die Aufzählung bei Hermann von Sicherer, Staat und Kirche in Bayern vom Regierungsantritt des Kurfürsten Maximilian Joseph IV. bis zur Erklärung von Tegernsee 1799 bis 1821. München 1874, S. 44 f.; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 337 Anm. 1; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. LXI.

neuen Staat hin ausrichten sollten. Es wurden aber auch generelle Bestimmungen erlassen, die den Staatsbürger entweder der kirchlichen Observanz entzogen oder Möglichkeiten des staatlichen Eingriffs schufen. So erfuhr die Personenstandsbestimmung des Staatsbürgers eine einheitliche behördliche Regelung, indem die Pfarrmatrikeln über Geburten, Eheschließungen und Todesfälle einer strengen staatlichen Kontrolle unterworfen wurden¹⁴⁰. Des weiteren konnten nun Mischehen zwischen Katholiken und Protestanten vor Geistlichen der einen oder anderen Konfession geschlossen werden. Die Religionsverhältnisse der Kinder blieben bis zum 18. Lebensjahr elterlicher Vereinbarung überlassen¹⁴¹. Es zeichnete sich damit die Zivilaufsicht über den Familienstand ab¹⁴². Aber auch in den rein geistlichen Angelegenheiten ließ die Regierung der Kirche keinen staatsfreien Raum. Der Kurfürst behielt sich unter Berufung auf entsprechende Mandate Max III. Josephs¹⁴³ für alle »gedruckten oder ungedruckten geistlichen Verordnungen der Ordinariate und Vikariate«, »was immer für einen Gegenstand« sie betreffen, die »landesherrliche Einsicht und Genehmigung« vor¹⁴⁴. Die wichtige Verordnung über die »Verhältnisse zur geistlichen Gewalt« vom 7. Mai 1804¹⁴⁵ faßte schließlich generalisierend die Bestimmungen über die staatliche Kirchengewalt zusammen und umriß gleichzeitig den Rahmen der künftigen Gestaltung der Regierungspolitik. Sie hielt nachdrücklich am *Placetum regium* fest, betonte den *Recursus ab abusu*, d. h. das Recht aller Kirchenmitglieder, im Falle des Mißbrauchs geistlicher Gewalt bei staatlichen Behörden Recht zu erlangen, hob das landesherrliche Aufsichtsrecht über das Kirchenvermögen hervor und beanspruchte die behördliche Mitentscheidung bei Festlegung der Regeln über die »Befähigung und Würdigkeit der anzustellenden Geistlichen«.

Die bayerische Regierung beabsichtigte mit dieser Verordnung über die staatliche Kirchengewalt dreierlei: Sie wies — wie die Präambel zeigt — Beschwerden der Ordinariate über Eingriffe der weltlichen in die geistliche Gewalt zurück. Schließlich formulierte sie grundsätzlich ihr Verständnis von der Beziehung zwischen Staat und Kirche, um die bisherigen Maßnahmen zu rechtfertigen und um eine zureichendere Rechtsgrundlage für weitere Erlasse zu haben. Insbesondere wurde verfügt, im Gegensatz zur bisherigen Praxis Verlöbnisse als »bloße weltliche Handlungen«, als »bürgerliche Verträge« anzusehen und

¹⁴⁰ VO. vom 31. Januar 1803, RBl. 1803, 73. Gleichzeitig wird in dieser VO. auf die bisherigen Mißstände hingewiesen.

¹⁴¹ VO. vom 18. Mai 1803, RBl. 1803, 321. Sollten die Eltern über die religiöse Kindererziehung keine Vereinbarung getroffen haben, folgten die Söhne der Religion des Vaters und die Töchter jener der Mutter.

¹⁴² »Le mariage est un contrat dont la forme et les effets sont purement civiles«. Montgelas, in »Mémoire instructif sur les Droits des Ducs de Bavière en matière ecclésiastique«, nach Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 16) S. 138.

¹⁴³ Generalmandate vom 3. April 1770 und (Karl Theodors) vom 29. Juli sowie 16. August 1779.

¹⁴⁴ VO. vom 24. Mai 1803, RBl. 1803, 346. Mit Großbuchstaben mußte den VOen vorausgesetzt werden: Auf höchste Bestätigung seiner kurfürstlichen Durchlaucht. Vgl. auch die VO. vom 19. September 1803, RBl. 1803, 777 und die VO. vom 27. Februar 1804, RBl. 1804, 229. Siehe auch Hermann von Sicherer, Staat und Kirche (IV. 139) S. 35 ff.

¹⁴⁵ RBl. 1804, 509.

diesbezügliche Streitigkeiten vor weltlichen Gerichten zu verhandeln¹⁴⁶. Ehen durften außerdem von Geistlichen nicht mehr ohne behördliche Genehmigung geschlossen werden¹⁴⁷. Die Einführung der Zivilehe gelang mit diesen Vorschriften allerdings noch nicht¹⁴⁸. Drittens bildete die Verordnung vom 7. Mai die Grundlage des modernen bayerischen Territorialkirchen-Systems, indem sie die Nationalisierung der katholischen Kirche in Bayern verschärfte und ihre überstaatlich-internationalen Funktionen weiter beschnitt.

Nationalisierung der Kirchen

Die bayerische Regierung suchte ihr Ziel auf zwei Wegen zu erreichen, innenpolitisch — wie bisher seit 1799 — durch einseitige staatliche Verfügungen und schließlich außenpolitisch durch den Versuch unmittelbarer Einigung mit dem Hl. Stuhl. Montgelas' Vorstellungen von der Kirchengewalt entsprach der erste Weg. Ihn allein zu gehen, verhinderte der Einfluß der katholischen Kirche im europäischen und deutschen Mächtesystem. So folgte der Minister dem französischen Beispiel von 1801 und strebte seit Mai 1802 ein Konkordat an¹⁴⁹. Da er von einem derartigen Vertrag nur die Unterstützung und Bestätigung seiner staatskirchlichen Position erwartete¹⁵⁰, bestand wenig Aussicht auf Erfolg. Die Kurie war zwar bereit, das überkommene Kirchenregiment der bayerischen Landesherrn im wesentlichen zu akzeptieren, verlangte aber mit Nachdruck in wesentlichen Teilen die Wiederherstellung der autonomen Stellung der Kirche in Bayern und der katholischen Konfession als »herrschende« Religion, d. h. die Aufhebung der seit 1799 erlassenen Religionsgesetze¹⁵¹. Diese Bedingungen waren abgesehen von grundsätzlichen Erwägungen allein schon im Hinblick auf die protestantischen Bevölkerungsteile des Kurfürstentums unannehmbar. Max IV. Joseph wies sie im Mai 1803 auch zurück, lenkte aber doch ein, indem er versöhnliche Worte fand und die Entsendung eines eigenen Gesandten zu weiteren Verhandlungen ankündigte¹⁵².

Die bayerische Regierung gedachte mit diesem in der Form entgegenkommenden Verhalten, einerseits zur Beruhigung der erregten innenpolitischen Lage

¹⁴⁶ VO. vom 2. Mai 1806, RBl. 1806, 175. Bereits Max III. Joseph hatte durch Mandat vom 24. Juli 1769 eine ähnliche Verfügung getroffen, worauf die oben genannte VO. ausdrücklich verwies.

¹⁴⁷ VO. vom 21. Juli 1806, RBl. 1806, 275. Auch diese VO. gründet in der Gesetzgebung des Aufgeklärten Absolutismus in Bayern.

¹⁴⁸ Dies erfolgte erst zum 1. Januar 1876.

¹⁴⁹ Hermann von Sicherer, Staat und Kirche (IV. 139) S. 58 ff.

¹⁵⁰ Die Grundlagen zu einem Konkordat, vgl. die Depesche an den bayerischen Gesandten in Paris Cetto vom 17. Juli 1802, abgedr. bei Hermann von Sicherer, ebd., Urkunden Nr. 2 und 4.

¹⁵¹ Päpstliches Breve vom 12. April 1803 an Kurfürst Max IV. Joseph, abgedr. bei Hermann von Sicherer, ebd., Urkunden Nr. 3; vgl. auch Ernst Rudolf und Wolfgang Huber, Staat und Kirche (IV. 98) I, S. 63 f.

¹⁵² Schreiben Max IV. Josephs an Papst Pius VII. am 31. Mai 1803, im Auszug abgedr. bei Ernst Rudolf und Wolfgang Huber, Staat und Kirche (IV. 98) I, S. 65 ff.; vgl. auch Hermann von Sicherer, ebd. S. 63 ff. Gesandter wurde im September 1803 Kasimir Frhr. von Häffelin.

beizutragen¹⁵³ und andererseits — hier lag das Hauptmotiv — mit dem Abschluß eines Landeskonzordats einem Reichskonzordat, das dem Selbstständigkeitsstreben Bayerns entgegengestanden hätte, zuvorzukommen¹⁵⁴. Seit dem Reichsdeputationshauptschluß war auf Bestreben des Reichskurzerzkanzlers Karl Theodor von Dalberg die Regelung der deutschen Kirchenfrage »auf reichsgesetzliche Art«¹⁵⁵ in den Bereich des Möglichen getreten¹⁵⁶. Zu einer Einigung zwischen der bayerischen Regierung und der Kurie kam es dennoch nicht, da beide Seiten auf den dargelegten prinzipiellen Standpunkten beharrten. Der Papst setzte zunächst auf die Karte Dalberg. Als im Frieden von Preßburg 1805 Bayern schließlich seine volle Souveränität erlangt hatte, bestand für Montgelas zu Zugeständnissen keine Veranlassung mehr. Trotzdem strebte man 1806/07 erneut eine Lösung an¹⁵⁷, da das Reich endgültig dahingesunken war und für Rom sowie München das Verhältnis zwischen dem modernen Staat und der Kirche einer Regelung bedurfte.

Für Bayern kam nach der Gründung des Rheinbundes 1806 ein weiteres Motiv hinzu. Napoleon strebte für diesen Bereich ein eigenes Konkordat an, dem sich Montgelas aus den nämlichen Gründen wie der Rheinbundverfassung entziehen wollte¹⁵⁸. Unterschiedliche Auffassungen im Grundsätzlichen und politisch-kriegerische Veränderungen verzögerten die Verhandlungen, bis sie auf Grund der sich allmählich abahnenden letzten Auseinandersetzung zwischen Napoleon und Europa endgültig ausgesetzt wurden.

Für die bayerische Regierung standen bei den Verhandlungen mit der Kurie stets außenpolitische Überlegungen im Vordergrund des Interesses. In der Sache selbst war sie zu keinen wesentlichen Zugeständnissen bereit. Aus diesem Grunde fuhr sie auch unbeirrt in der Nationalisierung« des Kirchensystems fort, um die Kurie vor möglichst viele vollendete Tatsachen zu stellen. Unmittelbar nach der Säkularisation 1803 hatte Max Joseph in allen Kurlanden die Besetzung jener kirchlichen Pfründen, d. h. »das Patronatsrecht in allen jenen Pfarreien und sonstigen Benefizien« beansprucht, auf denen kein »ius patronatus laicale privatum« lag. Die Aufgabe der Bischöfe sah er allein in der »Bevollmächtigung zur Seelsorge«¹⁵⁹. Die Einweisung der neu ernannten Geistlichen in die Temporalien, also Güter, Einkünfte und weltlichen Rechte betrach-

¹⁵³ Hermann von Sicherer, ebd. S. 46 ff., 59.

¹⁵⁴ Ders., ebd., S. 65 ff.

¹⁵⁵ § 62 des RDHS.

¹⁵⁶ Vgl. den Entwurf eines Reichskonzordats vom Februar 1804, abgedr. bei Ernst Rudolf und Wolfgang Huber, ebd., S. 23 ff.; Leo König, Pius VII., die Säkularisation und das Reichskonzordat. Innsbruck 1904.

¹⁵⁷ Anton Doeberl, Die bayerischen Konkordatsverhandlungen in den Jahren 1806 und 1807 (= Historische Forschungen und Quellen, 7 und 8). München und Freising 1924.

¹⁵⁸ Ders., ebd., S. 86 ff.; Hermann von Sicherer, ebd., S. 174 ff.

¹⁵⁹ Edikt vom 8. August 1803 über das landesherrliche Besetzungsrecht erledigter Pfarreien und Benefizien (Georg Döllinger, Sammlung VIII, 1, 590). Es wurde als »Normalgesetz« erklärt. Natürlich war diese Maßnahme nicht unumstritten. Vgl. Hermann von Sicherer, ebd., S. 37 ff. — Betroffen waren vor allem die ehemals geistlichen Fürstentümer, da in den altbayerischen Gebieten der Landesherr diese Rechte bisher bereits ausgeübt hatte. — Zur weiteren Ausdehnung der staatlichen Rechte, vgl. RBl. 1803, 115; RBl. 1806, 465; RBl. 1807, 270.

tete die Regierung ohnehin als eine nicht strittige »reine Folge der landesherrlichen Rechte«¹⁶⁰. Im nämlichen Geiste regelte der Staat nun die Ausbildung der Geistlichen genauer, forderte von den Bewerbern auf Ämter und Pfründen in Konkursen Befähigungsnachweise¹⁶¹ und ordnete unter staatlicher Aufsicht die Wahlen der Landdekane¹⁶². Nachdem die Konstitution von 1808 die bisherige Kirchenpolitik in den allgemeinen Bestimmungen der Beseitigung der Privilegien, der Gütergarantie zur Erledigung der delegierten Staatsaufgaben und der Verfügung der »vollkommenen Gewissensfreiheit« bestätigt hatte¹⁶³, erfolgte 1808/09 die zusammenfassende organische Gesetzgebung über die Religionsgesellschaften.

Das Edikt vom 8. September 1808 schuf als Nachfolgerin des aufgehobenen Geistlichen Rates beim Ministerium des Innern eine »Sektion der kirchlichen Gegenstände«¹⁶⁴. Es gliederte die katholischen Kirchenangelegenheiten sachlich dem innenpolitischen Bereich ein¹⁶⁵, wohingegen der diplomatischen Beziehung zum Hl. Stuhl als außenpolitischer Aufgabe nur mehr formaler Charakter beigemessen wurde. Dieser grundsätzliche Standpunkt hinderte die bayerische Regierung nicht, die Kurie trotzdem als realen Machtfaktor anzuerkennen; allerdings leitete sie aus dem Prinzip das bedeutungsvolle Recht ab, die eigene Verfassungsgesetzgebung dem aus Verhandlungen mit der Kurie gegebenenfalls erwachsenden Vertragsrecht überzuordnen¹⁶⁶.

Bei der protestantischen Kirche wurde im Sinne einer »vereinigten Staats- und Kirchengewalt« von vorneherein eine erweiterte staatliche Zuständigkeit festgelegt¹⁶⁷. Die Ministerialsektion hatte hier die Funktion eines Generalkonsistoriums¹⁶⁸. Weiterhin errichtete die bayerische Regierung gemäß »dem obersten Episkopat« des Landesherrn die Mittelinstanzen für die protestanti-

¹⁶⁰ VO. vom 19. Juli 1805, RBl. Schwaben 1805, 768.

¹⁶¹ Vgl. das Generale vom 11. März 1802 und die VO. vom 7. Mai 1804, Anm. IV. 130, 131. Über die Konkurse zur Besetzung der Pfarreien, vgl. VO. vom 5. Dezember 1806, RBl. 1806, 465; VO. vom 30. Dezember 1806, RBl. 1807, 270; VO. vom 16. April 1807, RBl. 1807, 701; außerdem RBl. 1808, 186, 633, 1715, 2709. Am 14. November 1808, RBl. 1808, 2713, wurde das nämliche Verfahren für Pfarreien verfügt, auf die Städte, Märkte, Gemeinden, Stiftungen zu präsentieren hatten. — Die Vorschriften wurden in Anlehnung an Mandate Wilhelms V., Max III. Josephs und Karl Theodors erlassen.

¹⁶² VO. vom 10. Januar 1807, RBl. 1807, 147. Die Bistümer bestanden aus Sprengeln, dessen Pfarrer und Benefiziaten das Land- oder Ruralkapitel mit einem Dekan als Vorstand bildeten. Vgl. auch die Kgl. Entschließung vom 5. April 1826, Karl Weber, Neue Gesetz- und Verordnungssammlung, II, S. 344 ff. und die ME. vom 16. April 1833, Karl Weber, Neue Gesetz- und Verordnungssammlung, II, S. 663 f.

¹⁶³ Tit. I §§ 6 und 7 der Konstitution von 1808.

¹⁶⁴ RBl. 1808, 2271.

¹⁶⁵ Ziff. V des OE.

¹⁶⁶ Das war auch die Politik, die die bayerische Regierung bei den Verhandlungen 1817/18 erfolgreich anwendete. Vgl. Kap. VI, 4.

¹⁶⁷ Ziff. VI des OE.

¹⁶⁸ »Das Religions- und Kirchenwesen der übrigen Glaubensgenossen« wurde gemäß dem »konstitutionellen Grundsatz einer vollkommenen Gewissensfreiheit« analog den Bestimmungen über die katholischen und protestantischen Kirchen geregelt. Ziff. VI. des OE.

schen Kirchenangelegenheiten und regelte deren Befugnisse mit eigener Verfügung¹⁶⁹.

Das Religionsedikt vom 24. März 1809¹⁷⁰ brachte schließlich unter ausdrücklicher Berufung auf die allgemeinen Bestimmungen der Konstitution die staatskirchliche Gesetzgebung weitgehend zum Abschluß. In Fortsetzung der bisherigen Verordnungstätigkeit bestimmte es die Stellung der Kirchen im Staate. Die »Rechte öffentlicher Korporationen« genossen die Konfessionen der Katholiken, der Lutheraner und der Reformierten¹⁷¹. Sie waren unter behördlicher Kontrolle eigentums- und erwerbsfähig und ihre mit der Feier des Gottesdienstes und der Erteilung des Religionsunterrichts betrauten Geistlichen hatten den Status öffentlicher Beamter. Das Edikt legte die Bereiche fest, in denen »der Staatsgewalt allein die Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit« zukam, bestimmte die Gegenstände »gemischter Natur«, bei denen »von der Kirchengewalt ohne Mitwirkung der weltlichen Obrigkeit keine einseitigen Anordnungen geschehen« durften und behielt der Staatsgewalt auch bei den eigentlichen »Religions- und Kirchensachen« das »oberste Schutz- und Aufsichtsrecht« vor — etwa in der Erteilung des landesherrlichen Placets oder der Möglichkeit des Rekurses vor einer staatlichen Behörde bei Mißbrauch der geistlichen Gewalt¹⁷². Wie das Preußische Allgemeine Landrecht schon verfügte, so billigte auch der bayerische Staat der Kirche nur die »iura in sacra« zu und wahrte die »iura circa sacra« für sich selbst¹⁷³.

Konfessionalismus

Montgelas hatte mit dieser Gesetzgebung auf der Grundlage der Mandate Max III. Josephs sein aufgeklärt-territorialistisches Staatskirchensystem gekrönt. Die wesentlichen Bestimmungen gingen wörtlich in das Religionsedikt von

¹⁶⁹ OE. vom 17. März 1809, sog. Konsistorialordnung, RBl. 1809, 569; auch abgedr. bei Ernst Rudolf und Wolfgang Huber, Staat und Kirche (IV. 98) I, S. 630 ff. Die bisherigen Konsistorien wurden aufgehoben und in sechs Kreisen sog. Generaldekanate gebildet, die 1871 auf zwei (Ansbach und Bayreuth) verringert wurden, wobei das Konsistorium Speyer selbständig blieb. — Der Beamtenstatus der protestantischen Geistlichen zeigte sich im Erlaß von Prüfungs-, Laufbahn- und Versorgungsbestimmungen: VO. vom 23. Januar 1809, RBl. 1809, 186; vom 27. November 1809, RBl. 1809, 1889; vom 25. März 1812, RBl. 1812, 568; vom 8. November 1813, RBl. 1813, 1433 und vom 3. Februar 1814, RBl. 1814, 265.

¹⁷⁰ Edikt über die äußeren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreiches Baiern in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaft zu näheren Bestimmungen der §§ 6 und 7 des I. Titels der Konstitution. RBl. 1809, 897.

¹⁷¹ Die übrigen Religionsgemeinschaften genossen zwar gleichfalls Gewissensfreiheit, waren jedoch in der Ausübung ihrer Religion auf den privaten Bereich beschränkt. Der Griechischen Kirche wurden 1834 ähnliche Rechte gewährt, vgl. Anm. V. 185.

¹⁷² In einem IV. Abschnitt des Edikts wurden die Verhältnisse der Religionsgemeinschaften untereinander in einem toleranten und paritätischen Sinn — so hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung der Kirchengebäude etc. — geregelt.

¹⁷³ Johannes Heckel, Cura religionis, ius in sacra, ius circa sacra, in: Festschrift für Ulrich Stutz, (= Kirchenrechtliche Abhandlungen, 117/18). Stuttgart 1938, S. 224—298.

1818¹⁷⁴ ein und blieben grundsätzlich bis 1924¹⁷⁵ in Kraft. Da aber das Edikt von 1809 ein eindeutig erlassenes Staatsgesetz war, wurde zwar für die protestantischen Konfessionen eine Landeskirche errichtet, für die katholische Konfession jedoch nicht. Die Fragen der Anpassung der Diözesan- an die Landesgrenzen und der staatlichen Mitwirkung bei der Bischofsernennung blieben ausgeklammert und weiterhin einer Konkordatsregelung vorbehalten, da der Staat hier keine einseitigen Festlegungen treffen konnte. Trotzdem gliederten die stufenweisen Reformen — sichtbar in der Durchsetzung von Toleranz, Parität, Kirchenhoheit und der umfangreichen »Nationalisierung« der Kirchen — auch die katholische Kirche in den Staat ein. Voraussetzung war die Beseitigung des feudalen Status der Kirche als Herrschaftsträger und Grundeigentümer gewesen. Die Mediatisierung der geistlichen Fürstentümer, die Kirchengutssäkularisation — eine Form staatlicher Konfiskation — und die Annullierung der Privilegien des Prälatenstandes hatten ihre autonome Stellung aufgehoben. Der Staat mußte nun in konfessionsneutraler Funktion über die Gleichberechtigung seiner Bürger wachen. Dies bedeutete aber gleichzeitig, daß der Hl. Stuhl in Betonung seiner »Souveränität« und papalistischen Autorität allein die Vertretung der Interessen seiner Kirche übernahm und im Sinne der sogenannten Koordinationslehre Einfluß im Staate auszuüben suchte. Der Staat wehrte sich dagegen und begriff dies vielfach als äußere, »ultramontane« Einmischung. Die Auseinandersetzung um die Grenzen zwischen weltlicher und geistlicher Gewalt im Staat und um den öffentlichen Einfluß der Konfessionen wurde begrifflich als Konfessionalismus zu einem Grundthema des modernen Staates im 19. Jahrhundert.

4. DIE BÜRGERLICHE SELBSTVERWALTUNG

Bürger-»Stand« und politische Berechtigung

Die Reformen Montgelas' erfaßten neben Adel und Kirche auch den Bürgerstand. Der institutionell-verfassungsmäßige Wandel war hier allerdings stark von den vielschichtigen gesellschaftlichen Verhältnissen bestimmt. Max III. Joseph war es — wie den meisten anderen aufgeklärten Herrschern — im Bündnis mit dem Bürgertum zwar nicht gelungen, die berechtigten Mittelgewalten zu zerreiben, trotzdem wurde ein Teil der bürgerlichen Schicht zum Träger politischer Initiativen¹⁷⁶. Auf diese Gruppe vor allem, deren Grenzen zum politisch nicht berechtigten Adel fließend waren, stützte sich Montgelas, da sie

¹⁷⁴ Zweite Verfassungsbeilage vom 26. Mai 1818.

¹⁷⁵ Die Neuregelungen erfolgten am 29. März 1924 im Konkordat mit der Katholischen Kirche und am 15. November 1924 im Vertrag des Bayerischen Staates mit der Evangelisch-Lutherischen Kirche.

¹⁷⁶ Kap. I; vgl. auch die Flugschriftenliteratur der Zeit, Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) S. 76; Zusammenstellung bei Joseph von Mussinan, Bayerns Gesetzgebung (E. 29).

mit ihm einig ging, die Rolle des Staates als Agenten der wirtschaftlichen Entwicklung¹⁷⁷ und verfassungsmäßigen Reformen anzuerkennen¹⁷⁸.

Diese Bildungsbürger – Gelehrte, Publizisten, Beamte – und Wirtschaftsbürger aus Handel und Handwerk waren meist nicht in erster Linie auf den städtischen Lebensraum orientiert; denn abgesehen davon, daß Städte und Märkte Kurbayerns eine regionale Funktion hatten, ließ eine hemmende Zunftverfassung und eine sich abschließende Politik der Zünfte¹⁷⁹ einem »freien« Bürgertum nur sehr wenig Entfaltungsmöglichkeiten. Die zwischen Zentralort und Umland ausgeglichene Gewerbe- und Handelsstruktur verhinderte größere politisch-gesellschaftliche Spannungen. Zu einer Mobilisierung der städtisch-bürgerlichen Gesellschaft etwa infolge eines Gegeneinanderwirkens von Bürgertum und ländlichem Grundadel konnte es nicht kommen¹⁸⁰. Mitglieder der vorwärtsdrängenden bürgerlichen Schicht¹⁸¹ übten zwar vielfach Ämter in der Gemeinde aus, aber das eigentliche Stadt- bzw. Marktregiment lag in den Händen einer bürgerlich-adeligen Oberschicht, die sich vor allem aus dem Patriziat und den Ratsgeschlechtern zusammensetzte. Sie gehörten durch Grundbesitz zum Teil selbst dem Landadel an oder pflegten enge Beziehungen – so in der Form des Connubiums – mit ihm. Ihnen diente die Verwaltung der politischen Gemeinde vielfach zur Erhaltung persönlicher Vorrechte und der Befriedigung eigener Interessen. Schon Max III. Joseph hatte durch seine Instruktion vom 1. Januar 1748 zur Revision der Stadt- und Marktordnung von 1670 ohne Erfolg versucht, diese Mißstände abzustellen¹⁸². Diese Familien

¹⁷⁷ U. a. Wolfgang Zorn, Bayerns Gewerbe, Handel und Verkehr (E. 24) S. 781 ff.; Wolfram Fischer, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Deutschland am Beginn der Industrialisierung, in: Ders., Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung. Aufsätze – Studien – Vorträge (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 1). Göttingen 1972, S. 60–74, 487–490; auch Franz Ronneberger, Der Staat des 19. Jahrhunderts (I. 9); siehe auch Ulrich Peter Ritter, Die Rolle des Staates in den Frühstadien der Industrialisierung. Die preußische Industrieförderung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (= Volkswirtschaftliche Schriften, 60). Berlin 1961.

¹⁷⁸ Vgl. etwa die Verhältnisse in München am Ende des 18. Jahrhunderts, Horst Clément, Das bayerische Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Kassel (Phil. Diss. Freiburg i. Br.) 1934, S. 4 ff. Mitglieder der bürgerlichen Gruppen konnten aber auch eigene politische Vorstellungen verfolgen, etwa in der Frage der Einberufung eines allgemeinen Landtages 1801/02, in der sie das ursprüngliche Konzept Montgelas' weiter verfolgten. Vgl. Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung (E. 30) S. 81 ff.; Kap. I, 2.

¹⁷⁹ U. a. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) XXXVI ff.; Josef Kaizl, Der Kampf um Gewerbe- und Gewerbefreiheit (E. 24) Einleitung; Carl von Tyszka, Handwerk und Handwerker in Bayern (I. 28).

¹⁸⁰ Anders bestimmte etwa in den ostelbischen Gebieten der Gegensatz Stadt – Land das Profil der Entwicklung. Otto Hintze, Staatenbildung und Kommunalverwaltung, in: Ders., Staat und Verfassung (I. 90) S. 216 ff.

¹⁸¹ In diesem Fall mußten sie nicht das Bürgerrecht besitzen, sie konnten auch nur Einwohner sein.

¹⁸² Vgl. vor allem die Einleitung zur genannten Instruktion. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) XXXVI f.

blieben in der Regel die Nutznießer des Rechts der Landstandschafft, mit dem sich von Fall zu Fall sehr unterschiedliche Privilegien der Besteuerung, Finanzverwaltung, Polizei sowie der niederen und hohen Gerichtsbarkeit verbinden konnten, obwohl das Recht selbst verfassungsmäßig einer größeren Zahl von Städten, Märkten und vergleichbaren Gebietskorporationen¹⁸³ *curatim*, d. h. den jeweiligen Kommunen in ihrer Gesamtheit zukam¹⁸⁴. In die Landschaftsverordnung konnten allerdings nur die drei Hauptstädte München, Landshut und Straubing Vertreter entsenden¹⁸⁵.

Die sehr unterschiedlich ausgeprägte Autonomie der politisch berechtigten Gemeinden spiegelte zwar die Kontinuität des genossenschaftlichen Prinzips¹⁸⁶, bedeutete aber noch nicht die Form der modernen Selbstverwaltung. Diese setzt strukturelle Einheitlichkeit und Zentralisation¹⁸⁷ als Gegengewicht gegen die Teilinteressen voraus; außerdem ein einheitliches System, das nicht auf Privilegien ruht und in einem über das aufgeklärte Gemeinwohlverständnis hinausgehenden politischen Sinn von Wertentscheidungen und Verfahrensgerechtigkeit geprägt ist¹⁸⁸. Dazu bedurfte es einer verhältnismäßig homogen-mobilen sozialen Schicht — des Bürgertums — und nicht eines nach Vorrechten aufgefächerten Bürgerstandes als Träger. Der heutige Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung¹⁸⁹ bezeichnet die entwickelte Form der im 19. Jahrhundert gewachsenen Selbstverwaltung, deren dezentrales und zentrales Element er in gleicher Weise umfaßt. Konnte schon in den kurbayerischen Landen des endenden 18. Jahrhunderts aus dem Bürgerstand auf Grund seiner rechtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Differenzierung kein selbstbewußtes, einheitliches Bürgertum in größerem Umfang erwachsen, so war dies um so weniger der Fall, als Bayern Reichsstädte und Städte neuer Territorien hinzugewann.

Aber selbst im für die deutsche Form der Selbstverwaltung vielfach als beispielhaft hingestellten Preußen, wo der aufgeklärte Absolutismus die städtische Autonomie beseitigt oder wenigstens einem nachhaltigen staatlichen Aufsichtsrecht unterworfen hatte¹⁹⁰, stieß die Durchführung der Stein'schen Städteordnung vom 19. November 1808 auf Schwierigkeiten. In den altpreußischen Gebieten erwies sich das soziale Stadtgeflecht und das Stadt-Land-Gefüge als überaus beharrend. Die Städte Westfalens und des Rheinlandes, die unter dem Einfluß der napoleonischen Reformen die zentralistische Mairie-Verfassung er-

¹⁸³ Hans Rall, Kurbayern (E. 28) S. 484 ff., dort aufgezählt.

¹⁸⁴ Wiguläus Xaver Alois Kreittmayr, Grundriß des allgemeinen deutschen- und bayerischen Staatsrechts (I. 17) § 181.

¹⁸⁵ Die beiden übrigen Hauptstädte Burghausen und Ingolstadt hatten dieses Recht nicht.

¹⁸⁶ Otto (von) Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht (I. 21).

¹⁸⁷ Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart 1950, S. 51.

¹⁸⁸ Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, S. 33.

¹⁸⁹ Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1 (einziger) Bd.: Allgemeiner Tl. München ¹⁰1973, S. 470 ff.

¹⁹⁰ Gerhard Ritter, Stein. Eine politische Biographie, 2 Bde. Stuttgart-Berlin 1931, hier: Bd. I, S. 284 ff., 388 ff.; anderer Auffassung sind Franz Steinbach und Erich Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Bonn 1932.

halten hatten, sahen im Weiterwirken der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten auch nach den Befreiungskriegen keinen entscheidenden Widerspruch zur Selbstverwaltung. Die Bemühungen um die Erneuerung der Städteordnung zogen sich lange hin. Es gelang nicht umfassend, den Stadt- zum Staatsbürger zu wandeln, und der Patriotismus konnte den Lokalismus nicht in befriedigender Weise verdrängen. Der traditionelle Civismus überwog. Erst nach der revidierten Städteordnung von 1831 — die eine verstärkte Staatsaufsicht festlegte, das Besitzbürgertum begünstigte und den Einfluß der Mediatherren wieder erweiterte — verbanden sich in einem fortgeschrittenerem Stadium gesellschaftlich-wirtschaftlicher Entwicklung langsam Staat und Bürgertum in einer Gesamtordnung. In den 40-er Jahren wurden dann die Städte zu einer Plattform der Verfassungsbewegung¹⁰¹.

Weg zur Selbstverwaltung als mittelbare Staatsverwaltung

Das preußische Beispiel zeigt, daß der Staat durch die städtische Selbstverwaltung zur Entfaltung der bürgerlichen Gesellschaft beitrug. Die verfassungsrechtliche Trennung beider Sphären ließ aber auch — vor allem unter dem wechselnden Einfluß der Lehre Hegels — begrifflich die dualistische Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft in Erscheinung treten¹⁰². Das Ziel Montgelas', die bürgerliche Gesellschaft unter Führung des Staates zu gestalten, war zwar ähnlich, jedoch fand er in Bayern unterschiedliche Verhältnisse vor. Der Aufgeklärte Absolutismus hatte hier die Eigenrechte der Städte und Märkte nicht beseitigen können; so mußte die bayerische Regierung diese Reformen nachholen und gleichzeitig ihr Programm für die Zukunft zu verwirklichen suchen. Erschwerend wirkte in diesem Bemühen der Aufschwung der Landschaft um die Wende zum 19. Jahrhundert. Er begünstigte den Bürgerstand in der Wahrung seiner Vorrechte¹⁰³. Die lokale Orientierung der kurbayerischen politischen Gemeinde blieb erhalten oder verstärkte sich noch. In den hinzugewonnenen Städten, besonders den Reichsstädten, war das bürgerliche Leben zwar stärker entwickelt, sie konnten dem neuen bayerischen Staat im Augenblick ihrer Eingliederung aber noch keine Reformimpulse verleihen, zumal in den neuen Territorien die Unterschiede in der Vielfalt der historischen Formen die Gemeinsamkeiten überwogen. Im übrigen war da wie dort das Regiment in Städten und Märkten verfestigt und von vielfachen Mißständen gekennzeichnet¹⁰⁴.

¹⁰¹ Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 172 ff.; Reinhart Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution (I. 9) S. 560 ff.

¹⁰² Vgl. die Beiträge des Sammelbandes, Staat und Gesellschaft. Hrsg. E.-W. Böckenförde (= WdF. 471). Darmstadt 1976. Hier finden sich auch Beiträge von Gegnern einer Scheidung von Staat und Gesellschaft im 19. Jahrhundert.

¹⁰³ Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 36) S. 81 ff.; Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern (E. 30; I. 101); siehe auch Kap. I, 2.

¹⁰⁴ Das zeigen die im Folgenden skizzierten Einleitungen zu den Reformgesetzen. Auch weisen darauf verschiedentlich Horst Clément, Das bayerische Gemeindeedikt (IV. 178), Max Frhr. von Pölnitz, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und die Staatsaufsicht über dieselben in ihrer Entwicklung nach der Gemeindegesetzgebung des rechtsrheinischen Bayern seit König Maximilian I. Joseph. Bamberg (Phil. Diss.) 1890 und Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 36), hin.

Einen von reformerischem Geist durchdrungenen kleinen Teil der Bürgerschaft gab es, aber er war zahlenmäßig zu klein, als daß er sich aus eigener Kraft hätte durchsetzen können. Er unterstützte die Reformen Montgelas'¹⁹⁵. Aus ihm rekrutierten sich jene Beamten, die durch Vereinheitlichung von oben die Verhältnisse der politischen Gemeinden zu ordnen suchten¹⁹⁶.

Die historische Lage zwang im Gegensatz zu Preußen zu einem monistischen Konzept. Das virulenteste Element der Gesellschaft, das Bürgertum, galt es in ausgreifender Weise zu fördern. Das ganze Volk sollte unter unmittelbarer Führung des Staates auf den patriotischen Gesamtzweck einer bayerischen Nation hin geformt werden¹⁹⁷. Indem sich die Staatsgewalt in Verfolgung dieses Zwecks die geeigneten Mittel schuf, vollzog sie auch in diesem Bereich Schritt für Schritt — wie es in der Naturrechtslehre Christian Wolffs und Jean-Jacques Rousseaus schon angelegt war — den Übergang zur Moderne¹⁹⁸.

Der Gemeindegzweck hatte in der Vorstellung Montgelas' dem Staatszweck zu entsprechen; das Gemeindegwohl mußte sich mit dem Staatswohl decken¹⁹⁹. Einen »pouvoir municipal« als eine im Sinne Benjamin Constants²⁰⁰ geschichtlich vor dem Staat bestehende Gewalt erkannte der Minister nicht an. Weder für den Fürsten²⁰¹ noch für Korporationen wie die Gemeinden konnten Privilegien oder Eigentum Ursprung für hoheitliche Befugnisse sein. Ein wesentlicher Gegensatz zur sogenannten deutschen Selbstverwaltungsidee bestand damit nicht; denn auch dieser lag der Gedanke einer Staatseinheit zugrunde, der dem Freiherrn vom Stein dazu diente, einem deutschen Nationalstaat näher zu kommen²⁰². Das neue Prinzip Montgelas' folgte weithin seinem Wesen nach

¹⁹⁵ Vgl. u. a. Ludwig Doeberl, ebd., S. 63 ff.; Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 100 ff.; ferner Kap. I.

¹⁹⁶ Ähnlich versuchten es die preußischen Reformbeamten noch 1813 im Rheinland und in Westfalen. Grundsätzlich blieb aber das Selbstverwaltungskonzept unangestastet. Die Gewichte verschoben sich lediglich innerhalb des dualistischen Systems.

¹⁹⁷ Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, S. 33: »Nicht in der Sphäre der Unterwürfigkeit, sondern nur in jener der Freiheit oder Selbständigkeit, also des Gesamtrechtes (daher auch nur der auf ein solches sich beziehenden Gesamtverpflichtung) sind die Gemeinden wahre Gemeinden. Der Begriff der Gemeinden hat gar keinen Gehalt ohne dieses, daher, wenn auch wirklich der Staat Gemeinden erschaffen will, kann er es nicht anders, als indem er einer Anzahl von Personen ein Gesamtrecht und zwar ein auf Erstrebung der dem Staatszweck analogen Gemeindegzweck sich beziehendes Gesamtrecht verleiht . . .«

¹⁹⁸ Der Zweck des modernen Staates ist umstritten, wandelbar, vielfach utopisch, oft vage; die Mittel hingegen sichtbar zu handhaben. Daher ist seit den Theoretikern der Naturrechtslehre die Bestimmung der Staatsgewalt ein Weg der Deduktion.

¹⁹⁹ Vgl. z. B. die VO. vom 31. Dezember 1802, RBl. 1803, 8.

²⁰⁰ Benjamin Constant, Werke in 4 Bden. Hrsgg. A. Blaschke und L. Gall. Deutsch von E. Rechel-Mertens. Berlin 1970/72, hier: Bd. 4, S. 149 ff.; vgl. auch Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre (III. 18) S. 432, 644.

²⁰¹ Dahinter steht die Frage der Trennung von Imperium und Dominium. Aufgrund der Kontinuität der feudalen Verhältnisse war im 19. Jahrhundert die Problematik, ob Imperium ohne Eigentum oder Dominium ohne Imperium überhaupt möglich sei, umstritten. Die Abgrenzung von privat und öffentlich hängt damit zusammen.

²⁰² Maximilian Herberger, Die Staats- und Gesellschaftstheorie des Freiherrn vom Stein, in: Rechtsgeschichte als Kulturgeschichte. Festschrift für Adalbert Erler zum 70. Geburtstag. Hrsg. H.-J. Becker u. a. Aalen 1976, S. 611–648; Dieter Schwab,

nicht der napoleonischen Form der Zentralisierung und nur äußerlich der Montesquieu'schen Vorstellung von der Gewaltenteilung, eher dem Denken Rousseaus²⁰³. Mit der Maxime von der Einheit der Staatsgewalt setzte der Minister unter der *Oberaufsicht* des Staates die Trennung und Gleichgewichtigkeit von Justiz und Verwaltung als Amtsgewalten durch²⁰⁴.

Die Jahre 1802 bis 1806 brachten unter Berufung auf Mißstände und die mangelnde Leistungsfähigkeit der bestehenden Institutionen²⁰⁵ die Reform der Verfassungen der Haupt- und Residenzstädte sowie der kleinen Munizipalstädte und Märkte²⁰⁶. Grundsätzlich wurde die Trennung in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis eingeleitet²⁰⁷. Die Scheidung beider Bereiche war

Die »Selbstverwaltungs-idee« des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der politischen Ethik im 18. Jahrhundert (= Gießener Beiträge zur Rechtswissenschaft, 3). Frankfurt/Main 1971, S. 116 ff.; Gerhard Ritter, Stein (IV. 190), verschiedene Hinweise.

²⁰³ Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 16) S. 100, suchte noch den Gegensatz von deutsch-rechtlich und französisch-rechtlich zu konstruieren. Diese Auffassung ist heute überholt. Auch meint er (ebd. S. 65), daß Montgelas in der Gewaltenteilung Montesquieu folgte. Dies ist zu vordergründig gesehen; schließlich ist bekannt, daß Jean-Jacques Rousseau in seinen »*Considérations sur le gouvernement de Pologne*« (1772, Paris 1960) für das Zweikammersystem eintritt und auch einen Unterschied zwischen dem Monarchen und den Ministern macht. Nun, hier widerspricht sich Rousseau keineswegs selbst, vielmehr steht er weiterhin auf seinem monistischen Standpunkt; es geht ihm eben nicht um die Teilung der Staatsgewalt, sondern um die Balancierung und die Ausgewogenheit der Amtsgewalten. Dies ist genau auch der Standpunkt Montgelas'. Vgl. auch Kap. IV, 5, 6 und Kap. VI.

²⁰⁴ Vgl. u. a. Ziff. 23 der VO. vom 19. Februar 1805. Diese Trennung vollzog sich neben der oberen insgesamt erst auf der mittleren Behördenebene; auf der unteren Ebene erfolgte sie erst 1862. In den Markgrafentümern Ansbach und Bayreuth war die Trennung bereits mit dem Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten 1792 vollzogen worden. Vgl. neben den verschiedenen Hinweisen vor allem Kap. IV, 5. Bemerkenswert ist, daß Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37) so S. 8, die strenge Trennung von Justiz und Verwaltung im Kant'schen Sinne ablehnt und von verschiedenen »Grundkräften« der einheitlichen Staatsgewalt spricht; ähnlich sein Lehrer Johann Christoph von Aretin, Staatsrecht (E. 37) I, S. 172 ff.

²⁰⁵ Vgl. die Hinweise in den unten zitierten Verordnungen; des weiteren Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 16) S. 66; Franz Dobmann, Georg Friedrich Freiherr von Zentner (E. 36) S. 102; Horst Clément, Das bayerische Gemeindeedikt (IV. 178) S. 5, 9.

²⁰⁶ VO. vom 5. November 1802, RBl. 1802, 793, Auflösung der Regierung Landshut und Errichtung von churfürstlichen Hofgerichten; VO. vom 31. Dezember 1802, RBl. 1803, 8, Verbesserung der magistratischen Verfassungen; VO. vom 4. Mai 1803, RBl. 1803, 291, Verbesserung der magistratischen Verfassungen der Städte München, Landshut, Ingolstadt, Straubing und Burghausen; VO. vom 19. Februar 1805, RBl. 1805, 332, Die Einrichtung des Magistrats der Haupt- und Residenzstadt München; VO. vom 20. März 1806, RBl. 1806, 129, Verfassung der kleineren Munizipalstädte und Märkte; VO. vom 30. November 1804, RBl. 1804, 1061, Verfassung für Ingolstadt; VO. vom 12. März 1805, RBl. 1805, 389, Verfassung für Straubing; VO. vom 2. April 1805, RBl. 1805, 510, Verfassung für Landshut; VO. vom 28. März 1806, RBl. 1806, 124, Verfassung für Passau.

²⁰⁷ Die zeigte sich in der Verfassung für Ingolstadt (1804), die den anderen Städten

noch nicht streng durchgeführt. Vielfach erfüllten die gemeindlichen Institutionen sowohl Aufgaben als Selbstverwaltungskörper als auch als staatliche Verwaltungsbehörden, oder es gab für nicht klar getrennte Zuständigkeiten konkurrierende gemeindliche und staatliche Einrichtungen. Die Staatsaufsicht²⁰⁸ stellte sich in der Errichtung eigener »Polizey«-Direktionen²⁰⁹ und in der Ernennung sogenannter Lokalkommissäre dar. Die Trennung von Rechtspflege und Verwaltung²¹⁰ erfuhr in Städten und Märkten dadurch eine nachdrückliche Betonung, daß künftig alle Amtsgeschäfte von ausgebildeten und geprüften Beamten – vor allem im Justizbereich – vorgenommen werden mußten. Als Selbstverwaltungsaufgaben verblieben neben den »allgemeinen bürgerlichen Angelegenheiten«²¹¹ die Verwaltung der landesherrlichen, landschaftlichen und gemeindlichen Gefälle und Einkünfte, die Verwaltung der Stiftungen, des Kirchenwesens und die Besorgung der Polizey²¹². Ohne zusammenfassende Kodifizierung hatte Montgelas mit diesen Maßnahmen die Weichen in Richtung Selbstverwaltung als mittelbare Staatsverwaltung gestellt.

Die verfassungsmäßige Umgestaltung blieb nicht ohne Folgen für die gesellschaftliche Wirklichkeit. Die direkte und indirekte Aufhebung der Privilegien von Städten und Märkten²¹³ beseitigte nicht nur die Ratsregimenter, sondern hob gleichzeitig auf prinzipielle Rechtsgleichheit der Bürger ab. Soweit Gerechtes neu vergeben wurden, erfolgte dies nur mehr als Konzession des Staates oder seiner nachgeordneten Behörden. Der moderne Staat kam in die Lage, seine rationalisierende Kraft in die Tat umzusetzen. Als Mittel dienten die Trennung von Justiz und Verwaltung²¹⁴, die Betonung des Zweikammersystems in der Kompetenzscheidung von Vollzugs- und Beschußgremien, Wahl und begrenzte Amtsdauer von Bürgermeistern sowie Gemeindebeamten und Abschaffung der Abstimmung nach Korporationen zugunsten der Wahl

als Vorbild diente. Vgl. auch Ludwig Doeberl, ebd., S. 75 f.; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) III, S. 38 ff.

²⁰⁸ Formal lag die Staatsoberaufsicht beim Innenministerium. VO. vom 29. Oktober 1806, RBl. 1806, 425, Ziff. 4c und 4m.

²⁰⁹ Unter Polizey verstand man nach dem Sprachgebrauch der Zeit: Sicherheit, Gesundheitswesen, Bauwesen, öffentliche Vergnügungen, Armenwesen, Dienstbotenwesen, Schulwesen, Lebensmittelkontrolle u. ä., aber *nicht* das Finanzwesen, im Grunde also die gesamte heutige Daseinsvorsorge. Vgl. die Instruktionen an die Polizeidirektionen in den Städten vom 24. September 1808, RBl. 1808, 2509; auch Wiguläus Xaver Alois von Kreittmayr, Grundriß des allgemeinen, deutschen- und bayerischen Staatsrechts (I. 17), S. 32. Die weite Auffassung vom Polizeirecht wurde bis 1861 beibehalten. Zur Gesamtproblematik siehe Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (I. 19).

²¹⁰ Hierunter ist die innere Polizei und die Finanzverwaltung zu verstehen.

²¹¹ So die VO. vom 19. Februar 1805.

²¹² Diese Angaben galten grundsätzlich. Die genannten Verordnungen brachten für die Städte und Märkte gewisse Unterschiede. — Was die Polizey betrifft, vgl. Anm. IV. 209.

²¹³ Zum Teil wird die Aufhebung der Privilegien in den oben genannten VOen im einzelnen ausgeführt.

²¹⁴ Dieses Problem zeigte sich auch auf höherer Ebene in der Zurückdrängung der Ministerial- und Kabinettsjustiz. Vgl. Hermann Conrad, Richter und Gesetz (III. 11); auch Kap. IV, 6, VI, 2.

nach Köpfen²¹⁵. Diese Formalisierung der Stadtregierung und die Vorschrift, daß die wichtigsten Ämter nur an ausgebildete sowie geprüfte Beamte vergeben werden durften, führten zu einem hohen Bedarf an Fachkräften. Der Einbruch an Sachverstand gab der veränderten Ordnung Stabilität, wiewohl sich der Übergang nicht ohne Reibungen und Kompromisse vollzog. Die alten Privilegierten standen den neuen Gewählten vielfach mit Mißtrauen und Hochmut gegenüber. Die Entwicklung bedeutete aber letztlich doch eine Nivellierung des Bürgertums und eine Vereinheitlichung der bürgerlichen Lage in den Städten, so daß sich aus dem gewachsenen städtischen Lokalismus das Bürgertum als Gesellschaftsschicht entfalten konnte. Die »Gelehrtenrepublik« des Aufgeklärten Absolutismus schlug hier den Bogen zur politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit des Frühliberalismus.

»Ungebundenes« Eigentum als Prüfstein öffentlicher Teilhabe

Dem Staat war es schon bei der Reform des Adelsstandes nicht um eine völlige Einschmelzung der gesellschaftlichen Unterschiede gegangen; ebensowenig hatte er dies bei seinen Maßnahmen gegen die Stadt- und Marktgemeinden im Auge. Eine Umwandlung der Bürgergemeinden in Einwohnergemeinden war daher nicht beabsichtigt. Öffentliche Rechte und Pflichten betrafen in erster Linie oder ausschließlich²¹⁶ jene Einwohner, die sich im Besitz des Bürgerrechts befanden. Allerdings wurden Verleihungen und Entzug formalisiert, so daß sie nicht mehr von der früher oft geübten Willkür abhingen²¹⁷. Keinem Einwohner konnte nun das Gemeindebürgerrecht verweigert werden, wenn er die festgelegten Voraussetzungen erfüllte; ebensowenig war er fähig, sich dem Recht zu entziehen. Wichtigstes Kriterium für den Erwerb des Bürgerrechts war »Privat«-Eigentum, d. h. der Besitz »besteuerter Gründe« oder die Ausübung »besteuerter Gewerbe«²¹⁸. Diese Bindung des Rechts und der Pflicht der Mitwirkung an der öffentlichen Willensbildung an das »ungebundene« Eigentum entsprach der Naturrechtslehre vor allem John Lockes und später auch John Stuart Mills. Eigentum befähigte zu einer Freiheit, die nicht mehr an Herkommen und Privileg geknüpft, sondern ausdehnbar, gestaltbar war²¹⁹. Über das Maß konnte

²¹⁵ Hier sind die *Stadtbürger*, nicht die *Stadteinwohner* gemeint. Siehe Kap. VI, 3.

²¹⁶ Hierunter fielen besonders Wahlfähigkeit, Wahlberechtigung und das Ausüben öffentlicher Gemeindeämter.

²¹⁷ Ausnahmen waren unter Zustimmung des Beschlußgremiums der Gemeinde möglich. — Es deutete bereits auf den bürgerlichen Begriff der Freiheit hin, der von nichts anderem als den Gesetzen bestimmt wurde.

²¹⁸ Wie den Zensus § 3 des Edikts vom 24. September 1808, RBl. 1808, 2405, schließlich eindeutig festlegte. Vorher entsprach es der Praxis. — Zum Problem Eigentum — Politische Berechtigung vgl. auch die Flugschriftenliteratur 1802, bei Fritz Zimmermann, *Bayerische Verfassungsgeschichte* (E. 9) S. 62 f.; Joseph von Musinan, *Bayerns Gesetzgebung* (E. 29).

²¹⁹ Zur Bewegung in der Landwirtschaft, vgl. Simon Rottmanner, *Über Freiheit und Eigentum der alten bayerischen Nation*. Frankfurt und Leipzig 1801. Allgemein: Crawford B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke*. Oxford 1962. (dt. 1973).

man geteilter Meinung sein. So trat neben den wirtschaftlichen Wettbewerb²²⁰ bald die Konkurrenz politischer Ziele.

Diese Lage bekam im Vormärz durch die noch nicht durchgeführte Trennung von Gesetz und Verordnung eine brisante Bedeutung. Der Eingriffsbereich²²¹ des Staates in die Selbstverwaltung hatte keine Festlegung gefunden. Die Grenzziehung wurde damit zur Frage der Auseinandersetzung der Regierung mit den Bürgergemeinden. Obwohl der Staat Motor der Reform war, entwickelte schließlich die bürgerliche Mittelschicht aus sich selbst heraus ein Spannungsverhältnis zu ihm; dies um so mehr, je stärker er die freigesetzten Kräfte zu disziplinieren suchte. Eigentum und Freiheit als Bedingung für die Ausgrenzung eines individuellen Raumes im Absolutismus wandelten sich in ihrer Deutung zum Kennzeichen einer herausgehobenen politischen und sozialen Berechtigung in einer veränderten Gesellschaft²²².

Bürgerliche und politische Freiheit

Die Konstitution von 1808 gewährte im Titel I § 7 zwar persönliche Sicherheit, Eigentums-, Gewissens- und Pressefreiheit²²³; der skeptisch-überlegene Aufklärer Montgelas mochte aber den eingeleiteten Wandel nicht einer Eigendynamik überlassen; er suchte ihn dem Plan seines »Systems« zu unterwerfen. Die Möglichkeit bot ihm die von der Theorie²²⁴ vorgezeichnete Unterscheidung von politischer und bürgerlicher Freiheit. Sie war in früheren kurfürstlichen Reskripten bereits angesprochen worden²²⁵. Die äußerste Konsequenz daraus zog Montgelas erst nach 1806, als er die bürgerliche Freiheit praktisch auf das Private einzuengen und den politischen Bereich weitgehend der Polizeigewalt zu unterwerfen suchte. Voraus ging 1806/07 die zentrale Verwal-

²²⁰ Zur wirtschaftlichen Liberalisierung vgl. vor allem Albert Walch, Die wirtschaftspolitische Entwicklung in Bayern (E. 24); Gerhard Slawinger, Die Manufaktur in Kurbayern (E. 24); Eckart Schremmer, Die Wirtschaft Bayerns (E. 24); Wolfgang Zorn, Bayerns Gewerbe, Handel und Verkehr (E. 24) IV, 2, S. 781 ff.; Marcel Dunan, Napoléon et l'Allemagne (E. 24). — Vgl. auch die übrigen Literaturangaben in Anm. E. 24.

²²¹ Die Eingriffsmöglichkeiten wurden im Laufe des 19. Jahrhunderts immer mehr für die Gesetzgebung vorbehalten.

²²² Hier knüpft die Diskussion über das Wesen der Grundrechte an. Je stärker sich die Macht des Staates nach 1848 durchsetzte, um so mehr kam man auf die absolutistische Deutung zurück. Vgl. auch Kap. V.

²²³ Siehe Kap. V, 3.

²²⁴ Vgl. u. a. Ernst Ferdinand Klein, Freyheit und Eigentum, abgehandelt in acht Gesprächen über die Beschlüsse der französischen Nationalversammlung. Berlin und Stettin 1790.

²²⁵ Deutlich kommt dies im kurfürstlichen Reskript vom 10. August 1803 zum Ausdruck: »Das Städtevermögen sollte erhalten und zu seinen bestimmten Zwecken verwendet, der privaten Eigentumsrechte und bürgerlichen Freyheit durch eine unabhängig wirkende Gerechtkeitspflege gesichert und der Polizei als Mittel zu allgemein nützlichen Zwecken und nicht als Schutzwehr staatschädlicher Privat-zwecke und als Erträgnisquelle ein tätiger Wirkungskreis angewiesen werden«. Zit. nach Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 16) S. 92.

tung des Stiftungs- und Gemeindevermögens²²⁶ zwar als selbständiger Teil der Staatsverwaltung, aber unter der unmittelbaren Aufsicht des Ministeriums des Innern²²⁷. Es folgte 1808 die Neueinteilung der Gemeinden und die Einschränkung ihrer Selbständigkeit bis zur Unterordnung unter die Staatsaufsicht²²⁸. Die Reform erfaßte erneut Städte und Märkte, aber auch die Landgemeinden.

Die Motive für die durchgreifende Neuordnung waren vielschichtig. Das französische Vorbild war gewiß wirksam; die ältere Forschung überschätzte jedoch seinen Einfluß. Eine entscheidendere Rolle spielte die innere Lage des Staates. Die 1806 gewonnene volle Souveränität zwang – sollte die Eigenständigkeit des neuen Königreiches von Dauer sein – zu einer konsequenten Integrationspolitik²²⁹. Die zahlreichen Kriege forderten dem Land ständig steigende finanzielle Leistungen ab. Durch Zentralisierung und Rationalisierung hoffte die Regierung ihr Ziel am raschesten zu erreichen²³⁰. Wichtig war weiterhin der sich abzeichnende Wandel in der Gesellschaftspolitik in den von Frankreich beeinflussten Staaten im Zuge einer Rearistokratisierung²³¹. Die bürgerliche Entfesselung war nicht mehr im früheren Maße gewünscht²³².

Trotz aller Einschränkungen hielt die Regierung aber an wesentlichen Grundsätzen fest und erweiterte sogar ihre Gültigkeit. Die »Freiheit-Eigentum-Formel« blieb als Verfassungsprinzip wirksam. Sie wurde auf *alle* Gemeinden als »öffentliche Korporationen« ausgedehnt. Die Landgemeinden wandelten damit ihren bisherigen rein wirtschaftlichen in einen politischen Status²³³. Sie waren gegenüber den Städten und Märkten sogar begünstigt, indem sie über stärker legitimierte Selbstverwaltungsorgane an den Staatsaufgaben beteiligt wurden. Als entscheidend muß aber festgehalten werden, daß trotz aller Schwierigkeiten in der Durchführung dieser Schritt die persönliche Freiheit

²²⁶ Das Stiftungswesen war in einem zerrütteten Zustand und bedurfte insgesamt einer Neuordnung. So schuldete allein (nach Bericht Montgelas' an den König vom 15. April 1813) der Staat den Stiftungen etwa 23,5 Mio. Gulden. Vgl. Oskar von Reinhardstoettner, Beiträge (E. 31) S. 56.

²²⁷ VO. vom 29. Dezember 1806, RBl. 1807, 49, 425, Über die Verwaltung der Stiftungen; OE. vom 1. Oktober 1807, Verkündigung durch VO. vom 30. Dezember 1807, RBl. 1808, 209, Über die Generaladministration des Stiftungs- und Kommunalwesens; vgl. auch Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 230; Ludwig Doeberl, ebd., S. 105 ff.

²²⁸ OE. vom 28. Juli 1808, RBl. 1808, 2789, Über die Bildung der Gemeinden; Edikt vom 24. September 1808, RBl. 1808, 2405, Über das Gemeindegewesen.

²²⁹ Es galt z. B. die Gemeinden »in allen Teilen des Königreiches zu *assimilieren*«. OE. vom 28. Juli 1808.

²³⁰ Die Gemeinden seien so zu ordnen, »daß ihre Grenzen alle Teile der Verwaltung ungeteilt in sich begreifen« . . . und » . . . die Übereinstimmung der Gemeindegrenzen mit den Steuerdistrikten« erfolge. OE. vom 28. Juli 1808.

²³¹ Vgl. u. a. Kap. II, 3, 4 und IV, 2.

²³² So wurde der Trennungsstrich zu den oberen Schichten klarer gezogen. »Gefreite Personen«, wie Adel und Staatsdiener, wurden nun nicht mehr zur eigentlichen Bürgergemeinde gehörig gerechnet (OE. vom 28. Juli 1808, ebd.). Dieses Prinzip wurde auch im Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 in § 56 festgelegt. Vgl. auch Horst Clément, Das bayerische Gemeindeedikt (IV. 178) S. 63.

²³³ Auch diese Maßnahme hatte ihre Vorgeschichte, vgl. Sebastian Hiereth, Die Bildung der Gemeinden im Isarkreis nach den Gemeindeedikten von 1808 und 1818, in: OA. 77 (1952) 1–34.

der Bauern auf der Grundlage des Privateigentums verwirklichte²³⁴; ihr politischer Wille entfaltete sich — wenn auch langfristig — an der aktiven Mitgestaltung ihres Lebensbereiches²³⁵. Ohne Zweifel steckt darin einiges von der staatsbildenden Wirkung der Selbstverwaltung und dem Bemühen um nationale Integration. Sprach man also von einem weitgehenden Scheitern der Gemeindeordnung von 1808²³⁶, dann konnte nur der organisatorische Rahmen gemeint sein, denn das Edikt stellte die Kernbestimmungen der Reformen von 1802 bis 1806 auf allgemeine Grundlagen und leitete somit die Neuordnung seit 1812 ein.

Die gesellschaftliche Bewegung war nicht geringer geworden. Widerstand und Forderungen der Bürger begannen laut zu werden²³⁷. Auf dem Land waren die Verhältnisse ähnlich, jedoch die Intensität der Bemühungen geringer; hier wirkte die Ausnahmelage der patrimonialen Gerichtsbezirke gegenläufig. Im Ganzen wurden Schritt für Schritt bis zum Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 den Selbstverwaltungskörpern unter dem Rückzug der Staatsaufsicht Aufgaben delegiert²³⁸. Die Kontinuität der Rechtsverhältnisse war deutlich. Der Staat wahrte grundsätzlich seinen Standpunkt, bot aber dem Bürger mehr Freiheit. Das Ringen um die Bestimmung der Form des politischen Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft setzte auch auf dieser Ebene ein. Die Verfassungsfragen wurden um so mehr offen auf die Zukunft hin begriffen und vertreten, je stärker sich das Bürgertum aus den Erfahrungen der Selbstverwaltung und des wirtschaftlichen Erfolges als elitäre Schicht einschätzte²³⁹.

²³⁴ Stein forderte schon am 10. März 1801 in seinem Generalbericht an das Generaldirektorium über den Zustand der Provinz Minden-Ravensberg zwar vergeblich, aber aus ähnlichen Motiven die »Erteilung eines vollkommenen Eigentums und persönlicher Freiheit« an die Bauern. Karl Frhr. vom und zum Stein, Briefe und amtliche Schriften. Bearb. von Erich Botzenhart, neu hrsg. von Walther Hubatsch, 10 Bde. Stuttgart 1957–1974, hier: Bd. 1, S. 509; vgl. auch Hans W. Kopp, Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie, mit vergleichender Berücksichtigung der Schweiz, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und der USA. 2 Bde. Zürich 1958, hier: Bd. 1, S. 299 ff.; Franz Rosin, Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Freiheits- und Eigentumsformel (= Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiet des öffentlichen Rechts, 18). Karlsruhe 1911, S. 34 ff.; Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 1: Grundlagen. Freiburg ⁵1959, S. 343.

²³⁵ Diese Bestimmungen blieben grundsätzlich auch im Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 erhalten.

²³⁶ U. a. Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 16) S. 93 ff.

²³⁷ U. a. Horst Clément, Das bayerische Gemeindeedikt (IV. 178) S. 18 ff. Die Wende in der bayerischen Bündnispolitik von 1813 erhöhte den Einfluß der Stein'schen Selbstverwaltungsvorstellungen und war in mancherlei Hinsicht in Einzelheiten Vorbild bei den bayerischen Revisionsüberlegungen. Entscheidend war jedoch die innerbayerische Lage. Zur Frage der staatsbildenden Wirkung der Selbstverwaltung vgl. vor allem Georges Burdeau, La Démocratie. Brüssel 1956, S. 33 ff.

²³⁸ Siehe u. a. die VO. vom 6. Februar 1812, RBl. 1812, 321, Über die besonderen Umlagen für die Gemeindebedürfnisse; die VO. vom 12. Mai 1815, RBl. 1815, 393, Über die Erleichterung der Gemeindebedürfnisse, sowie ergänzend die VOen vom 17. November 1816 und 6. März 1817.

²³⁹ Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert (IV. 234) II, S. 154 f. Zur Kontinuität der Rechtsverhältnisse, Heinrich Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie. Stuttgart und Berlin 1942.

5. DIE BÜROKRATISCHE INTEGRATION

Patrimonialstaat und Leistungsstaat

Die zahlreichen Reformen beendeten vorläufig eine Entwicklung, die unter Kurfürst Max III. Joseph eingesetzt hatte und die einen gewissen Abschluß erst mit den Veränderungen der Revolution von 1848 finden sollte. Sie griffen in das Wesen der Herrschaft ein und gestalteten die Verfassung des Landes neu. Der Zuwachs an Aufgaben für den Staat steigerte daher nicht die verfassungsmäßige Macht des Fürsten. Er beschleunigte vielmehr – unterstützt durch den allgemeinen Prozeß der Säkularisierung – die Trennung von Person und Sache, von Fürst und Staat. Diese Entäußerung von Sachentscheidungen mochte zwar einerseits das Ende der patrimonialen Landesherrschaft bedeuten, war aber andererseits die Voraussetzung der Verbindung des monarchischen Gedankens mit dem modernen Staat in Bayern.

Die Konzentration der Herrschaftsrechte bedeutete nicht nur eine quantitative Veränderung, sondern führte zu einem qualitativen Sprung. Die Landeshoheit war das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung, letztlich aus Regalien zusammengesetzt²⁴⁰ und daher auch lokal unterschiedlich stark ausgeprägt. Sie wandelte sich nun zur einheitlichen, überall gleichen Staatsgewalt²⁴¹, deren Legitimation nicht mehr in erster Linie im historischen Recht, sondern in einer zweckbedingten, mehr oder weniger konkreten Utopie wurzelte. Die bayerischen Reformen sahen in ihren politischen Zwecksetzungen, vor allem der nationalen, staatlichen Einheit, der inneren und äußeren Souveränität sowie dem Gemeinwohl nicht nur hohe Werte, sondern glaubten, damit auch dem allgemeinen Fortschritt zu dienen. Es war ein langfristiges und dehnbare Programm, das alle erfaßte und mit der Existenzfrage des Volkes verknüpft wurde, weswegen die Mittel zu seiner Verwirklichung verfügbar sein mußten²⁴². Die Neugestaltung der Verfassung brachte in diesem Bereich eine auf Leistungssteigerung ausgerichtete und gleichzeitig einfachere institutionelle und personelle Regierungs- und Verwaltungsstruktur, der es letztlich zu verdanken war, daß die Reformen verwirklicht werden konnten. Es trat damit jener für den modernen Staat kennzeichnende Rationalisierungszwang in Erscheinung, der

²⁴⁰ Johann Jacob Moser, *Von der Landeshoheit derer Teutschen Reichs-Stände überhaupt* (= Neues Staatsrecht, 14) Frankfurt und Leipzig 1773, S. 27, 208 ff.

²⁴¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel (*Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Hrsg. J. Hoffmeister, Hamburg 1955, S. 217) bringt diesen Vorgang auf den Begriff: »Das besondere Interesse soll wahrhaft nicht beiseitegesetzt oder gar unterdrückt, sondern mit dem Allgemeinen in Übereinstimmung gesetzt werden, wodurch es selbst und das Allgemeine erhalten wird.« Für Hegel ist im modernen Staat »die Einzelheit der Allgemeinheit« und die »Besonderheit« das Entscheidende.

²⁴² Für Württemberg vgl. Erwin Hölzle, *Das alte Recht und die Revolution. Eine politische Geschichte Württembergs in der Revolutionszeit 1789–1805*. München 1931. – Das Zweck/Mittel-Schema spielt in der Organisationstheorie seit Max Weber (u. a., *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1956, S. 28 ff., 392 ff.) eine große Rolle. Siehe auch Niklas Luhmann, *Zweck-Herrschaft-System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers*, in: *Der Staat*, 3 (1964) S. 129–158; Ders., *Politische Planung*, in: *Jb. f. SW.*, 17 (1966) S. 271–296.

die Ergebnisse der Reform- und Staatstätigkeit zwar ständig überprüft und gegebenenfalls korrigiert, ihre Substanz aber erhält.

Regierungs- und Verwaltungssystem

Die Entwicklung setzte nicht plötzlich ein. Ihre Anfänge liegen gleichfalls früher. Bereits im Absolutismus dienten dem Landesherrn Beamte zur Durchsetzung seiner Herrschaftsansprüche gegen die berechtigten Gewalten. Aber auch die Stände übten autonome Herrschaft aus und bauten zur Bewältigung ihrer Aufgaben eine eigene Verwaltung auf. Die Pluralität der Verhältnisse wirkte fort, und eine grundlegende Umgestaltung der ständischen Verfassung erfolgte nicht. Der Aufgeklärte Absolutismus schließlich schuf mit der Formulierung des Staatsgedankens vor dem Hintergrund der heraufkommenden bürgerlichen Bewegung die Voraussetzungen für ein verändertes Selbstverständnis einer wachsenden Gruppe von Beamten. Deren Mitglieder begriffen sich immer weniger als »unfreie« Diener des Fürsten oder der berechtigten Adeligen, sondern als Diener des Staates. Die Ausarbeitung der rechtstheoretischen Grundlagen ermöglichte es ihnen, die Umwandlung ihres privaten Status in eine öffentlich-rechtliche Funktion mit Erfolg anzustreben²⁴³. Zu diesen Männern zählten Persönlichkeiten wie Graf Morawitzky, Freiherr von Hertling, Zentner, Freiherr von Hompesch und Krenner²⁴⁴. Sie waren zusammen mit anderen die Kerntruppe hervorragender Reformer um Maximilian von Montgelas, die in Bayern den Übergang vom Feudal- zum modernen Staat vollzogen.

Das wichtigste Mittel zur Erreichung der politischen Ziele war für die bayerischen Reformer die Verwirklichung eines effektiven Verwaltungsstaates. Dazu bedurfte es zunächst einer grundlegenden institutionellen Erneuerung des Regierungs- und Verwaltungssystems²⁴⁵. Da die erlassenen Gesetze und Verordnungen zum größten Teil einen deutlichen Plancharakter besaßen, waren zu ihrer Durchführung dauerhafte und flexible Instrumente des Staates nötig. Die Konstanz der Leitprinzipien legte eine streng hierarchische Neuordnung der Entscheidungsstruktur nahe.

Bis zur Regierungsübernahme Max IV. Josephs galt das sogenannte Regional- und Kollegialsystem in der Staatsverwaltung, d. h. die einzelnen geschichtlich gewachsenen Territorien hatten ihre eigene Behördenorganisation, die vielfach ihre Tätigkeit nach dem Kollegialprinzip ausübte. Die zentralen Einrichtungen überlagerten in ihrer Zuständigkeit die regionalen Behörden und entschieden in den wichtigen Bereichen gleichfalls kollegial. Insgesamt galt natürlich der Entscheidungsvorbehalt des Landesherrn und seiner unmittelbar

²⁴³ Nikolaus Thaddäus Gönner, *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie* betrachtet. Landshut 1808. Vgl. auch Kap. I, 1.

²⁴⁴ Vgl. die Angaben bei Leonhard Lenk, *Das Modell England* (E. 9); bei Eberhard Weis, *Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm* (I. 97) S. 223, und bei Ludwig Doeberl, *Maximilian von Montgelas und sein Prinzip der Staatssouveränität* (E. 36) S. 283.

²⁴⁵ Dies war eines der großen Anliegen der Reformepoche überhaupt. Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, *Regierungs- und Verwaltungsreformen* (E. 36).

Beauftragten. Bei diesen Verhältnissen²⁴⁶ waren — abgesehen von der Schwerfälligkeit des Apparats — die Entscheidungsprozesse rational kaum abschließbar, weswegen die meisten Maßnahmen nicht oder nur mangelhaft verwirklicht wurden, versandeten oder in endlose Diskussionen mündeten. Erschwerend wirkten die in diesem Bereich europaweit feststellbaren Mißstände, wie Käuflichkeit und Erbllichkeit der Ämter, Bestechlichkeit und mangelnde Ausbildung der Beamten, Sinekuren- und Sportelnwirtschaft sowie Nepotismus²⁴⁷.

Als Montgelas 1799 sein Amt als leitender Minister antrat, galt sein Bemühen im Sinne der vorgelegten Pläne²⁴⁸ unmittelbar der Geschäftsverteilung nach dem Realprinzip²⁴⁹. Es wurden vier Ministerien, des Äußerer, der Finanzen, der Justiz und der Geistlichen Angelegenheiten — aus ihm ging 1806 mit Kompetenzerweiterung das Innenministerium hervor — errichtet. Das Kriegsministerium kam erst 1808 hinzu²⁵⁰. Gleichzeitig wurde die Auflösung der bisherigen Oberbehörden — so der Geistliche Rat (1802), das Bücherzensurkollegium (1799), die Hofkammer (1799), die oberste Forstbehörde (1799), das Münz- und Bergwerkskollegium (1799), das Collegium medicum (1799), der Hofkriegsrat (1799) und das Commerzkollegium (1799) — eingeleitet²⁵¹. Die Übertragung der Aufgaben auf Ressortministerien bedeutete einen entscheidenden Anfang, jedoch noch keine Durchsetzung der neuen Regeln auf allen Ebenen. Die inneren Verhältnisse und die Notwendigkeiten der außenpolitischen Entwicklung zwangen Montgelas zu der Einsicht, daß »in Gegenständen der

²⁴⁶ Zahlreich sind die Hinweise auf die Mängel des Systems, so bei Eberhard Weis, Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97); Fritz Fremuth, Der Vorbehalt des Gesetzes (E. 36) S. 41, 56 f.; Oskar von Reinhardtstoettner, Beiträge (E. 31) S. 42; Horst Raffael, Ausbau und Entwicklung (E. 31) S. 41 ff.; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten zur inneren Staatsverwaltung (E. 36) S. X, 12, Anm. 2, 57, 118; Gustav von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns (E. 28) S. 8; Maximilian von Freyberg, Rede (E. 36) S. 67 f.; Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas (E. 16) S. 66; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 221 u. a.

²⁴⁷ Vgl. u. a. VO. vom 21. Februar 1799, RIBl. 1799, 149; VO. vom 25. Februar 1802, RBl. 1802, 262; VO. vom 23. April 1799, RIBl. 1799, 328; Fideikommißpragmatik von 1804, § 9, RBl. 1805, 169.

²⁴⁸ So vor allem Montgelas' Mémoire présenté à Mgr. le Duc le 30. septembre 1796«, das Ansbacher Mémoire, Eberhard Weis, Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97).

²⁴⁹ Instruktion vom 29. Februar 1799, Georg Karl Mayr, Sammlung NF. I (1800) S. 31.

²⁵⁰ 1799 war der Hofkriegsrat aufgehoben worden. An seine Stelle trat bis 1801 das Oberkriegskollegium. 1804 wurde ein geheimes Kriegsbureau errichtet, wobei die Militärjustizstelle (Generalauditoriat) verselbständigt wurde. Vgl. Georg Karl Mayr, ebd., S. 363, 580; Bekanntmachung vom 4. September 1801, RBl. 1801, 579; VO. vom 18./19. März 1804, RBl. 1804, 293; Bekanntmachung vom 22. April 1804, RBl. 1804, 427; Konstitution 1808, Tit. III § 1; Armeebefehl vom 27. September 1808, RBl. 1808, 2292.

²⁵¹ VO. vom 10. April 1799, RIBl. 1799, 277; VO. vom 23. April 1799, RIBl. 1799, 310, 405; Georg Karl Mayr, ebd., S. 40, 57; VO. vom 6. Oktober 1802, RBl. 1802, 707; vgl. auch Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 223 f.; Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. XVII f.

Erfahrung ein Tag den anderen belehrt.«²⁵². Ihren Abschluß fand die Reform erst 1825. Dennoch setzte sich Schritt für Schritt auch auf der Verwaltungsebene die dem Realsystem immanente klare Kompetenzabgrenzung zwischen den Institutionen durch.²⁵³ Der Zwang zur Beachtung des Instanzenzuges und zur Einhaltung des Dienstweges formte sich aus. Die erwachsende hierarchische Umwandlung verdrängte das Kollegialprinzip weiter und vereinfachte die Entscheidungsvorgänge soweit, daß nun in absehbarer Zeit Erfolg oder Mißerfolg von Maßnahmen erkennbar wurden.

Die Möglichkeit der eindeutigen Zuordnung von Verantwortlichkeiten gab dem neueingeführten Prinzip der ministeriellen Gegenzeichnung erst seine volle Bedeutung²⁵⁴. Die Minister sahen sich herausgehoben und empfanden sich de facto als oberste Repräsentanten des Staates gegenüber dem Monarchen. Es setzte sich aber auch durch die geltende Ministerialverfassung, die weiterhin kollegiale Verhandlungs- und Entscheidungsverfahren beinhaltete, die Regierungs- von der Verwaltungsebene ab. Das von Jan Zamojski im 16. Jahrhundert geprägte und von Adolphe Thiers zum politischen Schlagwort gemachte Wort »Le roi règne et ne gouverne pas« gewann in der veränderten Stellung des Fürsten eine wirkliche Grundlage. Betont wurde diese Entwicklung durch die Funktion des 1799 völlig neugestalteten Geheimen- bzw. Staatsrats²⁵⁵. Dieses Gremium war eine erweiterte Ministerialkonferenz und hatte den Charakter eines Beamtenparlamentes. Hier lag die Ursache für seine verschiedentliche Umbildung und die Abhängigkeit seiner wechselnden Bedeutung von der politischen Lage.

Die Rationalisierung, die außerordentliche Kompetenzerweiterung und die Allgegenwärtigkeit der Verwaltungsinstitutionen führten wesentlich zu einer bürokratischen Integration der verschiedenen Territorien. Die Reformer sahen darin auch das Mittel zur Konkretisierung des abstrakten Staates. Dieser Vorgang hatte einen weiteren Schritt zur Verselbständigung des Regierungs- und Verwaltungsapparates gegenüber dem Monarchen zur Folge. Hierin lag kein

²⁵² RBl. 1803, 657; siehe auch Emil Guilleaume, *Das Ressortprinzip*, in: *Strukturwandel der modernen Regierung*. Hrsg. Th. Stammen (= WdF. 119). Darmstadt 1967, S. 439–445.

²⁵³ VO. vom 26. Mai 1801, RBl. 1801, 353; VO. vom 29. Oktober 1806, RBl. 1806, 425; VO. vom 1. Januar 1806, RBl. 1806, 4; Kabinettsbefehl vom 15. April 1817, RBl. 1817, 330; VO. vom 9. Dezember 1825, 977; Konstitution 1808, Tit. III § 1.

²⁵⁴ Tit. III § 1 der Konstitution 1808; Conrad Cucumus, *Lehrbuch des Staatsrechts* (E. 37) S. 404; »Die Verantwortlichkeit schließt die Kollegialverfassung des Staatsministeriums aus«.

²⁵⁵ Konstitution 1808, Tit. III § 2 f.; OE. vom 4. Juni 1808, RBl. 1808, 1329; VO. vom 2. Februar 1817, RBl. 1817, 49; Bekanntmachung vom 16. April 1817, RBl. 1817, 329; VO. vom 3. Mai 1817, RBl. 1817, 425; Rev. Instr. vom 9. Januar 1821, RBl. 1821, 49; Instr. vom 18. November 1825, RBl. 1825, 865; vgl. auch Kap. VI, 2; Franz Dobmann, *Georg Friedrich Frhr. von Zentner* (E. 36) S. 89 ff.; Horst Raffael, *Ausbau und Entwicklung der Ministerialverfassung* (E. 31); Heinz W. Schlaich, *Der bayerische Staatsrat. Beiträge zu seiner Entwicklung von 1808/09–1918*, in: *ZBLG.* 28 (1965) S. 460–522; Max (von) Seydel, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) I, S. 222; Hildebrand Troll, *Der bayerische Staatsrat und seine Protokolle*, in: *Mitt. f. d. Ar. Pf. B.*, 6 (1960) S. 43–45; Otto Hintze, *Die Entstehung der modernen Staatsministerien* (1908), in: *Ders.*, (I. 90) S. 275–320.

Nachteil für das Königtum, vielmehr ein wichtiges Element seiner Verbindung mit dem modernen Staat, denn erst die Unabhängigkeit und die persönliche Unverantwortlichkeit²⁵⁶ des Herrschers gegenüber den Maßnahmen der staatlichen Gremien ermöglichte die Unverletzlichkeit und Heiligkeit seiner Person²⁵⁷, seine Schiedsrichterrolle, sein Begnadigungsrecht und seine politische Funktion in grundsätzlichen Fragen. Das Gleichgewicht Monarch – Regierung gestaltete sich künftig labil. Es war Spannungen ausgesetzt, die zum Problem der sogenannten Nebenregierung führten²⁵⁸.

Justiz und Verwaltung

Die bürokratische Integration hatte zwar eine stärkere Erfassung des Untertanen zur Folge, aber noch keine Vergrößerung der Vertrauensbasis für die staatlichen Institutionen im Volk. Das Streben nach Effektivität und die Durchsetzung der hierarchischen Entscheidungsstruktur formten die Eigenart und Eigenständigkeit der Verwaltung aus und prägten ihre Anonymität gegenüber dem Untertanen. Zur Verwirklichung des Rechtsstaates und der bürgerlichen Freiheiten bedurfte es daher unabhängiger Gerichte als Appellationsinstanzen. Ausdruck der Offenheit der Gerichtsbarkeit gegenüber dem Staatsbürger wurden die Trennung der Justiz von der Verwaltung, die in Aussicht gestellte Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens und die Beobachtung der Kollegialität bei der Urteilsfindung – also Maßnahmen, die die Rechtspflege bis heute kennzeichnen. Die Wurzeln dieser Entwicklung liegen gleichfalls im Aufgeklärten Absolutismus. Systematisch verwirklicht wurde die Trennung im zivilen Bereich ab 1802²⁵⁹ und im militärischen Bereich ab 1801²⁶⁰. Auf der unteren Behörden-ebene konnte sie erst 1862 durchgeführt werden²⁶¹. Im Anschluß an diese Reform gestaltete sich das Ringen um den Gesetzesvorbehalt, d. h. die Bindung der Verwaltung an die Gesetzesnorm, zu einer Grundsatzfrage im konstitutionellen System²⁶².

²⁵⁶ So bestimmte Tit. X, Art. 63 des königlichen bayerischen Familiengesetzes vom 28. Juli 1808, daß der Regent »für die Akte seiner Verwaltung nicht persönlich verantwortlich« sei.

²⁵⁷ So Tit. II § 1 der Verfassung vom 26. Mai 1818.

²⁵⁸ Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit (E. 37) S. 23, 223 ff., 304 ff., 535 ff. u. a.; Max Spindler, Das Kabinett unter König Ludwig I., in: Ders., Erbe und Verpflichtung. Aufsätze und Vorträge. Hrsg. A. Kraus. München 1966, S. 252 ff.; für Preußen, Fritz Hartung, Verantwortliche Regierung, Kabinette und Nebenregierungen im konstitutionellen Preußen 1848–1918, in: FBPG., 44 (1932) S. 1 ff., 302 ff.

²⁵⁹ VO. vom 5. November 1802, RBl. 1802, 793. Hiernach wurde der Hofrat seiner bisherigen Tendenz entsprechend endgültig auf Justizsachen beschränkt, sowie weitere drei Hofgerichte unter einem obersten Revisionsrat errichtet. Vgl. auch Kap. I, 1.

²⁶⁰ Mit Bek. vom 4. September 1801, RBl. 1801, 579, wurde die Stelle eines Kriegsjustizrates geschaffen und am 22. April 1804, RBl. 1804, 427, ein Generalauditoriat als Militärjustizstelle eingerichtet.

²⁶¹ Vgl. Kap. IV, 4 und VI, 3.

²⁶² Fritz Fremuth, Der Vorbehalt des Gesetzes (E. 36); Dietrich Jesch, Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips (= Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, 2). Tübingen 2¹⁹⁶⁸.

Beamtentum

Das Rückgrat des rationellen Staates war ein modernes Beamtentum. Der »alte« Beamte der ständischen Epoche stand in einem »Haus«-Verhältnis zum Landesherrn. Als »Hausbeamter« hatte er den Status eines »Fürstendiener«²⁶³, dessen Tätigkeit im Grunde unfreie Arbeit war und persönlichen Abhängigkeiten entsprang. Seine Stellung ruhte auf einem Privileg, nicht auf rationaler Kompetenz. Die Differenzierung der absolutistischen Verwaltung und der allgemeine Prozeß der Verdinglichung drängte das Element der persönlichen Bindung in den Hintergrund und reduzierte das wohlervorbene zu einem nutzbaren Recht, zu einer Pfründe. Da in einer Hand mehrere Pfründen vereinigt sein konnten, entsprach auch der Dienst gegenüber mehreren Herren – geheim oder offen – den Usancen der Zeit. Später freilich sah man darin – besonders bei Interessenkollision – Korruption und Bestechlichkeit. Der Aufgeklärte Absolutismus jedenfalls begriff diese Mißstände als systembedingt und suchte mit Hilfe des rationalen Amtsgedankens im Zuge des allgemeinen Säkularisierungsprozesses den Dienst am Staate neu zu formulieren. Die Theorie ging voran und sie wirkte in Bayern soweit auf die Wirklichkeit, daß sich jene Gruppe von Reformern bildete, in deren Mitte jener neue Beamtentyp – Montgelas selbst verkörperte ihn – zu finden war, der ein modernes Beamtentum aufbaute, das für die Entfaltung des modernen Staates unabdingbar zu sein scheint.

Unmittelbar nach Übernahme der Amtsgeschäfte 1799 leitete Montgelas mit großem Nachdruck die erforderlichen Maßnahmen ein. Zunächst beseitigte er die Mißstände als Hemmnisse für seine Pläne²⁶⁴, hob alle Elemente persönlich-patrimonialer Bindung der Beamten an den Landesherrn auf und ordnete ihren Status als *Staatsdiener* neu. Die Einzelverordnungen faßte 1805 die sogenannte »Staatsdiener-Pragmatik«²⁶⁵ zusammen und entwickelte ein Beamtenrecht, das für die deutschen Staaten vorbildlich war und erst 1908²⁶⁶ abgelöst

²⁶³ Noch bis tief in das 19. Jahrhundert wirkte diese Vorstellung fort; vgl. Otto (von) Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (I. 21) I, S. 828 ff.; Carl Friedrich von Gerber, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*. Leipzig 1880, S. 75 ff.; Max Weber, *Methodologische Schriften*. Frankfurt/M. 1968, 220.

²⁶⁴ Neben den bisherigen Hinweisen vgl. auch Max (von) Seydel, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) I, S. 266 ff.; Eberhard Weis, *Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm* (I. 97) S. 244 f.

²⁶⁵ VO. über die Verhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt vom 1. Januar 1805, RBl. 1805, 225. Max (von) Seydel, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) I, S. 270, hält diese VO. für »eine der größten Leistungen des Ministeriums Montgelas«. Vgl. auch Ernst Geyer, *Die Entstehung und Ausgestaltung des bayerischen Staatsdienerrechtes im 19. Jahrhundert. Eine rechts-historische Darstellung des bayerischen Staatsdienerrechtes in seinen Grundzügen*. Erlangen (Diss. jur.) 1911; Friedrich Popp, *Die rechtlichen Verhältnisse des bayerischen Beamten unter dem Ministerium des Grafen Montgelas*. Erlangen (Diss. jur.) 1939; Wilhelm Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*. Berlin 1972.

²⁶⁶ Beamtengesetz vom 15. August 1908, GVBl. 1908, 581.

wurde. Es war das Werk des Geheimen Referendärs Ferdinand Freiherr von Hartmann und Nikolaus Thaddäus Gönners, des Professors der Rechte und Vizekanzlers der Universität Landshut²⁶⁷. Aus dem »öffentlichen Verhältnis«²⁶⁸ der Staatsdiener wuchs ihre persönliche Freiheit. Ihre Anstellung zu einem Amt erfolgte durch Vertrag²⁶⁹. Nicht Privileg, sondern eine Prüfung war die Voraussetzung der Ernennung und Amtseinweisung. Dem kam das Streben nach Effektivität der Staatsverwaltung entgegen, denn sie erforderte Rationalisierung und Intellektualisierung der Herrschaftsausübung, was wiederum auf das Bildungssystem tiefgreifende Rückwirkung hatte²⁷⁰. Der »Fachmann« setzte zu seinem Siegeszug an. Qualifikation²⁷¹, Fachwissen und Spezialisierung bestimmten Laufbahn, Hierarchie und Kompetenz der Beamten. Sachlichkeit und Amtsfunktion steigerten das Unpersönliche der Unterwerfung unter Anordnungen von Vorgesetzten, ermöglichte aber auch das formale Beschwerde- und Berufungsrecht, damit die rechtliche Gleichheit und Einheitlichkeit der Staatsdienerenschaft²⁷². Der Vorgang der Entpersönlichung mündete schließlich in das Prinzip der »Fremdheit« als Mittel der Politik. Die Versetzbarkeit der Beamten hatte eine »Beamtenzirkulation« zur Folge, die die staatliche Integration fördern und das Lokalbewußtsein zurückdrängen sollte²⁷³. Ihre Rekrutierung erfolgte meist aus dem Bürgertum oder dem »beweglichen« niederen Adel²⁷⁴. Auch in der Gemeinde nahmen sie eine eximierte Stellung ein²⁷⁵. Daraus ergab sich,

²⁶⁷ Vgl. Nikolaus Thaddäus Gönners wichtige Arbeit »Der Staatsdienst (IV. 243)«. — Die Akten zur Entstehung der Staatsdienerpragmatik fehlen seit langem (MInn 40, 958 und StR. 1846, HStAM). So wird sich der Anteil der beiden Männer wohl nie mehr ganz feststellen lassen.

²⁶⁸ Vorbemerkung zur Pragmatik.

²⁶⁹ Ziff. I und XVII.

²⁷⁰ Siehe auch Ulrich K. Preuß, Bildung und Bürokratie. Sozialhistorische Bedingungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Der Staat, 14 (1975) S. 371–396.

²⁷¹ Ziff. I; vgl. u. a. auch die VOen vom 23. April 1799, RIBl. 1799, 328; vom 25. Juni 1799, RIBl. 1799, 483; vom 20. September 1809, RBl. 1809, 1737; vom 14. August 1803, RBl. 1804, 657, und vom 21. März 1812, RBl. 1812, 541.

²⁷² Z. B. Ziff. VIII und XXIV. Die Einheitlichkeit der Beamtenschaft wurde in den folgenden Jahren diskutiert und schließlich eingeschränkt. VO. vom 8. Juni 1807, RBl. 1807, 1105, 1341 und VO. vom 28. November 1812, RBl. 1812, 761; Staatsdieneredikt vom 26. Mai 1818, GBl. 1818, 333; siehe Kap. VI, 3.

²⁷³ Ziff. XIII und XIV der Pragmatik. Bereits Kurfürst Karl Theodor hatte eine Zahl pfälzischer Beamter nach Altbayern gebracht, um hier seine Herrschaft zu sichern. Auch Ludwig I. wählte mit Vorliebe seine Kabinettsbeamten aus dem mittleren Beamtentum der Provinz, um ein Gegengewicht gegen die Ministerialbeamten zu haben. Vgl. Hans Gerth, Die sozialgeschichtliche Lage der bürgerlichen Intelligenz um die Wende des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Soziologie des deutschen Frühliberalismus. Berlin 1935, S. 111; Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns (E. 25) S. 296; Franz-Ludwig Knemeyer, Regierungs- und Verwaltungsreformen (E. 36) S. 283.

²⁷⁴ Siehe die Lebensdaten der Beamten bei Wälther Schärl, Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806–1918 (= Münchner Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, 1). Kallmünz/Opf. 1955.

²⁷⁵ § 56 des Gemeindeedikts vom 17. Mai 1818; Horst Clément, Das bayerische Gemeindeedikt (IV. 178) S. 63.

daß das Beamtentum dem modernen Staat Kontinuität und Ständigkeit, »Perpetuität«²⁷⁶ zu vermitteln hatte. Stärksten Ausdruck fand dieses Erfordernis aber in einer angemessenen Besoldung²⁷⁷, dem Laufbahnprinzip, der Pensionsgewährung, der Versorgung der Angehörigen und der Unwiderflichkeit der Anstellung, der Einführung des sogenannten Lebenszeitbeamten²⁷⁸. Selbstverständlich bedeutete die finanzielle Absicherung der Staatsdiener nicht nur Leistungspflicht und Unterwerfung unter die Amtsdiziplin, sondern die Ausübung des Dienstes als Hauptberuf und die Genehmigungspflicht von Nebentätigkeiten²⁷⁹. Die Dienstfähigkeit wurde auf *einen* Herrn eingeschränkt, ähnlich wie es mit der Staatsbürgerschaft geschah. Daher mußte der Beamte neben dem Staatsbürgereid einen Diensteid, aber keinen *besonderen* persönlichen Treueid — ähnlich dem Fahneneid — gegenüber dem König leisten; denn dieser stand als Staatsorgan und »höchster Beamter« gleichsam selbst im Dienste des Staates²⁸⁰.

Der Staatsdienst entwickelte sich zur »hervorragenden Schule des Staatsbürgertums«²⁸¹. Er verband sich im Gemeinwohl mit dem Beamtenethos und verließ der Bürokratie auch in ihrem Selbstverständnis Dauer. Indem letztlich das moderne Beamtentum den berechtigten Adel als alte Führungsschicht dem Staat unterwarf, schuf er sich selbst die Möglichkeit, mit dem Adel führende Schicht zu werden und die Elitebildung im Lande mitzubestimmen²⁸². Dieses Phänomen beeinflusste wesentlich die Verfassungsentwicklung Bayerns im 19. Jahrhundert. Bereits der Sturz Montgelas' 1817 zeigte sich unter anderem auch als ein Akt des selbstbewußten ministeriellen Beamtentums²⁸³.

²⁷⁶ Ziff. X der Pragmatik.

²⁷⁷ Mit Besoldungs- und Versorgungsfragen befaßt sich der größte Teil der Pragmatik; vgl. auch VO. vom 14. Juni 1803, RBl. 1803, 383; VO. vom 8. Juni 1807, RBl. 1807, 1105 und auch VO. vom 23. April 1806. — Die Begründung, die Gönner für die Besoldung »als Ersatz für den Verlust welchen der Staatsdiener durch die Verlassung anderer Erwerbszweige leidet« — und »man vergleiche die Summen, welche das bequeme Kaufmannskontor einträgt, mit den Einkünften des beschwerlichen Staatsdienstes, und die Nachkommenschaft des Kaufmanns mit der eines Staatsdieners« — gibt, war bis in unsere Tage richtungsweisend. Nikolaus Thaddäus Gönner, Der Staatsdienst (IV. 243).

²⁷⁸ Vor allem Ziff. XVII der Pragmatik.

²⁷⁹ Besonders Ziff. XVI der Pragmatik.

²⁸⁰ Tit. I § 8 der Konstitution 1808. Im Staatsbürgereid war ein *allgemeines* Treuegelöbniß gegenüber dem Monarchen eingeschlossen. Die Dienstpflichten und Dienstrechte des Beamten begannen mit der offiziellen Amtsübernahme und nicht erst bei der Leistung des Diensteides. Vgl. auch Joseph (von) Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts (E. 37) S. 375; Romeo Maurenbrecher, Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität. Frankfurt/M. 1839, S. 66 f.; Anklänge an das Denken Rousseaus.

²⁸¹ Seydel-Piloly, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 675.

²⁸² Daher auch der Gegensatz — selbst bei politischer Zusammenarbeit — zwischen dem Adel und diesem Beamtentum, der »Dieneraristokratie«, wie es genannt wurde. Vgl. u. a. Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert (IV. 234) II, S. 230 ff. — Hans A. Dombois, Strukturelle Staatslehre. Berlin 1952, S. 88, sieht »das besondere Merkmal der Elitebildung« darin, daß diese »das Bewußtsein der Gesellschaft repräsentiert und fortbildet«.

²⁸³ Siehe vor allem Kap. VI, 2.

Montgelas und sein Werk

Die institutionelle Neuordnung verlief nicht ohne Reibungsverluste. Unverkennbar überschätzten Montgelas und seine Helfer die Möglichkeiten des Instruments und wurden in manchem von ihrem grenzenlosen Vertrauen in die Wirksamkeit des Mittels verführt, so daß monokratische Übersteigerungen dem neuen Bayern eine Tendenz zum Verwaltungsstaat gaben. Die Entscheidungen konzentrierten sich in zunehmendem Maße auf der obersten Verwaltungsebene. Um dem zu begegnen, entmachtete der »dirigierende« Minister den von ihm selbst geschaffenen Geheimen- bzw. Staatsrat und beschnitt die Kompetenzen der vortragenden Räte, der sogenannten Geheimen Referendäre²⁸⁴. Dieser Prozeß der Entfremdung in der staatlichen Führung wirkte langfristig und wurde 1817 zuungunsten des Ministers entschieden²⁸⁵. Auch vereinigte Montgelas mehrere Ministerien in seiner Hand und suchte verstärkt unter Ausschaltung zuständiger Gremien über den König direkt zu regieren, womit er zum Teil seine eigenen Reformprinzipien in Frage stellte. Es fehlte ihm in wichtigen Maßnahmen die letzte Konsequenz; so führte er auf der untersten Ebene die Trennung von Justiz und Verwaltung nicht durch, um die Untertanen der Obrigkeit verfügbar zu halten. Diese Einstellung ist aus der Sicht des hochmütigen Aufklärers zwar verständlich, entkleidete die Reform aber ihrer Bürgernähe und kostete den Minister viel Sympathie. Die Mängel waren, gemessen am Reformziel, teilweise unvermeidlich, denn der Staat im allgemeinen muß hervorbringend und der Staat in dieser kritischen Übergangsphase mußte um so mehr »état actif« sein²⁸⁶. Den Vorwurf der »Vielregiererei« machte man aber Montgelas allein; dies in gewisser Hinsicht sogar mit Recht, denn der Minister hatte zwar die Kraft, eine neue Ordnung zu schaffen, nicht aber den Willen, sich ihr voll zu fügen²⁸⁷. Vielleicht mochte er den morbiden Genuß des wahren Kenners, an dem das Welttheater vorbeizieht, nicht verschmähen²⁸⁸. Der Anbruch der Moderne war eben nicht nur ein Generationenwechsel, sondern eine Zeitenwende. Das Werk löste sich von seinem Schöpfer²⁸⁹. Der Sturz

²⁸⁴ Ursprünglich (im Ansbacher Mémoire) billigte ihnen Montgelas eine stabilisierende Rolle im Gegensatz zu den wechselnden Ministern zu. Vgl. Eberhard Weis, Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97) S. 224; sonst siehe die Literaturangaben oben in Anm. 255.

²⁸⁵ Vgl. Kap. VI, 1,2.

²⁸⁶ Vgl. u. a. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre (E. 2) S. 730; Bertrand de Jouvenel, Über die Staatsgewalt (I. 118) 4. Buch.

²⁸⁷ Daher fand es Montgelas auch unter seiner Würde, sich gegen die Verschwörung gegen ihn zu wehren. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 565; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 59; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 183, 224 f.

²⁸⁸ Montgelas selbst sagte: »Ich wußte lange, daß gegen mich gearbeitet wurde; ich hätte es vielleicht hindern können; ich mochte aber nicht!«, nach Julie von Zerzog, Hrsg., Briefe des Staatsministers Grafen Maximilian Joseph von Montgelas. Regensburg (1853) S. XI.

²⁸⁹ Man kann sagen, daß Montgelas ab 1810 seinen Gegnern nur noch den Widerstand des Zuschauers leistete, an dem der Strom der Menschen, den er einst angeführt hatte, nicht achtlos vorüberziehen wollte.

Montgelas²⁹⁰ wurde so gesehen eine notwendige Korrektur und war eine Reaktion des von ihm selbst geschaffenen Systems. Auf diese Weise überdauerten Prinzipien und Wirklichkeit der Regierungs- und Verwaltungsorganisation den Minister. Sein Verfassungsplan brachte lebendige Institutionen²⁹¹ hervor, die bis in die 60-er Jahre reformerische Kraft auszustrahlen vermochten.

6. DIE REPRÄSENTATION

Reformbeamtentum als Repräsentation der Einheit

Die maßgebliche Bürokratie der Epoche Montgelas' drängte über ihre eigentliche Bestimmung hinaus. Indem sie außerordentliche Leistungen für Staat und Gesellschaft erbrachte²⁹², ja den modernen Staat schlechthin darstellte, war sie die politische Kraft und gestaltete den öffentlichen Bereich. Diese Rolle eignete sie sich nicht an, sie fiel ihr zu. Als »Reformpartei« rekrutierte sie sich schließlich aus dem fortschrittlichsten Teil der Bevölkerung und war die Trägerin der Neuordnung. Für die führenden Beamten war Politik nicht nur eine Fortsetzung von Präzedenzfällen, sie verfolgten Pläne und sahen auch die großen Perspektiven, denn sie wurden – wie Friedrich von Zentner, Anselm von Feuerbach, Franz von Krenner, Nikolaus Thaddäus von Gönner, Johannes Georg von Fessmayer und Anton Ignaz von Hellersberg – von wissenschaftlichen Tätigkeiten weg in ihre Staatsämter berufen, waren aber auch Männer der Praxis – wie Johann Adam von Aretin, Joseph von Stichaner, Friedrich von Thürheim, Ludwig von Branca und Johann Friedrich von Hertling – vom Geiste des leitenden Ministers²⁹³. Ihre Verantwortung und ihr Einfluß waren weitreichend, umfassend, da es eine Trennung von Gesetz und Verordnung noch nicht gab. Das Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes setzte sich erst wesentlich später durch. Die neue bayerische Nation, zu der Monarch *und* Volk gehörten, wurde nicht nur im Beamtentum konkret, sondern durch dieses erfolgte im allgemeinen Bewußtsein auch die Legitimation der Politik; allein schon deswegen, weil die bürokratische Integration die Bedürfnisse der sehr verschiedenen Landesteile und gesellschaftlichen Schichten ausglich²⁹⁴. Neben

²⁹⁰ Im einzelnen Karl Otmar von Aretin, ebd., S. 175 ff.; Aretin neigt weniger der Auffassung eines »Systemwechsels« zu.

²⁹¹ Der Begriff »Institution« ist hier gemäß den Ergebnissen der neueren Forschung in einem weiteren Sinne als Zustand *und* Vorgang zu sehen. Vgl. u. a. Peter Häberle, *Allgemeine Staatslehre* (E. 20), dort weitere Literatur; zur Problematik siehe auch *Institutionen und Rechte*. Hrsg. R. Schnur (E. 20).

²⁹² Das galt für die meisten deutschen Staaten, vgl. Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution* (I. 9); Eberhard Weis, *Absolute Monarchie* (E. 19); u. a.

²⁹³ Siehe die Hinweise bei Walther Schärfl, *Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft* (IV. 274); Franz Dobmann, *Georg Friedrich Frhr. von Zentner* (E. 36); Eberhard Weis, *Montgelas* (E. 9); Leonhard Lenk, *Das Modell England* (E. 9); ADB. Bd. 2, S. 697, Bd. 6, S. 727, 731, Bd. 9, S. 367, Bd. 17, S. 12 und Bd. 45, S. 67; u. a.

²⁹⁴ So stellt Simon Rottmanner bereits 1801 fest: »Dem Fürsten kommt es zu, entweder dem Bauernstande seine eigene Repräsentation zu überlassen, und ihm frei-

der allgemeinen Schul- und Wehrpflicht war die ausgreifende Verwaltungstätigkeit das Mittel der mentalen Orientierung oder der politischen Bildung des Volkes²⁹⁵. Trotz unübersehbarer Mängel gelang es dem Reformbeamten-tum, als bewegende Kraft im großen und ganzen zu wissen, was das Volk wolle, das Gemeinwesen insgesamt zu vertreten und jenes Vertrauen zu schaffen, das dem neuen Staat wesentlich Dauer verlieh²⁹⁶. Es stellte innere Gleichartigkeit der Nation her und schuf dazugehörige Institutionen, beides Voraussetzungen zur Verwirklichung der politischen Repräsentation der Einheit²⁹⁷.

Funktionale Repräsentation

Die Bürokratie wurde durch ihre Stellung unabhängig und konnte als Staatsgewalt – deren Träger der Monarch war – Eigenständigkeit gewinnen und das politische Leben gestalten²⁹⁸. Diese Tendenz gewann in Bayern den Charakter einer funktionalen Repräsentation des Volkes durch die Behörden; allerdings

zustellen, durch wen er repräsentiert sein will, jedoch mit dem Vorbehalte individueller Exklusiven, oder aus dem Mittel *rechtschaffener Staatsdiener* (Kursivstellung vom Verf.) eine angemessene Anzahl für diesen Zweck auszuheben!« Quellen zur Geschichte des Deutschen Bauernstandes in der Neuzeit. Hrsg. G. Franz (= Ausgewählte Quellen zur Deutschen Geschichte der Neuzeit, 11). Darmstadt 1976, S. 332; vgl. auch Wilhelm Traugott Krug, *Das Repräsentativsystem. Oder Ursprung und Geist der stellvertretenden Verfassungen*. Leipzig 1816.

²⁹⁵ So z. B. Werner K. Blessing, *Allgemeine Volksbildung und politische Indoktrination im bayerischen Vormärz. Das Leitbild des Volksschullehrers als mentales Herrschaftsinstrument*, in: ZBLG. 37 (1974) S. 479–568.

²⁹⁶ Zur Gesamtproblematik vgl. Karl Heinrich von Lang, *Memoiren des Karl Heinrich Ritters von Lang. Skizzen aus meinem Leben und Wirken, meinen Reisen und meiner Zeit*, 2 Tle. Braunschweig 1841/42 (München 1881); Eberhard Weis, *Die Begründung des modernen bayerischen Staates* (E. 25) S. 58; Ludwig Doeberl, *Maximilian von Montgelas* (E. 16) S. 21; Graf Friedrich Lothar Stadion, *Berichte des . . . über die Beziehungen zwischen Österreich und Bayern (1807–1809)*. Hrsg. Ed. Wertheimer, in: *Archiv für österreichische Geschichte*, 63 (Wien 1882) S. 147–238, verschiedene Hinweise; zur Frage des allgemeinen Interesses, Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*. Boston 1946, S. 588 ff.; Werner Sombart, *Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart*. München/Leipzig 1919–1921, hier Bd. II, Tl. 2, S. 1096 ff.; Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Rechtsphilosophie* (IV. 241) S. 257 f.; Rudolf Stadelmann, *Deutschland und Westeuropa* (E. 9) S. 29 f., betont besonders die Kontinuität des Kredits des Staatsdienergedankens. Siehe auch Wilhelm Hennis, *Amtsgedanke und Demokratie*, in: *Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962*. Hrsgg. K. Hesse, S. Reicke u. a. Tübingen 1962, S. 51–70.

²⁹⁷ Rudolf Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. Berlin 1968, S. 119 ff., 146 ff., 475 ff., 482 ff.

²⁹⁸ Deutlich zeigt sich diese Entwicklung in einer offensiven Publizität. So wurde 1806 ein offizielles Regierungsblatt und für die Provinzen Franken, Schwaben und Pfalz-Neuburg ein Provinzialregierungsblatt verfügt. RBl. 1806, 4.

ließ sich Politik nicht als eine Fortsetzung der Verwaltungstätigkeit gestalten. Die Trennung beider Bereiche hatte auch den institutionellen Rahmen zu erfassen. So mußte Montgelas ein oberstes *politisches* Gremium einrichten, auch wenn er es verschiedentlich wieder abzuschaffen suchte. Der Geheime Rat oder der Staatsrat erfüllten die politischen Aufgaben und entschieden demgemäß kollegial²⁹⁹. Die Bedeutung dieses »Beamtenparlaments« nahm nach 1817 ab, je stärker sich Ministerrat, Volksvertretung und Monarch mit seinem Kabinett als politische Initiativkräfte etablierten³⁰⁰. Als Verwaltung jedoch konnte das Beamtentum mit Hilfe seiner hierarchischen Organisation seine Stellung bewahren und in effektiver Umsetzung der politischen Entscheidungen als Vollzug für sich selbst den Nimbus der Neutralität aufbauen.

Die funktionale Repräsentation bedeutete in erster Linie eine *sachliche* Integration des Staates. Über das Beamtentum³⁰¹ hinaus war auf die *personale* Integration auf Dauer nicht zu verzichten. Schließlich verbreitete sich seit der Befreiung des Leibes und der Arbeit immer mehr die Einsicht, daß die verantwortliche Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen eine starke Bindekraft an die Nation entwickelt. Die Reformer waren sich dessen nicht nur theoretisch bewußt; um die Wehr- und die Steuerbereitschaft der Bevölkerung in den schwierigen Zeiten der napoleonischen Kriege zu erhöhen, wurden sie auch praktisch zu dieser Einsicht genötigt. In ein Entscheidungsstadium trat die Entwicklung nach der Aufhebung der ständischen Korporationen am 1. Mai 1808³⁰².

Die Konstitution von 1808 hatte damit nicht nur die bisherigen Provinzialstände durch *eine* Nationalrepräsentation zu ersetzen³⁰³, sondern durch die Entpolitisierung der berechtigten Bevölkerungsgruppen das Volk nach der Logik jeder Verfassung neu einzubeziehen. Das Maß dieser Repräsentation³⁰⁴ wollte Montgelas beschränken, da er wohl wußte, daß die Entfesselung des

²⁹⁹ Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 89 ff., charakterisiert das Gremium, beschreibt aber nicht dessen Funktion in der genannten Weise. Vgl. auch Heinz W. Schlaich, Der bayerische Staatsrat (IV. 255); Heinrich Otto Meisner, Staats- und Regierungsformen in Deutschland seit dem 16. Jahrhundert, in: Die Entstehung des modernen souveränen Staates (E. 3) S. 321–350, hier S. 331. — Ein der funktionalen Repräsentation ähnlicher Gedanke taucht schon bei der Beratung des ALR in Preußen auf als Regierungen oder Landesjustizkollegien die Interessen der Bauern, die auf dem Landtag nicht vertreten waren, mit repräsentieren sollten. Günter Birtsch, Gesetzgebung und Repräsentation (E. 21); vgl. auch oben Anm. 294.

³⁰⁰ Vgl. Kap. VI. — Heute verlagert sich die Entwicklung auf eine andere Ebene: 1978 hat der Bayerische Landtag 204 Mitglieder, davon 78 Beamte.

³⁰¹ Die Staats- und öffentlichen Diener machten im Bayern des Vormärz etwa 0,54 %, mit Angehörigen 1,9 % der Bevölkerung aus; vgl. Hans Rainer Giebel, Strukturanalyse der Gesellschaft des Königreiches Bayern im Vormärz 1818–1848. München (Phil. Diss.) 1971, S. 123 f.

³⁰² Tit. I § 2 der Konstitution 1808; Edikt vom 1. Mai 1808, RBl. 1808, 961.

³⁰³ Wie Peter Wegelin, Die bayerische Konstitution (E. 16) S. 170 f., m. E. etwas zu stark betont.

³⁰⁴ Werner Kaegi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht. Zürich 1945 (Neudruck 1971) S. 182.

Individuums — im Gegensatz zur kontrollierbaren und überschaubaren funktionalen Repräsentation — die Verfassungsform selbst der gesellschaftlichen Dynamik auslieferte³⁰⁵. Denn eine allgemeine Volksvertretung neigt dazu — wie die Entwicklung nach 1814 in den süddeutschen Staaten auch zeigte —, nicht nur für den Rechtsstaat an sich, sondern für die Rechte der Volksvertretung, die Erweiterung ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse, zu kämpfen. Erst auf der Grundlage einer fortgeschrittenen politischen Bildung sollte eine Konstituante zur Beratung einer Verfassung zusammentreten³⁰⁶.

Nationalrepräsentation — Geheimer Rat

Die Nationalrepräsentation³⁰⁷ nach der Konstitution von 1808 erscheint in diesem Rahmen als eine Volksvertretung mit eingeschränkten Rechten und ist in Verbindung mit dem Geheimen Rat³⁰⁸ zu sehen. Beide bildeten im eigentlichen Sinn die Repräsentation des Volkes, das nicht nur institutionell, sondern in gewisser Weise auch gesellschaftlich. Die Mitgliedschaft in der Nationalversammlung war an einen hohen Wahlzensus gebunden. Zunächst sollten die Vertreter der Kreisversammlungen³⁰⁹ »aus denjenigen vierhundert Landeigentümern, Kaufleuten oder Fabrikanten . . ., welche die höchste Grundsteuer bezahlen«, vom König auf Lebenszeit ernannt werden³¹⁰. Diese sollten bei der Wahl zur »Reichsversammlung« die Funktion von Wahlmännern übernehmen und je Kreis aus den zweihundert die höchste Grundsteuer zahlenden Landeigentü-

³⁰⁵ Interessant ist der heute beobachtbare Wandel zu einer anderen Form der funktionalen Repräsentation, jener der »organisierten Interessen«. Joseph J. Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956; Ders., Die repräsentative Funktion organisierter Interessen (1956), in: Staat und Gesellschaft (I. 121) S. 175–198.

³⁰⁶ Montgelas: »Erst wenn durch Provinzial-Versammlungen einige politische Bildung erzeugt war; die ich für notwendig halte und die nicht da war; hätte ich die Verfassung ins Leben gerufen, die aus ihren Beratungen hervorgegangen wäre!« Nach Julie von Zerzog, Briefe des Staatsministers Grafen Maximilian Joseph von Montgelas (IV. 288) S. XII f. Vgl. auch Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 283. Diese Auffassung entspricht nicht allein der Auffassung des Ministers, sondern gibt auch die Verbindung von Bildung und Repräsentation in der theoretischen Diskussion wieder. Vgl. Emil Gerber, Der staatstheoretische Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution. Neunkirchen 1929, S. 40.

³⁰⁷ Konstitution 1808, Tit. I § 2; Tit. III § 4 und Tit. IV.

³⁰⁸ OE. vom 4. Juni 1808, RBl. 1808, 1329; Konstitution 1808, Tit. III §§ 2 und 3.

³⁰⁹ Nach Tit. I § 4 der Konstitution wurde das Königreich mit VO. vom 21. Juni 1808, RBl. 1808, 1481, in Kreise — nach Flußnamen benannt — eingeteilt. Änderungen wurden durch Gebietsverschiebungen 1810 (VO. vom 23. September, RBl. 1810, 809) und 1817 (VO. vom 20. Februar, RBl. 1817, 113) vorgenommen. Bis schließlich 1837 (VO. vom 29. November, RBl. 1837, 793) die historischen Namen aus nationalen Motiven wieder eingeführt wurden.

³¹⁰ Im Verhältnis 1 : 1000 Einwohner. Zunächst waren es 15 und schließlich 1810 noch 10 Kreise.

mern, Kaufleuten oder Fabrikanten sieben Mitglieder für die Nationalrepräsentation bestimmen. In dieser Versammlung sollten das vermögende grundbesitzende Bürgertum und der grundbesitzende Adel vertreten sein³¹¹. Die Kontinuität zum ständischen System liegt in der Bindung der politischen Berechtigung an den Grundbesitz. Der Geheime Rat schließlich setzte sich als »höchste beratende Stelle« im engeren Sinn aus den Ministern, zwölf bis sechzehn Geheimen Räten³¹² — dies waren in der Regel die höchsten Ministerialbeamten — und dem Geheimen Konferenz-Sekretär des Königs als Generalsekretär des Rats zusammen³¹³. Die Mitglieder dieses Gremiums rekrutierten sich — wie das führende Beamtentum überhaupt — zum größten Teil aus dem Bildungsbürgertum.

Das »Beamtenparlament« sollte in verschiedener Weise mit der Nationalrepräsentation verknüpft werden. Zunächst durch den Monarchen, der in beiden Gremien in Sach- und Personalangelegenheiten Entscheidungsbefugnisse wahrnehmen konnte. Die sich ergebende unklare Kompetenzabgrenzung der Führungsinstitutionen war dazu angetan, die Macht des Königs zu sichern, dessen Stellung verfassungsmäßig nicht umrissen war. Seine Initiative bewirkte die Mobilität des Systems überhaupt. Schließlich sollte bei Beschlußfassungen der Nationalrepräsentation das Rede- und Antragsrecht allein bei zwei bis drei Mitgliedern des zuständigen Ausschusses des Geheimen Rates liegen, während die Mitglieder des einschlägigen Ausschusses der Nationalrepräsentation selbst *allein* Rederecht haben sollten³¹⁴. Das Plenum konnte nur ohne Diskussion abstimmen.

Die Repräsentation in ihrer funktionalen und »nationalen« Komponente mochte von der Theorie her ungenügend sein; dennoch lag ihr bereits ein gesellschaftlicher Umgruppierungsvorgang zugrunde, der Entfaltungsmöglichkeiten für die bürgerliche Schicht im Gegensatz zum Aufgeklärten Absolutismus nun unabhängig vom Staat mit einbezog. Auswahl und Laufbahn des Beamten knüpften sich ans Bildungsprinzip und wurden formalisiert. Es begann der politische und gesellschaftliche Aufstieg der hohen Bürokratie. Neben sie trat eine Oberschicht, deren Kriterium der Besitz, nicht mehr die Adelsqualität war. Ebenbürtigkeit und Privileg der ständischen Ordnung wurden durch den Vermögenszensus der bürgerlichen Welt ersetzt³¹⁵. Dem widerspricht nicht die Tatsache, daß sich die gesellschaftlichen Formen weiterhin am Adelsideal orientierten und die Nobilitierung ein äußeres Zeichen des bürgerlichen Reichtums und der bürgerlich-sozialen Stellung wurde.

³¹¹ Frhr. vom Stein erwog ähnliche Maßnahmen; in der Nassauer Denkschrift und in der Städteordnung dehnte er jedoch den Eigentumsbegriff aus. Karl Frhr. vom und zum Stein, Briefe und amtliche Schriften (IV. 234) I, S. 570; II, 1, S. 363; II, 2, S. 947 ff.

³¹² Bei sechsmaliger ununterbrochener Berufung erhielten sie ihr Amt auf Dauer.

³¹³ Anwesend waren auch der König und der Kronprinz, außerdem hatten die Kronbeamten Zutritt.

³¹⁴ Die Vorberatung der Vorlagen erfolgt durch die zuständigen Ausschüsse beider Gremien einvernehmlich. Konstitution 1808, Tit. IV §§ 6 und 7.

³¹⁵ Indem die Standschaft im ständischen System am bestimmten Grundbesitz haftete, war ein persönliches Recht gegeben; nun qualifizierte Besitz lediglich zur Repräsentation. Vgl. ergänzend Kap. IV, 2.

Monistisches System

Die Reform in Bayern zeigt die Ablösung des polaren ständischen durch ein monistisches System. Der Monarch *und* die Repräsentation sollten den Staat, der sich mit der Nation identifiziert, bilden³¹⁶. Eine Trennung der Gewalten aber war nicht beabsichtigt. Die verfassungsmäßigen Festlegungen der Konstitution sollten einerseits das Königtum in Rechtsnormen einbauen und den Monarchen an das Gesetz³¹⁷ binden, andererseits jedoch die Repräsentativversammlung auf eine bloße Mitwirkung an den staatlichen Entscheidungen beschränken. Das Ineinandergreifen der Institutionen auf den verschiedenen Ebenen der Staatstätigkeit war dazu bestimmt, die gemeinsame Willensbildung zum Ausdruck zu bringen, wenn auch die letzte Kompetenz beim Monarchen lag. In der als abstrakte Einheit gedachten Nation sollte das Volk zwar wählen, aber nicht politisch aktiv werden³¹⁸. Um dies sicherzustellen und um die Einheit konkret werden zu lassen, waren Wahlfähigkeit und Wählbarkeit an einen hohen Zensus gebunden. Auch das Wesen der Repräsentanten als Mandatsträger wurde zurückgedrängt und ihr Charakter als öffentliche Funktionäre in den Vordergrund gestellt, wodurch ihnen mehr — wie den Beamten — eine Rolle als Vertreter der Staatsgewalt als des Volkes zukam³¹⁹. Wahlen sollten daher auf allen Ebenen weniger die Aufgabe haben, einen politischen Willen des Volkes zu konstituieren, als das Vertrauen von unten nach oben zu erhalten und die Tätigkeit der Regierung zu unterstützen.

Programm und Wirklichkeit

Es erhebt sich die Frage, warum die Nationalrepräsentation nie zusammentrat. Die Person des »allmächtigen« Ministers hat — wie bei manchen anderen großen Staatsmännern — seiner eigenen Politik im Wege gestanden. Trotz einer gewissen Umverteilung der Aufgaben wollte Montgelas in seiner Spätphase die Macht auch nicht teilweise abgeben. So vereinigte er seit 1809 drei Ministerien in seiner Hand. Als wichtigste Ursache führte Montgelas selbst die außenpolitischen Verhältnisse an, die ständigen Kriegsdrohungen durch die napoleonische Politik und die wechselnden Grenzen Bayerns. Eine feste und dau-

³¹⁶ Hier ist der Geist der Französischen Verfassung von 1791 — wenn auch mit deutlichen Abweichungen — spürbar. Dort heißt es: La nation, de qui seul émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. — La Constitution Française est représentative: les représentants sont le Corps Législatif et le Roi. — Peter Wegelins Auffassung (E. 16) S. 184, daß die Nationalrepräsentation den Monarchen gegenüber die Nation vorstelle, ist hier nicht zu folgen. Er nimmt die Entwicklung nach 1818 vorweg. Vgl. Kap. VI, 4 und VII, 3.

³¹⁷ Vgl. auch Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) S. 148.

³¹⁸ Vgl. dazu Montesquieu, *De l'esprit des lois*. Paris 1956, Buch II, Kap. 2.

³¹⁹ Sebald Brendel, *Die Geschichte, das Wesen und der Wert der Nationalrepräsentation*, 2 Bde. Bamberg und Leipzig 1817, hier Bd. II, S. 291, spricht von »Regierungsorganen«. Auch nach der Lehre Rousseaus kann der Abgeordnete nach seiner Wahl weder instruiert, noch dem Volke verantwortlich sein; er ist nur dem Gesamtinteresse, dem objektiven Staatszweck verpflichtet. — Vgl. auch Fritz Zimmermann, *Bayerische Verfassungsgeschichte* (E. 9) S. 145.

erhafte Einteilung des Landes war unter diesen Umständen nicht möglich³²⁰. Alle diese Gründe spielten für das Hinausschieben der Einberufung einer Nationalversammlung gewiß eine Rolle. Als wesentlich ist aber hervorzuheben, daß sich im Bewußtsein der Reformen mit diesem Teil der Konstitution eine nationale Leistungssteigerung nicht verband. Das hohe Beamtentum trug den Fortschritt und hatte als funktionale Repräsentation auch kompetenzmäßig ein deutliches Übergewicht. Die Skepsis gegen den grundbesitzenden hohen Adel war weit verbreitet³²¹. Dieser wollte eine andere, meist traditionale Verfassungsordnung und war an einer Vertretung, die seiner privilegierten Stellung widersprach, nicht interessiert. Das grundbesitzende Bürgertum saß größtenteils in den Neubayerischen Städten und konnte noch nicht auf eine national-bayerische Konzentration seiner Kräfte vorbereitet sein. Im Übrigen war das bürgerliche Element schwach entwickelt. Der selbstbewußte und politisch wirksame Großbauer bedeutete für jene Zeit eher die Ausnahme³²². Noch die Verfassung von 1818 wurde wesentlich ein Werk der Beamten³²³.

So spiegelte bereits die Lage von 1808 eine verfassungspolitische Ambivalenz. Der »Staat« hatte einerseits seit dem Aufgeklärten Absolutismus Schritt für Schritt die ständische soziale Struktur aufgelöst, andererseits aber Reste des traditionellen korporativen Pluralismus bewahrt, wodurch auch residuales soziales Identitätsbewußtsein bestimmter gesellschaftlicher Gruppen erhalten blieb. Der Rechtsstaat war die Klammer dieser Antinomie zwischen Staats- und Gesellschaftsverfassung. Das Verhältnis beider erfuhr aber durch die beginnende Verwirklichung von Grundrechten und Grundpflichten dennoch eine Neubestimmung, die wesentlich dazu beitrug, eine Volksvertretung einzurichten³²⁴.

³²⁰ Zur ganzen Problematik vgl. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 74 ff., 145; Franz-Ludwig Knemeyer, Regierungs- und Verwaltungsreformen (E. 36) S. 118 ff.; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 58 f.; Fritz Zimmermann, Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9) S. 154 f.; Peter Wegelin, Die bayerische Konstitution (E. 16) S. 174.

³²¹ Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 352 f.

³²² Heinz Haushofer, Bäuerliche Führungsschichten (I. 54) S. 103 ff., 225 ff. u. a.

³²³ Vgl. vor allem Kap. VI, 3. So auch Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) Kap. VII; Eberhard Weis, Zur Entstehungsgeschichte (E. 32); Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 352 ff.; Karl Theodor von Heigel, Der Anteil des Kronprinzen Ludwig am bayerischen Verfassungswerk 1815–1818 (= Quellen und Abhandlungen zur neueren Geschichte Bayerns). München 1884, S. 375–399, hier S. 383.

³²⁴ Montgelas selbst hatte dies noch ins Auge gefaßt; vgl. Julie von Zerzog, ebd., S. XII f.

V. DIE GRUNDLEGUNG EINER NEUEN GESELLSCHAFT NACH DER VERFASSUNGSORDNUNG VON 1808

Mit der Aufhebung »aller bisherigen landschaftlichen Korporationen« verfügte Max I. Joseph gleichzeitig »eine neue, allgemein gleiche Konstitution«¹. Das ständische System war damit in seiner formalen Geltung beseitigt. Der Verfassungsgebungsprozeß fand dagegen in der Konstitution vom 1. Mai 1808² — wie gezeigt — nur eine vorläufige Zusammenfassung. Die nachfolgenden Edikte sind mit einzubeziehen³. Allgemeinheit und Gleichheit bezogen sich zunächst auf die Integration der verschiedenen Landesteile, umschrieben aber gleichzeitig eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Wirklichkeit. Die Präambel der Konstitution drückt eher die Absicht aus, »durch entsprechende Anordnungen und Bestimmungen den gerechten, im allgemeinen Staatszwecke gegründeten Forderungen des Staates an seine einzelnen Glieder, so wie der einzelnen Glieder an den Staat, die Gewährleistung ihrer Erfüllung, dem Ganzen feste Haltung und Verbindung, und jedem Theile der Staatsgewalt die ihm angemessene Wirkungskraft nach den Bedürfnissen des Gesamtwohls zu verschaffen«. Die ständische Eigenberechtigung wurde durch allgemeine Teilhabe ersetzt⁴. Das Mittel zu deren Verwirklichung sah Montgelas in der staatsbürgerlichen Gleichheit. Die damit in der »Revolution von oben« verfügte Freiheit war konsequenterweise nur als Teilhabe im Rahmen der Gesetze des Staates möglich. Die veränderte Gesellschaft sollte an den Staat gebunden sein, von ihm geschützt und repräsentiert werden. Den Rahmen bot das Wertsystem der Gleichheits- und Freiheitsrechte, das als Grundlage einer aktiven Identifikation den Staat als Nation konstituiert.

1. GRUNDRECHTE UND GRUNDPFLICHTEN

Gleichheit vor dem Gesetz

Die Gleichheit vor dem Gesetz und vor dem Richter war ein durchgängiges Prinzip der Reformen Montgelas⁵. Sie wurde als die Voraussetzung der Selbstfindung des Volkes überhaupt angesehen⁶. Nur eine unabhängige⁷ und geord-

¹ VO. vom 1. Mai 1808, RBl. 1808, 961.

² Verkündet wurde die Konstitution am 25. Mai 1808, RBl. 1808, 985.

³ Vgl. Kap. III.

⁴ Für Hegel, Grundlinien (IV. 241) S. 20 f., ist der Staat die konkrete Allgemeinheit, dessen Vernünftigkeit »überhaupt in der sich durchdringenden Einheit der Allgemeinheit und der Einzelheit« besteht. Indem der Staat »objektiver Geist ist, so hat das Individuum selbst nur Objektivität, Wahrheit und Sittlichkeit, als es ein Glied desselben ist«. — Hegels Rechtsphilosophie entstand um die Wende zu den 20-er Jahren des 19. Jahrhunderts.

⁵ Tit. V der Konstitution. — Vgl. Kap. IV, 2, 4.

⁶ Vgl. u. a. Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37) S. 131 ff.

⁷ Wesentlich war die Ernennung der Richter auf Lebenszeit; Tit. V § 3 der Konstitution.

nete Rechtspflege konnte das Vertrauen in den Staat stärken⁸. Die Trennung von Justiz und Verwaltung auf mittlerer und höherer Ebene unterstrich diese Entwicklung⁹. Eine Teilung der Gewalten im klassischen Sinn war jedoch nicht beabsichtigt. Sie hätte dem monistischen Konzept Montgelas' widersprochen. Verfahrens- und Amtsunabhängigkeit¹⁰ sicherten für ihn die Selbständigkeit der Rechtssprechung. Verwaltung hatte in einem positiven umfassenden Sinn Mittel zur Verwirklichung des Staatszwecks zu sein¹¹. Unterschiede in der Rechtspflege konnten sich allein aus dem Weiterbestehen der patrimonialen — seit 1812 gutsherrlichen — Gerichtsbarkeit ergeben. Allerdings war auch sie als *iurisdictio delegata* staatliche Gerichtsbarkeit¹².

Allgemeine Steuerpflicht

König Max I. Joseph bezeichnete die »allgemeine Gerechtigkeit als Fundamentalgrundsatz«¹³ und bezog sich dabei vor allem auf die »allgemeine Theilhabean an den Staatslasten« als »Verbindlichkeit eines jeden Staatsbürgers«. Die Leistungen sollten ohne Ansehung der Person »zur Erhöhung der Gesamtkraft« des Staates erbracht werden¹⁴. Schon die Verwaltung des Absolutismus war in erster Linie Finanzverwaltung. Sie wußte, daß die Voraussetzung des Gemeinwohls die Finanzierung des Gemeinwesens darstellt, vermochte aber in Bayern auch in ihrer aufgeklärten Form ihre Ziele nicht durchzusetzen. Erst Montgelas schuf ein einheitliches Steuersystem und beschränkte den Weg der Gleichheit vor den staatlichen Lasten¹⁵. Die allgemeine Besteuerbarkeit war und ist nicht nur ein Kennzeichen des modernen Staates, sondern überhaupt eine Notwendigkeit seiner Verwirklichung. Schließlich bestimmten den Rhythmus der Reformen bei einer Gratwanderung entlang des Staatsbankrotts vor allem die finanziellen Gegebenheiten¹⁶. Es gelang die Ablösung der alten Verhältnisse. Vor-

⁸ Dem diente auch die Veröffentlichung der Gesetze und Verordnungen, VO. vom 1. Januar 1806, RBl. 1806, 4. Es ist ein Vorgang der Positivierung des Rechts. Siehe auch Elisabeth Fehrenbach, *Traditionale Gesellschaft* (E. 9) S. 34 f., 60.

⁹ Vgl. Kap. IV, 4, 5, Abschnitt Justiz und Verwaltung.

¹⁰ Vgl. vor allem Tit. III und V der Konstitution.

¹¹ Vgl. Kap. I, 1. Seit Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (III. 18) S. 612, ist Verwaltung eingeschränkte Staatstätigkeit, die nach Ausscheidung von Gesetzgebung und Rechtssprechung übrig bleibt. Siehe auch Zaccaria Giacometti, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, Bd. 1. Zürich 1960, S. 44 f., 80 f.

¹² Kap. IV, 2.

¹³ VO. vom 13. Mai 1808, RBl. 1808, 1089, Steuerprovisorium.

¹⁴ VO. vom 8. Juni 1807, RBl. 1807, 967, Gleichheit der Abgaben, Steuerrektifikation und Aufhebung der landschaftlichen Steuerkassen.

¹⁵ Tit. I §§ 2, 5 der Konstitution.

¹⁶ Genauere Untersuchungen zur Entwicklung des bayerischen Staatsbudgets fehlen bisher. Die Einnahmen betragen 1799 ca. 5 Mio. fl., 1809/10 ca. 26 Mio. fl. und 1819/25 ca. 31 Mio. fl. Die Staatsschulden betragen 1799 ca. 30 Mio. fl., 1808/09 ca. 75 Mio. fl. und 1811 ca. 118 Mio. fl. Finanzminister Lerchenfeld bezifferte vor der Zweiten Kammer am 15. Februar 1819 die Staatsschulden auf 107 752 658 fl. 24 kr. und das Defizit der laufenden Haushaltsperiode auf 2 397 576 fl. 1831 betragen die Staatsschulden 131 700 000 fl. Diese Zahlen sind Orientierungswerte. Die

aussetzung war die Vereinheitlichung und Konzentration der Finanzverwaltung und die effektive Gestaltung des Kassenwesens¹⁷. Damit verband sich die Regelung des Staatsschuldenwesens.

Die Domanial-Fideikommißpragmatik vom 20. Oktober 1804 hatte im Grundsatz die Trennung des Staates vom Fürsten als Privatperson gebracht. Am selben Tag erließ Max IV. (I.) Joseph eine Schuldenpragmatik, nach der zwar sämtliche Verbindlichkeiten des Hauses als Staatsschulden übernommen wurden, sich der Fürst aber freiwillig einer strengen Regelung der Schuldenverringerung unterwarf, für sich und seine Nachfolger eine Trennung der Privat- von den Staatsverhältnissen verfügte und das Edikt nicht nur als »unwiderrufliches verbindliches Familiengesetz, sondern auch als ein Landesgrundgesetz« erklärte¹⁸. Die gesamten Staatsschulden sollten nach einem festen Plan getilgt werden. Zu diesem Zweck erfolgte die administrative Trennung der Schuldentilgung von der allgemeinen Finanzverwaltung. Die Durchführung unternahm eine 1811 eigens errichtete Staatsschuldentilgungskommission¹⁹. Außerdem wurde 1812 ein Oberster Rechnungshof zur allgemeinen Überwachung des Staatshaushaltes gebildet²⁰. Als flankierende Maßnahmen leitete die Regierung eine effektivere Bewirtschaftung der Staatsbetriebe im Forst-, Bergbau- und Münzwesen²¹ ein. Sie dehnte darüberhinaus die Staatstätigkeit erfolgreich auf das Bankwesen aus. Die Geldgeschäfte waren bisher für den Staat fast ausschließlich von privater Seite — so den Bankiers Aron Elias Selig-

Analyse wird außerdem durch die häufige Umverteilung der Territorien in den ersten zwei Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts erschwert. Vgl. StBdKadAbg. von 1819, Bd. 1, S. 251, 255; Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern (II. 45) III; Hans Klotz, Der bayerische Staatshaushalt von 1799 bis 1818. München (Diss. Masch.) 1952; Wilhelm Burkhard, Das bayerische Staatsbudget in den ersten 70 Jahren seit Bestehen der Verfassung, 1819—1889, in: FA. 6 (1889) S. 220—239; Franz Segner, Die bayerische Staatsschuld, insbesondere seit Errichtung der Staatsschuldentilgungsanstalt (1. Oktober 1811), in: FA. 20, 2 (1903) 222—298 und 21, 1 (1904) 314—429; Wolfgang Zorn, Kleine Wirtschafts- und Sozialgeschichte Bayerns 1806—1933 (Bayerische Heimatforschung, 14). München-Pasing 1962; Ernst Klein, Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland (1500—1870 (= WPb. 6) Wiesbaden 1974; Gustav Frhr. von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns (E. 28). — Walther Hubatsch, Die Stein-Hardenberg'schen Reformen (= EdF. 65) Darmstadt 1977, S. 215 f., stellt die finanzielle Problematik in ähnlicher Weise für Preußen fest.

¹⁷ Die ersten Maßnahmen wurden bereits 1803 eingeleitet, Kurfürstl. Entschl. vom 6. Mai 1803, RBl. 1803, 297; die durchgreifenden Reformen setzten aber erst 1807/08 ein. VO. vom 8. August 1808, RBl. 1808, 1737, Anpassung des Kassenwesens und Zentralisierung des Rechnungswesens; VO. vom 25. August 1808, RBl. 1808, 2045, Errichtung einer Steuer- und Domänensektion beim Finanzministerium als Kontrollinstanz.

¹⁸ VO. vom 20. Oktober 1804, RBl. 1804, 201.

¹⁹ VOen. vom 20. August 1811, RBl. 1811, 1063 und 17. November 1811, RBl. 1811, 1697; vgl. auch VO. vom 8. Juni 1807, RBl. 1807, 969.

²⁰ VO. vom 20. Oktober 1812, RBl. 1812, 1785.

²¹ Vgl. u. a. die VOen. vom 7. Oktober 1803, RBl. 1803, 825; vom 18. Januar 1805, RBl. 1805, 129; vom 27. August 1807, RBl. 1807, 1450; vom 13. Februar 1807, RBl. 1807, 300; vom 13. Februar 1807, RBl. 1807, 303; vom 29. September 1808, RBl. 1808, 2965; vom 28. Oktober 1808, RBl. 1808, 2751.

mann-Eichthal, Jakob Hirsch, Josuel Westheimer, Isaak Straßburger, von Rüp-
pel und Harnier sowie den Gebrüdern Nockher — wahrgenommen worden. Mit
dem Anfall des Fürstentums Ansbach übernahm der bayerische König 1806 auch
mehrheitlich die Rechte an der dortigen preußischen Staatsbank und ließ sie als
Königlich-baierische Bank zu Nürnberg weiterführen²².

Dauernden Erfolg konnten alle diese Maßnahmen nur bei einer völligen
Neuorganisation der Staatsverfassung haben. Die Durchsetzung der Prinzipien
der Allgemeinheit und Gleichheit brachte die Modernisierung der Besteuerung
und Steuererhebung. Es galt zunächst einen gerechten Steuerfuß zu ermitteln.
Eine Kommission begann seit 1808²³, auf der Grundlage einer Neuvermessung
des Landes²⁴ eine definitive Steuerrektilifikation vorzubereiten, die in das spä-
ter gültige Ertragssteuersystem mündete. Obwohl dies ein langfristiger Vorgang
war, wurden die neuen Richtlinien — um den offensichtlichen Mängeln sofort
begegnen zu können — als Provisorium mit Hilfe des sogenannten Kurrent-
wertes umgehend verwirklicht²⁵. Schritt für Schritt ersetzte dann bis 1828 mit
fortschreitender Arbeit der Kommission das Definitivum dieses Provisorium.
Vor 1807 gab es im Sinne der geschichtlichen Staatlichkeit der bayerischen
Lande über 60 verschiedene lokale Steuersysteme mit insgesamt 607 direkten
Abgabearten²⁶. Man überführte sie nunmehr in vier direkte Steuern, die ohne
Ausnahme auch für die königlichen »Domänen oder steuerbaren Besitzungen«
abzuführen waren²⁷. Im einzelnen gehörten dazu die Grund- oder Rustikal-
steuer, die Haussteuer, die Dominikal- oder Grundgefällsteuer, die im we-
sentlichen die bisherigen Jurisdiktionsgefälle, Zinse sowie Renten umfaßte,
und die Gewerbesteuer²⁸. Außerdem hob eine Verordnung von 1808²⁹ die bis-

²² VO. vom 21. November 1806, RBl. 1807, 37; vgl. auch Wolfgang Zorn, *Bayerns
Gewerbe, Handel und Verkehr* (E. 24) S. 792 f.

²³ VO. vom 27. Januar 1808, RBl. 1808, 431. Vorarbeiten lagen für die altbayeri-
schen und oberpfälzischen Lande vor. Erlaß vom 22. Mai 1802, RBl. 1802, 395.

²⁴ VO. vom 25. Juni 1801, RBl. 1801, 403 und VO. vom 8. September 1808, RBl.
1808, 1264. Der militärische Zweck der kartographischen und topographischen Be-
mühungen ist unverkennbar; jedoch wurde er bald von den finanz- und verwal-
tungsmäßigen Erfordernissen überlagert.

²⁵ Den Kurrentwerten lagen vor allem die mittleren Gütererwerbspreise der letzten
20 Jahre zugrunde. — VO. vom 13. Mai 1808, RBl. 1808, 1809: Baiern, 1271:
Obere Pfalz, 1273: Neuburg, 1275: Schwaben; vom 26. September 1808, RBl.
1808, 2315: Bamberg; vom 19. Oktober 1810, RBl. 1810, 1129: Bayreuth. Vgl.
auch Edikt vom 30. September 1811, RBl. 1811, 1521, und VO. vom 22. Novem-
ber 1811, RBl. 1811, 1745. Zum Abschluß kamen die Arbeiten 1828.

²⁶ Darunter fallen allein 114 verschiedene Grundsteuern. Ignaz Rudhart, *Über den
Zustand des Königreiches Bayern* (II. 45) III, S. 74; vgl. auch Walter Steitz, *Feu-
dalwesen und Staatssteuersystem* (E. 24) S. 90.

²⁷ VO. vom 13. Mai 1808, Steuerprovisorium.

²⁸ Nach der Grundlastenablösung von 1848 wurde die Dominikalsteuer beseitigt. Sie
ging ab 1855 in die Grund- und Kapitalrentensteuer über. — Zinse und Renten
wurden alle kapitalisiert. — Es ist interessant festzustellen, daß von 1819 bis 1869
der Grund- und Haussteueranteil am Gesamtbudget von 20,6 % auf 8,9 % zurück-
ging und daß im selben Zeitraum der Gewerbesteueranteil ebenfalls sank und
zwar von 2,6 % auf 1,8 %.

²⁹ VO. vom 25. November 1808, RBl. 1808, 2820.

herigen zahlreichen Personalsteuern zugunsten eines einheitlichen, nach Klassen gestuften Familienschutzgeldes auf. Dieses entwickelte sich durch Verbesserung des Klassifikationssystems 1811 und 1814 zur Familiensteuer, um schließlich 1848 als staatsgerechte Abgabe zur Einkommens- und Kapitalrentensteuer weitergebildet zu werden³⁰. Die indirekte Besteuerung wurde wirksamer gestaltet und durch eine einheitliche Mautordnung für ganz Bayern die Zollerträge für den Staat angehoben³¹.

Die Neuorganisation des Finanzwesens löste die alten, noch wesentlich feudal geprägten Verhältnisse ab und schuf mit die Voraussetzungen der allgemeinen Mitsprache der Volksvertretung. Die Schulden wurden zwar nicht beseitigt — um ihre Tilgung bemühte sich die bayerische Regierung noch fast das ganze 19. Jahrhundert —, aber das Problem wurde von der Ebene einer existentiellen Gefährdung von Staat, Regierung und Dynastie³² auf die Ebene Monarch — Volk(svertretung) verlagert und entwickelte sich dadurch zu einer Antriebskraft für die konstitutionelle Entwicklung³³ bzw. nach 1818 zu einer Frage der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Verfassung.

³⁰ VO. vom 22. November 1811, RBl. 1811, 1745, Steuermandat; vom 10. Dezember 1814, RBl. 1814, 1777, Familiensteuer; vom 4. Juni 1848, GVBl. 1848, 153, 169, Einkommens- und Kapitalrentensteuer, und vom 11. Juli 1850, GVBl. 1849/50, 201, Einkommens- und Kapitalrentensteuer.

³¹ Zoll- und Mautordnung vom 1. Dezember 1807, RBl. 1808, 5. — Die indirekten Steuern betragen 1819 etwa $\frac{1}{3}$ und die Zolleinnahmen etwa $\frac{1}{12}$ des Budgets. — Zum Gesamtproblem der Besteuerung und der Finanzentwicklung vgl. A. Siebert, Die Entwicklung der direkten Besteuerung in den süddeutschen Bundesstaaten im letzten Jahrhundert, in: ZgStW. 68 (1912) S. 1–52; Wilhelm Burkhard, Das bayerische Staatsbudget (V. 16); Georg Schanz, (verschiedene Beiträge zur Steuerreform und zur Steuergesetzgebung in Bayern), in: FA. 17, 2 (1900) S. 1 ff., 25 ff., 247 ff., 271 ff., 282 ff., 360 ff., 372 ff.; Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern (II. 45) III; Walter Steitz, Feudalwesen und Staatssteuersystem (E. 24); Josef Amann, Das bayerische Kataster. Abhandlungen für den Geschäftsvollzug im Messungsdienste. Stuttgart 1920; Ders., Die bayerische Landesvermessung in ihrer geschichtlichen Entwicklung. München 1908; Wilhelm Vocke, Beiträge zur Geschichte der Einkommenssteuer in Bayern, in: ZgStW. 20, 2, 3 (1864) S. 221–275 und 21, 1, 2, 3 (1865) S. 165–216, 309–338; Josef Heider, Das bayerische Kataster. Geschichte, Inhalt und Auswertung der rentamtlichen Kataster, Lager- und Grundbücher in Bayern. München-Pasing 1954; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 275 ff., IV, S. 66; Bayerns Entwicklung nach den Ergebnissen der amtlichen Statistik seit 1840. Hrsg. Statist. Landesamt. München 1915, S. 126 ff. Die Literatur ist nicht einheitlich. Die Lücken können nur durch eingehende Forschungen geschlossen werden.

³² Vgl. u. a. die Hinweise in der VO. über die neu errichtete Schuldenpragmatik des Churhauses Pfalzbaiern vom 20. Oktober 1804, RBl. 1804, 201, und die VO. über die Errichtung einer Schuldentilgungskommission in Baiern vom 20. August 1811, RBl. 1811, 1063.

³³ Für die anderen deutschen Staaten vgl. Herbert Obenaus, Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus, in: Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland. Hrsg. G. A. Ritter. Düsseldorf 1974, S. 57–75; Rudolf Vierhaus, Von der altständischen zur Repräsentativverfassung. Zum Problem institutioneller und personeller Kontinuität vom 18. und 19. Jahrhundert, in: Der moderne Parlamentarismus (E. 21) S. 177–194.

Allgemeine Wehrpflicht

Der allgemeinen Besteuerung entsprach die allgemeine Wehrpflicht. Beide wirkten als Gleichheitsprinzipien im Sinne einer Gesellschaftsreform. Aus diesem Grunde waren auch die Ansätze des Aufgeklärten Absolutismus zu einer Heeresreform wenig erfolgreich³⁴. Zu einschneidenden Maßnahmen führten schließlich mit Beginn der Regierung Max IV. Josephs die Niederlagen der Koalition und der Eindruck des siegreichen französischen Volksheeres. Von Anfang an war dem Kurfürsten und den Reformern³⁵ bewußt, daß die militärische Leistungssteigerung nur zu einem Teil ein finanzielles Problem und zum anderen eine Frage der Verbesserung der Heeresstruktur war. Außerdem konnte die Modernisierung der Wehrordnung die national-bayerische Staatsschöpfung Montgelas' beschleunigen.

Die Wehrverfassung ruhte vor 1804/05 im wesentlichen auf einem stehenden Heer, das sich durch Werbung im In- und Ausland ergänzte. Aushebungen im Inland waren zwar möglich und wurden auch angestrebt, aber diese milizartigen Formen konnten den Söldnercharakter des bayerischen Heeres nicht verdrängen. Das Kantonsreglement von 1805 brachte den Durchbruch³⁶. Es verfügte eine »allgemeine« 8-jährige »Verbindlichkeit zu Kriegsdiensten«, die »mit Gleichheit« zu tragen war. Ausnahmen ließ das Reskript aus wirtschaftlichen Gründen und sozialen Rücksichten in großer Zahl zu, so daß die Last tatsächlich die kleinen Bürger, Bauern und Handwerker trugen³⁷. Festzuhalten bleibt allerdings, daß die Wehrverfassung eine nationale Grundlage erhielt. Einerseits wurden *nur* mehr Landeskiner rekrutiert und andererseits die Wehrpflichtigen aus den verschiedenen unterschiedlichen Landesteilen zu einer Einheit in der Armee zusammengefaßt. Daneben blieb die Verbindung zur weiteren Heimat erhalten, da die lokalen Regimenter entsprechend kantonal zugeordnet wurden.

³⁴ Vgl. die Mandate vom 19. September 1753, Georg Karl Mayr, Sammlung, II, 1784, S. 1190, Landesdefensionswesen, und vom 4. Juni 1774, Georg Karl Mayr, ebd., S. 1223, Dienstreglement für das Garnisonswesen. Oskar Bezzel, Geschichte des kurpfalz-bayerischen Heeres von 1778—1803 (= Geschichte des Bayerischen Heeres, 5). München 1930; Ders., Geschichte des königlich-bayerischen Heeres unter König Max I. Joseph von 1806 (1804)—1825 (= Geschichte des Bayerischen Heeres, 6, 1). München 1933; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 183 ff.

³⁵ Wesentliche Verdienste an der Heeresreform hatte neben dem Kurfürsten selbst Generalleutnant Johann Nepomuk (Graf) von Triva. Vgl. Walter Schärli, Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenenschaft (IV. 274) S. 242 f.; Wolf D. Gruner, Die bayerischen Kriegsminister 1805—1885. Eine Skizze zum sozialen Herkommen der Minister, in: ZBLG. 34 (1971) S. 238—315.

³⁶ Reskript vom 7. Januar 1805, RBl. 1805, 246. — Vorläufer der Reformen datieren bereits seit 1799, so in Fragen des Verbots des Kaufs und Verkaufs von Militärdienststellen, der Regelung der Rangordnung, der Besoldung, der Rekrutierung usw.

³⁷ Rainer Wohlfeil, Vom stehenden Heer des Absolutismus zur Allgemeinen Wehrpflicht (1789—1814) (= Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648—1939, Tl. 2). Frankfurt 1964, S. 65 f.; Wolf D. Gruner, Das bayerische Heer (I. 60) S. 38 f.; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 19, 49.

Die praktischen Unzulänglichkeiten des Reskripts verlangten bald weitere Verbesserungen der Wehrverfassung. Hierzu zählte vor allem die Vereinheitlichung des bisherigen Bürgermilitärs der Städte und Märkte zu einer Bürgermiliz. Sie wurde durch die Konstitution von 1808 auf der Grundlage der allgemeinen Konskription um eine Nationalgarde ergänzt³⁸. Bis 1814 schälte sich schließlich die Einteilung der Streitkräfte in drei Klassen heraus, die aktive Armee, die Nationalgarde und die Landwehr. Alle männlichen Bewohner vom 19. bis zum 60. Lebensjahr konnten für den Kriegsdienst ausgehoben werden. Die Dienstzeit betrug noch sechs Jahre und die allgemeine Wehrpflicht setzte sich in weit stärkerem Maße als 1805 durch. Jedoch konnte ein Einsteher bei Zahlung einer Einstehergebühr die Stellvertretung des Konskribierten übernehmen³⁹. Das Wehrsystem wurde in die Verfassung von 1818 übernommen. Es behielt bis 1868 in den Grundzügen seine Gültigkeit, auch wenn durch die gesetzliche Regelung von 1828 die Befreiungsmöglichkeiten noch großzügiger gehandhabt werden konnten⁴⁰.

Die Reform der Wehrverfassung bedeutete trotz gewisser Einschränkungen einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Gleichheit der Staatslasten. Auch wenn die »ärmeren Klassen« des Volkes stärker betroffen waren⁴¹, wuchs gerade in ihnen angesichts der Wirkungen der allgemeinen Wehrpflicht das Gefühl für die bayerische Zusammengehörigkeit. Der Einzelne konnte sich gleichsam erst durch die »förmliche Entlassungsbescheinigung« in der Gemeinschaft entfalten. »Kein Baier darf, so lange er in den Jahren der Militärpflichtigkeit steht, zur Ansässigmachung, sei es durch Güter oder Gewerbe — zur Verheiratung — überhaupt zur Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte — oder zu irgend einem öffentlichen Amte zugelassen werden«⁴². Die Armee war nicht mehr Söldnerheer, unpersönliches Instrument des Landesherrn; sie wandelte sich zum Volksheer, das alle männlichen Bewohner des Landes während eines nicht geringen Teiles ihres Lebens von der Jugend bis zum hohen Mannesalter erfaßte. Breite Schichten des Volkes hatten durch den Dienst in der Armee eine konkrete, reale Vorstellung von der Allgemeinheit des neuen Staates. Die Armee erlebte der Rekrut als »Zuchtmeister« für allgemeine Lebensformen⁴³, als

³⁸ VO. vom 3. April 1807, RBl. 1807, 653. — Tit. VI der Konstitution.

³⁹ Vgl. besonders VO. vom 6. April 1809, RBl. 1809, 657; vom 6. Juli 1809, RBl. 1809, 1093; vom 29. März 1812, RBl. 1812, 593; Konskriptionsgesetz, und vom 21. Oktober 1814, RBl. 1814, 1649.

⁴⁰ Gesetz vom 15. August 1828, GBl. 1828, 73. — An Literatur vgl. Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 183 ff.; Oskar Bezzel, Geschichte des kurpfalz-bayerischen Heeres (V. 34); Ders., Geschichte des kgl.-bayerischen Heeres (V. 34); Rainer Wohlfeil, Vom stehenden Heer (V. 37); Wolf D. Gruner, Das bayerische Heer (I. 60); Eugen von Frauenholz, Die Eingliederung von Heer und Volk in den Staat Bayern 1597—1815 (= Münchner Historische Abhandlungen, II. 14). München 1940.

⁴¹ Oskar Bezzel, Geschichte des kgl.-bayerischen Heeres (V. 34) S. 23; Wolf D. Gruner, Das bayerische Heer (I. 60) S. 43.

⁴² Art. 93 der VO. vom 29. März 1812.

⁴³ Dies galt besonders für den nicht geringen Teil der Rekruten, die keinerlei oder nur geringe Schulbildung hatten. Vgl. Heinrich Busshoff, Die preußische Volksschule als soziales Gebilde und politischer Bildungsfaktor in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein Bericht, in: GWU. 22 (1971) S. 385—396, hier: S. 390; vgl. auch die Hinweise bei Peter Flora, Modernisierungsforschung (I. 3).

Vermittlerin staatsbayerischer Begeisterung und als Institution, in der die Treue zum Monarchen Gestalt annahm und vorstellbar war. Ihre Funktion als »Schule der Nation« war seit 1813 freilich ambivalent, schwankend zwischen national-bayerischer und national-deutscher Orientierung. Die Lage blieb bis 1866 unentschieden, trotzdem ist die innere Wirkung der Armee für die Durchsetzung des modernen Staates in Bayern und den übrigen deutschen Staaten nicht zu unterschätzen.

2. VOLKSBILDUNG UND VERFASSUNG

Die Gleichheit vor dem Gesetz und vor den Staatslasten hatte zwar eine gesellschaftsnivellierende Funktion, aber staatsbildend konnte sie nur wirken, wenn der Einzelne grundsätzlich in die Lage individueller Entfaltungsmöglichkeiten versetzt wurde. In der allgemeinen Volksbildung sahen die Reformen, geprägt vom Geist der Aufklärung, das entscheidende Mittel, um diesem Ziel näher zu kommen. »Die allgemeine Bestimmung jedes Menschen ist reine Sittlichkeit; die besondere ist Brauchbarkeit, d. h. als ein Glied der bürgerlichen Gesellschaft muß er in den Stand gesetzt werden, zu seinem und dem allgemeinen Wohl der Gesellschaft, in welcher er lebt, das Mögliche beizutragen«. Aus diesem Grunde sollten »öffentliche Schulanstalten ... durch Ausbildung dem Staate moralisch gute, verständige und geschickte Bürger liefern«⁴⁴. Der Zweck war schließlich die »Bildung der Nation und Aufklärung des Volkes über seine heiligsten und wichtigsten Angelegenheiten«⁴⁵.

Schon die absolutistischen und aufgeklärten Herrscher des 17. und 18. Jahrhunderts suchten im Sinne ihrer staats-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen die Volksbildung zu fördern. In Preußen setzte die Entwicklung zum Ausbau des Volksschulwesens unter Friedrich Wilhelm I. 1717 ein, wurde durch das General-Land-Schulreglement von 1763 in Richtung allgemeiner Schulpflicht erweitert und fand in den Schulbestimmungen des Allgemeinen Landrechts 1794⁴⁶ einen zusammenfassenden Abschluß. Die Reformbestrebungen nach 1808 brachten im Zeichen einer nationalen Bildungspolitik trotz zahlreicher Impulse bis zum Schulunterhaltungsgesetz von 1906 keine Neukodifikation.

Die erste bayerische Schulordnung, die die allgemeine Schulpflicht zu fördern bestrebt war, stammte zwar bereits von 1659, aber zur ausgreifenden Schulreform kam es erst unter Max III. Joseph⁴⁷. Die Neuordnung ging hauptsächlich auf den Pädagogen und kurfürstlichen Rat Heinrich Braun zurück; aber auch Johann Ignaz von Felbiger und Johann Adam Freiherr von Ickstatt übten ihren Einfluß aus. Vor allem das Mandat vom 5. Februar 1771⁴⁸ verfügte den allgemeinen Schulzwang und eine durchgreifende staatliche Schulaufsicht. Es war vom katholisch-aufklärerischen Denken geprägt, das eine

⁴⁴ Instr. vom 3. August 1803, RBl. 1803, 651, allgemeine Grundsätze.

⁴⁵ Instr. von 1806, RBl. 1806, 20, zum Lehrplan für Elementarschulen.

⁴⁶ ALR. TL. 2 Tit. XII.

⁴⁷ Vgl. auch Kap. I, 1.

⁴⁸ Georg Karl Mayr, Sammlung, II, 1784, S. 831.

Säkularisierung der Schule noch nicht zuließ⁴⁹. Die Verweltlichung hatte Grenzen; auch die traditionsgeleitete Adelswelt war vorherrschend. Das Planprofil wich noch wesentlich vom Profil der schulischen Wirklichkeit ab⁵⁰. Insgesamt bildete die Reform von 1770 bis 1778 doch die geistige und in manchem die tatsächliche Grundlage für die tiefgreifenden Maßnahmen in der Ära Montgelas.

Stellung des Volksschullehrers

Wie gezeigt, war die Schaffung eines leistungsfähigen Beamtentums eine der wesentlichsten Voraussetzungen für die erfolgreiche Staatstätigkeit überhaupt. Dies galt in gleicher Weise für die Durchsetzung der vorgezeichneten Bildungspolitik. Benachteiligt war vor allem der Volksschullehrer. Es wurde seine finanzielle Absicherung eingeleitet. Sie blieb allerdings ein Problem, das sich das ganze 19. Jahrhundert hinzog und erst mit der Festlegung eines Mindestgehalts im Schulbedarfsgesetz von 1861 eine erste Lösung fand⁵¹.

Diese Reformtätigkeit setzte 1800 ein. Das soziale Ansehen des Lehrers wurde durch die Abschaffung seiner öffentlichen Bestrafung aufgewertet⁵²; der »Stand der Schullehrer« als zu »den wichtigsten und achtungswürdigsten« sowie »mühe- und verdienstvollsten« gehörig hervorgehoben⁵³. Schließlich fand die Qualifikation der Lehrer und die Verbesserung ihrer Ausbildung nachdrückliche Beachtung⁵⁴. Richtungsweisend wirkten Ausbau und Gründung staat-

⁴⁹ Albert Reble, Das Schulwesen. Zwischen Aufklärung, Neuhumanismus und Restauration, in: Hb. der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler. Bd. IV, 2, München 1975, S. 950 ff.; weiterführende Literatur.

⁵⁰ U. a. Werner K. Blessing, Allgemeine Volksbildung (IV. 295) S. 487 ff.; Albert Reble, ebd.

⁵¹ VO. vom 16. April 1800, RIBl. 1800, 261, und VO. vom 6. Mai 1803, RBl. 1803, 298. Es war nur ein Anfang. Die Besoldungsverhältnisse der Lehrer waren im ganzen 19. Jahrhundert sehr kompliziert. Die finanziellen Aufwendungen mußten an sich von den Gemeinden getragen werden. Der Staat leistete aber zum Teil Beiträge. Seit 1832 wurden intensivere Versuche unternommen, ein Mindestgehalt für die Lehrer festzulegen. Diesen Bemühungen waren aber erst 1861 breitere Erfolge beschieden. Nach Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern (II. 45) I, S. 93 f., schwankte die Besoldung für Lehrer 1820/21 zwischen weniger als 100 fl. und etwas über 300 fl. Wolfgang Zorn, Die wirtschaftliche Struktur Bayerns um 1820, in: Festschrift für Max Spindler zum 75. Geburtstag. Hrsgg. D. Albrecht u. a. München 1969, S. 629, gibt für 1835 als Existenzminimum etwa 250 fl. an. Friedrich Immanuel Niethammer selbst führt in einem Bericht aus, daß 1819 ein Viertel der Volksschullehrer das dürftigste Existenzminimum von 100 fl. jährlich nicht erreichte; nach Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 57. Vgl. auch Werner K. Blessing, ebd., S. 508 ff.; Thomas Nipperdey, Volksschule und Revolution im Vormärz, in: Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung (I. 9) S. 117–142, hier: S. 138 f.

⁵² VO. vom 31. Oktober 1800, RIBl. 1800, 707.

⁵³ Instr. von 1806, 16, zum Lehrplan Elementarschulen.

⁵⁴ Vgl. u. a. VO. vom 14. Januar 1803, RBl. 1803, 28; Kurfürstliche Entschließung vom 26. November 1804 zur Leitung des protestantischen Schulwesens, RBlF. 1805, 20, und die Instr. für die Elementarlehrer an den königlichen Stadt- und

licher Lehrerbildungsanstalten sowie damit in Verbindung stehender Lehrerseminare. Sie regelten die Schulordnung, den Schulunterricht und den Vorbereitungsdienst für Lehrerkandidaten. Die Unterrichtserteilung war unentgeltlich⁵⁵. Das Selbstbewußtsein der Lehrer wurde durch diese öffentliche Institutionalisierung ihrer Ausbildung deutlich gehoben.

Schulpflicht – Schulaufsicht – Schulwirklichkeit

Die endgültige Einführung der allgemeinen Schulpflicht entschied die Reform, bestimmte aber auch das Maß ihrer Verwirklichung. Montgelas stellte die Weichen, die Lage der Lehrer blieb jedoch unbefriedigend. Materielle und personelle Fragen allein standen nicht im Vordergrund. Es war die Volksschule selbst, die bald ins Spannungsfeld der unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Programme kam⁵⁶. Der Zusammenhang mit den Grundlagen des Gemeinwesens trat hervor. Bildung prägte in entscheidender Weise die Vorstellung von der materiellen Verfassung und vom Staat. Sie ermöglichte die ständige Verwirklichung des Staates als ein zu gestaltendes »Kunst«-Werk im Gegensatz zu einem überkommenen, nur begrenzt wandelbaren »Natur«-Werk⁵⁷. Das 19. Jahrhundert brachte weder für Bayern noch für die anderen deutschen Staaten eine allseits anerkannte Lösung. Die Entwicklung sollte es zeigen.

Die Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht 1802/03⁵⁸ verwirklichte in Überwindung der feudalen Verhältnisse Gleichheit, da sie im Kern den autonomen Menschen voraussetzt. Lorenz von Stein spricht in dieser Hinsicht von den »verfassungsmäßigen Grundrechten des öffentlichen Bildungswesens«⁵⁹. Die Emanzipation des Menschen sollte als allgemeiner Vorgang Kräfte für den Staat freisetzen. Dabei bestand das Ziel, die Modernisierung der Gesellschaft in einer Weise zu steigern, daß der Widerspruch zwischen höchster staatlicher Wirksamkeit und höchster individueller Freiheit durch die Integration der Staatsuntertanen zur Nation aufgehoben, zumindest überwölbt wurde. Auf jeden Fall waren »die öffentliche Volkserziehung und Bildung« nur als »eine Polizey-Anstalt«, als »Veranstaltungen des Staates« denkbar⁶⁰. Diese Notwen-

Landschulen von 1806, RBl. 1806, 16, 19, 26; allgemeine Grundsätze vom 3. August 1803, RBl. 1803, 651.

⁵⁵ VO. vom 11. Juni 1809 sowie das allgemeine Regulativ für die Ordnung der Schullehrer, Seminarien und die Bildung der Volksschullehrer, RBl. 1809, 953. Seminare gab es in München, Amberg, Bamberg, Innsbruck, Augsburg (später allerdings wieder aufgehoben), Nürnberg und seit 1817 auch in Kaiserslautern.

⁵⁶ Allgemein, Thomas Nipperdey, ebd., S. 117–142.

⁵⁷ Kap. III und IV, 1.

⁵⁸ VO. vom 23./28. Dezember 1802, RBl. 1802, 911, und VO. vom 12. September 1803, RBl. 1803, 757. Für Volks- und Sonn- sowie Feiertagsschulen wurden die Kinder vom 16.–18. Lebensjahr erfaßt.

⁵⁹ Stein meint damit nicht nur die Schulpflicht, sondern auch Forschung, Lehre und Prüfungswesen. Lorenz von Stein, Verwaltungslehre. 8 Tle. in 10 Bden. Aalen 1975 (Neudruck d. Ausg. 1866–1884) Tl. V, S. 139.

⁶⁰ Kurfürstliche Entschließung vom 26. November 1804, RBIF. 1805, 20, abgedruckt bei Michael Doeberl, Zur Geschichte der bayerischen Schulpolitik im 19. Jahrhundert (= Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 1912, 18). München 1912, S. 40 ff.; vgl. auch ALR. Tl. 2, Tit. XII § 1.

digkeit ergab sich um so mehr, als durch die Säkularisation der allergrößte Teil der Klosterschulen beseitigt wurde. Den gewaltigen Einbruch im Bereich der allgemeinen Bildung mußte und konnte nur der Staat ausgleichen. Zur Gewährleistung verhängte er eine strenge Schulaufsicht. 1802 wurde der bisher verantwortliche Geistliche Rat aufgelöst⁶¹ und staatliche Gremien eingesetzt.

Die Entwicklung vollzog sich schrittweise und mündete schließlich in ein abgestuftes viergliedriges Aufsichtssystem, dem 1808 als Zentralinstanz die »Sektion für die öffentlichen Unterrichts- und Erziehungsanstalten« beim Ministerium des Innern übergeordnet wurde⁶². Das Prinzip des modernen Staates setzte sich durch, aber die Geistlichen sollten als Lehrer und Schulinspektoren auf Grund des Mangels geeigneten Personals und aus der Überzeugung heraus, daß die Religion für die sittliche Bildung des Staatsbürgers notwendig sei und daß »ohne Religion der Zweck der bürgerlichen Gesellschaft nicht wohl erreicht werden könne«, weiter eingesetzt werden⁶³. Die allgemeine Schulpflicht galt es sicher zu stellen. In der Tat war gesetzlich keine Ausnahme vorgesehen, und auch jene sollten nicht vom Schulbesuch »freigesprochen werden, von welchen es vor auszusehen ist, daß sie einstens nicht notwendig haben, zu arbeiten und sich zu ernähren«. So wurden Privatschulen einer strengen Kontrolle unterworfen, Dispensationen vom Schulbesuch einem formalen Verfahren unterstellt und unbegründete Abwesenheit mit Geldstrafen belegt⁶⁴. Auch die Hofmarksschulen konnten nur unter staatlicher Aufsicht weiterbestehen⁶⁵. Die Amtspersonen hatten darüberhinaus genaue statistische Erhebungen anzustellen und schriftliche Berichte vorzulegen⁶⁶.

Um dem Schulbesuch Wirksamkeit zu verleihen, wurde ähnlich dem Militär-entlassungsschein der Besitz des Schulabgangszeugnisses zu einer Voraussetzung der Ausübung wichtiger bürgerlicher Rechte. So war der Volksschul-»Entlassungsschein« vorzulegen, bei »Aufdingung zu Handwerken«, bei »Verheiratung« oder bei »Besitznahme eines Gutes oder Hauses«⁶⁷; ebenso war die Ansässigmachung zur Erlangung des Heimatrechts davon abhängig; in ähnlicher Weise konnten Lehrlinge nicht freigesprochen werden, wenn sie während ihrer Lehrzeit die Sonntagsschule nicht besucht hatten⁶⁸. Diese Bestimmungen förderten den Schulbesuch, hatten aber noch eine andere Seite.

In einer Zeit, in der die personelle und sachliche Schulwirklichkeit noch höchst mangelhaft und die behördlichen Kontrollen sehr schwierig waren, be-

⁶¹ VO. vom 6. Oktober 1802, RBl. 1802, 707; vgl. auch Kap. IV, 5.

⁶² VO. vom 3. August 1803, RBl. 1803, 605; VO. vom 6. September 1805, RBl. 1805, 993; VO. vom 31. Januar 1807, RBl. 1807, 260, und wichtig das OE. vom 15. September 1808 mit den Instruktionen für die Generalkreiskommissariate, Unterrichtsanstalten und Lokalinspektionen, RBl. 1808, 2461.

⁶³ Aufruf an alle Geistlichen Baierns vom 14. Januar 1803, RBl. 1803, 29; Generale an die Weltpriester vom 11. März 1802, RBl. 1802, 178, und Kurfürstliche Entschließung vom 26. November 1804, RBlF. 1805, 20.

⁶⁴ Allgemeine Grundsätze für das öffentliche Schulwesen vom 3. August 1803, RBl. 1803, 651; Instr. vom 15. September 1808, RBl. 1808, 2472 und 2493 und VO. vom 23. Dezember 1802, RBl. 1802, 911.

⁶⁵ VO. vom 23. Dezember 1802.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ VO. vom 12. September 1803, RBl. 1803, 757.

wirkten diese Vorschriften *auch*, daß ein Teil der zahlenmäßig nicht kleinen unteren Schichten der Bevölkerung⁶⁹ gleichsam aus dem bürgerlichen Leben ausgeschlossen wurden. Schon das zu zahlende Schulgeld von etwa einem Gulden jährlich pro schulpflichtigem Kind⁷⁰ war von vielen armen Familien nicht aufzubringen⁷¹. Tatsächlich muß für 1840, also nach etwa einer Generation der Erprobung der neuen schulischen Maßnahmen, das Analphabetentum in Bayern noch mit einem Fünftel bis einem Drittel der Bevölkerung angenommen werden⁷².

⁶⁹ Im Jahre 1840 ist in Bayern, nach Edward Lazare Shorter, *Social Change and Social Policy in Bavaria, 1800–1860*, 2 Bde. Cambridge Mass. 1967, Kap. 5, mit Unterschichten in der Größenordnung von 32,75 % im Landesdurchschnitt zu rechnen. Interessanterweise entspricht diese Zahl in etwa der Analphabetenquote.

⁷⁰ VO. vom 23. Dezember 1802, RBl. 1802, 911. Das Schulgeld mußte zwar in jedem Fall entrichtet werden, ob das Kind nun die Schule besuchte oder nicht. Aber selbst wenn die Behörden einen Verstoß ahndeten, war die Arbeitskraft des Kindes für die Familie immer noch höher als die zu erwartende Strafe der Bezahlung des doppelten Schulgeldsatzes.

⁷¹ Was heißt ein Schulgeld von etwa einem Gulden pro schulpflichtigem Kind im Jahr? Genaue Zahlen liegen für jene Zeit nicht vor. Jedoch gibt es Schätzungen und andere Vergleichsmöglichkeiten. Giebel gibt für Bayern als äußerstes Existenzminimum für eine Familie im Vormärz etwa 150 fl. und als Summe für ein normales Auskommen etwa 300 fl. an. Dies entsprach dem tatsächlichen Einkommen der unteren Schichten, wenn das ganze Jahr über mit Arbeit für den Familienvater gerechnet werden konnte, was selten der Fall war. Tyszka errechnet für eine deutsche Arbeiterfamilie 1821/25 an Ausgaben für Lebensmittel 83 fl. (142 Mark). Da nicht anzunehmen ist, daß eine Familie freiwillig hungerte, hatte sie eben nicht wesentlich mehr zur Verfügung. Eine gutsituierte Münchner Arbeiterfamilie mit mehreren Verdienern konnte 1821/25 auch nicht mehr als 212 fl. zum Leben ausgeben. Zorn gibt für 1835 etwa 250 fl. als Existenzminimum an. Ein Gulden war also schon bei einem schulpflichtigen Kind im allgemeinen ein relevanter Betrag. Meist waren aber mehr als ein schulpflichtiges Kind vorhanden. Dieses Ergebnis bestätigt in der Tendenz auch die Klassifizierung für die Familiensteuer von 1808. Wer einen Gulden Familienschutzgeld im Jahr zahlte, war in die dritte von acht Klassen eingeordnet. Kinder und Frau waren gezwungen mitzuarbeiten. Vgl. VO. vom 25. November 1808, RBl. 1808, 2820; Anton Bachmaier, Arbeitslöhne und Gehalte in der Landwirtschaft, den Gewerben, beim Lehrpersonal und bei der Geistlichkeit in Niederbayern, in: ZVdSt. I (1847) S. 912–915; Hans Rainer Giebel, Strukturanalyse (IV. 301); Carl von Tyszka, Löhne und Lebenskosten in Westeuropa im 19. Jahrhundert (Frankreich, England, Spanien, Belgien). Nebst einem Anhang: Lebenskosten deutscher und westeuropäischer Arbeiter früher und jetzt (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 145, 3). München und Leipzig 1914; Edward Lazare Shorter, ebd.; Wolfgang Zorn, Die wirtschaftliche Struktur Bayerns (V. 51); Hinweise bei Josef Neukum, Schule und Politik. Politische Geschichte der bayerischen Volksschule 1818–1848 (= Schriften der Pädagogischen Hochschulen Bayerns, 14). München 1969; siehe auch Heinrich Busshoff, Die preußische Volksschule (V. 43); interessante Einsichten in ähnlichem Sinne bietet Erich Gruner, Die Einkommenslage des schweizerischen Industriearbeiters im 19. Jahrhundert, in: *Gesellschaft in der industriellen Revolution*. Hrsgg. R. Braun u. a. (= NWB. 56). Köln 1973, S. 291–320.

⁷² Die Zahlen differieren und können nur eine ungefähre Orientierung sein. Flora gibt für 1850 in Preußen 20 % Analphabeten und für Mitteleuropa 1840 noch 35 % an. Bei den Rekruten Preußens lag 1850 die Zahl günstiger bei ca. 10 %.

Die staatsbürgerliche entsprach nicht der gesellschaftlichen Gleichheit, obwohl die Allgemeinheit des Staates sich weiter durchsetzte. Neben die kirchlich-religiöse Autorität des Pfarrers und die traditionale des Hausvaters trat die weltlich-staatliche des Lehrers. In diesem Prozeß der Säkularisierung und der Durchsetzung des »Veranstaltungs«-Monopols des Staates gelang es zwar im zivilen⁷³ und im militärischen Bereich⁷⁴, beim Zugang zur öffentlichen Beamten- und Offizierslaufbahn das rechtliche Gleichheitsprinzip⁷⁵ zu verankern, aber Chancengleichheit verband sich damit nicht. Die Differenzierungsmöglichkeit lag in der Vorbedingung der Qualifikation und damit in der Abhängigkeit vom Schulsystem.

Utilitaristisch-philanthropische Ansätze

Der Glaube an die Erziehbarkeit des Menschen und seine Lernfähigkeit speiste in einem breiten Ideenstrom die Fortschrittsprogramme der Aufklärer. Die Formulierung des zweifachen Auftrages, der »Bestimmung des Menschen als Mensch und der Bestimmung des Menschen als Bürger«⁷⁶ kennzeichnete mental einen Vorgang der Säkularisierung. Im Sinne der rationalen Orientierung der

Anderson kommt für 1871 in Ostpreußen auf ca. 23 % männliche und 29 % weibliche Analphabeten, Westpreußen 33 % und 40 %, Posen 32 % und 41 %, Schlesien 11 % und 17 %, Sachsen 2 % und 5 %, Brandenburg 4 % und 10 %, Berlin 1 % und 3 %. Insgesamt dürften die Zahlen für Süddeutschland unter dem Reichsdurchschnitt liegen. — Interessant ist, daß in England nach Gatrell und Hadden 1840 von den Gefängnisinsassen nur etwa 5 % und 1890 2 % gut lesen und schreiben konnten. Auch für die bayerische Regierung war dies frühzeitig ein Problem: »Bei dem besten Willen, gut zu sein, wird der Mensch oft durch drückende Armut zu unmoralischen Handlungen hingerissen«. Bildung und Ausbildung allein führten für den armen Menschen aus der Armut und damit zu sozialem Aufstieg und staatsbürgerlichem Dasein. Vgl. Instr. vom 3. August 1803, RBl. 1803, 651; zu den Unterschichten in Bayern vgl. oben Anm. 69; des weiteren Eugene N. Anderson, *The Prussian Volksschule in the Nineteenth Century*, in: *Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Festschrift für Hans Rosenberg zum 65. Geburtstag*. Hrsg. G. A. Ritter. Berlin 1970, S. 261–279; Peter Flora, *Modernisierungsforschung* (I. 3) Kap. 3; Ders., *Die Bildungsentwicklung* (I. 3); V. A. C. Gatrell und T. B. Hadden, *Criminal statistics and their interpretation*, in: *Nineteenth Century Society. Essays in the use of quantitative methods for the study of social data*. Ed. E. A. Wrigley, Cambridge 1972, p. 336–396; Hinweise in Carlo M. Cipolla, *Literacy* (I. 31); Franz Dobmann, *Georg Friedrich Frhr. von Zentner* (E. 36) S. 59.

⁷³ Vgl. Kap. IV, 5.

⁷⁴ VO. vom 18. August 1805, RBl. 1805, 850, *Organisation des Kadettencorps*; Erweiterung der sozialen Basis 1828. Das bürgerliche Element nahm im Offizierscorps im Laufe des 19. Jahrhunderts ständig bis weit über die Hälfte zu. Karl Demeter, *Das deutsche Offizierscorps* (I. 60) S. 37 ff.; Nikolaus von Preradovich, *Die Führungsschichten* (I. 60) S. 166 ff.; Hinweise bei Wolf D. Gruner, *Das bayerische Heer* (I. 60).

⁷⁵ Konstitution 1808, Tit. I §§ 5 und 6; siehe auch die Westfälische Verfassung Art. 14; Kap. V, 1: Gleichheit vor dem Gesetz.

⁷⁶ Moses Mendelssohn, *Über die Frage: Was heißt aufklären?*, in: *Was ist Aufklärung?* (I. 4) S. 5.

Aufklärung bedeutete dies einen deutlichen Bezug zur Praxis, zur menschlichen Wirklichkeit und zur Verfügbarmachung der Religion als Sittlichkeit, als Ethik. Erziehung gewann einen philanthropischen Charakter und sollte den Menschen zur höchsten Glückseligkeit führen. Gleichzeitig trat im utilitaristischen Sinn die Betonung der Realien, die Verbesserung der materiellen Welt, also letztlich wirtschaftliches Wachstum in den Vordergrund des Interesses⁷⁷. Beide Elemente bestimmten das Gemeinwohl und die Bildung der Nation als erlebte Einheit des Volkes. Die Pädagogik konnte nicht mehr unter der Observanz von Theologie und Kirche stehen. Der Staat selbst übernahm die Aufgabe der Erziehung, obwohl er mangels geeigneter Lehrer auf Geistliche zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebes zurückgreifen mußte. Die Kirchen als gesellschaftliche Kräfte mit öffentlich-rechtlichem Charakter wurden rasch in den modernen Staat überführt und bedeutsam. Die leitenden Prinzipien der allgemeinen Volksbildung gestalteten sich zu wichtigen Faktoren der Entwicklung von Staat und Gesellschaft.

Unmittelbar nach seinem Amtsantritt 1799 nahm Montgelas die Schulreform im utilitaristisch-philanthropischen Geist in Angriff. Er verminderte im Bereich des »mittleren« Schulwesens⁷⁸ die Zahl der Lateinschulen zugunsten der Realschulen und stellte grundsätzliche Gleichberechtigung zwischen dem weltlichen und geistlichen Lehrpersonal her, indem er für sie gleiche staatliche Qualifikation festlegte⁷⁹. Inhaltlich wirksam wurde das realistische Programm durch die Lehrpläne für die Elementar- und »Mittel«-Schulen 1803 bis 1806⁸⁰.

⁷⁷ Das Bemühen der bayerischen Reformer ist Ausdruck der sich verstärkenden Wechselwirkung von Bildungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung. Der Zusammenhang zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum gewinnt mit der Industrialisierung zunehmende Bedeutung. Auf Bildung basierender »technischer Fortschritt« tritt als vierter Produktionsfaktor neben Arbeit, Kapital und Boden. Knut Borchardt, Zum Problem der Erziehungs- und Ausbildungsverhältnisse im 19. Jahrhundert, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Stadtgeschichte. Festschrift für Hektor Amman. Hrsgg. H. Aubin u. a. Wiesbaden 1965, S. 380–392; Samuel Bowles, Planning Educational Systems for Economic Growth (= Harvard Economic Studies, 33). Cambridge, Mass. 1969; Peter Lundgreen, Bildung und Wirtschaftswachstum im Industrialisierungsprozeß des 19. Jahrhunderts (= Historische und pädagogische Studien, 5). Berlin 1973; Ders., Industrialisation and the Educational Formation of Manpower in Germany, in: JSH. 9 (1975) S. 64–80; Ders., Schulbildung und Frühindustrialisierung in Berlin/Preußen. Eine Einführung in den historischen und systematischen Zusammenhang von Schule und Wirtschaft, in: Untersuchungen zur Geschichte der frühen Industrialisierung, vornehmlich im Wirtschaftsraum Berlin/Brandenburg, Hrsg. O. Büsch (= Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, 6). Berlin 1971, S. 562–671.

⁷⁸ Im damaligen Sprachgebrauch bezeichnete man die Schulen zwischen Elementarschulen und Universitäten als Mittelschulen.

⁷⁹ Resolution vom 24. September 1799, Georg Karl Mayr, Sammlung, NF. I (1800) S. 277. — Gewisse Ausnahmen bestanden vor allem für die »Oberpfälzer Prälaturen«.

⁸⁰ Allgemeine Grundsätze vom 3. August 1803, RBl. 1803, 651; Öffentliche Ankündigung des neuen Lehrplans für die kurpfalzbaierischen Elementarschulen nebst einer Skizze desselben vom 2./3. Mai 1804, RBl. 1804, 473; Lehrplan für die Elementarschulen von 1806, RBl. 1806, 9; Mittelschulplan vom 27. August 1804 und dessen Direktive vom 5. September 1804, RBl. 1804, 807.

Es verband sich in erster Linie mit dem Namen des Pädagogen, Sprachwissenschaftlers und Schuldirektionsrates Joseph Wismayr.

Im Sinne seines Konzeptes ist »die allgemeine Bestimmung jedes Menschen . . . reine Sittlichkeit; die besondere . . . Brauchbarkeit, d. h. als ein Glied der bürgerlichen Gesellschaft muß er in den Stand gesetzt werden, zu seinem und zu dem allgemeinen Wohl der Gesellschaft, in welcher er lebt, das Mögliche beizutragen«. »Die Erziehung beschäftigt sich daher mit der moralischen und intellektuellen und technischen Ausbildung des Menschen. Der Unterricht ist das Mittel zu diesem Zweck.«⁸¹ Betont wurde die Ausbildung in den sogenannten Reallien, also der Sachunterricht. Die »industriöse« Bildung sollte die handwerkliche »Arbeitsamkeit« fördern. Zu diesem Behuf sah die Regierung »Arbeits-« und »Industrieschulen« vor.⁸² Ziel war das Glück der Menschen in den bayerischen Landen und die »Bildung der Nation und Aufklärung des Volkes über seine heiligsten und wichtigsten Angelegenheiten«⁸³. Der Verwirklichung des Menschen als Individuum und als Bürger liegt ein allgemein-gleiches Verständnis von der Gesellschaft zugrunde. Dem entspricht Montgelas' Vorstellung von der »Gleichförmigkeit des gesamten Schulunterrichts«⁸⁴. Sein Schulsystem ist umfassend und einheitlich. »Eine fernere Forderung der allgemeinen und besonderen Bestimmung des Menschen ist eine stufenweise Entwicklung und Ausbildung seiner Anlagen und Fähigkeiten, welche so lange fortgesetzt werden muß, als es der besondere Ruf erfordere und die äußeren Verhältnisse gestatten«. »Für jene . . ., welche aus den Elementarschulen in die Mittelschulen treten, muß gesorgt werden, . . . daß an die aus den Elementarschulen mitgebrachten Kenntnisse angebunden, bis in den letzten Kurs stufenweise fortgeföhren werde, und folglich eine genaue Verbindung der Mittelschulen mit den Elementarschulen, dann jenen unter sich mit den höheren«⁸⁵ obwalte.«⁸⁶ Lehrpläne und Organisationsmaßnahmen waren darauf abgestimmt.

Das dreistufige integrierte Schulsystem von den Elementar- über die Mittelschulen zur Universität bot horizontale und vertikale Durchlässigkeit und ermöglichte den Abgang in den Beruf auf jeder Ebene. Vor allem ging es um die Koordination der Mittelschulen, der Realschulen, Gymnasien und Lyceen. Das Ziel war, »erstens brauchbares Wissen fürs Leben« zu vermitteln, »also verständige Bürger und kluge, wohlunterrichtete Geschäftsmänner« zu bilden und – vor allem im Hinblick auf das Universitätsstudium – »zweitens aus den höheren Klassen allen Sektengeist« zu verbannen⁸⁷. Hier war die Reform der Universitäten angesprochen. Ihnen wurde eine dem »Zeitgeist« angepaßte und den »Bedürfnissen des Staatsdienstes entsprechende Einrichtung« gegeben⁸⁸.

⁸¹ Allgemeine Grundsätze, ebd., §§ 3 und 5.

⁸² Allgemeine Grundsätze, ebd.; Instruktionen zum Lehrplan für die Elementarschulen von 1806, ebd. Dort auch die Angabe der einzelnen Fächer.

⁸³ Lehrplan für die Elementarschulen, ebd., § 5.

⁸⁴ Ebd., § 8.

⁸⁵ Hier sind die Universitäten gemeint.

⁸⁶ Lehrplan, ebd., §§ 20 und 21.

⁸⁷ U. a. Ankündigung zum Lehrplan der Mittelschulen vom 5. September 1804, RBl. 1804, 807.

⁸⁸ Vgl. zum Beispiel das Reskript über die Organisation der Universität Landshut vom 26. Januar 1804, RBl. 1804, 443.

Neuhumanistische Korrekturen

Dieses wahrhaft revolutionäre Erziehungsprogramm Montgelas' hatte eine für die Zeitgenossen schwindelerregende Zielvorgabe. Das geistige Fassungsvermögen oder der gute Wille selbst der meisten Reformer war überfordert und die gesellschaftliche Wirklichkeit verfehlt⁸⁹. Der Neuhumanismus und bald auch die Romantik erhoben stolz ihre Häupter und veränderten den Grundgedanken der allgemeinen Volksbildung. Montgelas selbst entzog sich dieser Entwicklung nicht. Bereits 1805 erweiterte er unter dem Druck der Lehrerschaft den Unterricht in den klassischen Sprachen auf Kosten der Realien⁹⁰. Der eigentliche Wandel aber setzte 1807 ein, als Freiherr von Zentner die Leitung des gesamten Erziehungswesens übernahm und mit der Berufung des führenden Pädagogen der Zeit Friedrich Immanuel Niethammer zum bayerischen Schulrat dem Neuhumanismus im Bildungswesen zum Durchbruch verhalf⁹¹. Die Entwicklung begünstigte die Reaktion gegen die geistigen und politischen Hegemoniebestrebungen Napoleons über die deutschen Staaten.

Für Niethammer ist kennzeichnend, daß seine theoretischen Einlassungen einen ausgleichenden Standpunkt zwischen Philanthropismus und Humanismus einnehmen⁹², wohingegen die von ihm formulierten Regierungsmaßnahmen eindeutig den Zielen des Neuhumanismus entsprechen⁹³. Im Vordergrund des erzieherischen Bemühens stand nunmehr das Allgemeine und weniger das Konkrete, mehr die »Gedächtnisübungen« und weniger das Wissen, die »Verstandesübungen«⁹⁴, mehr der Sprachunterricht und weniger die Realien, der Sachunterricht. Neben die »Erweckung und Bildung des Geistes« trat die Gefühlsbildung. Religion hatte nun nicht nur einen ethischen Auftrag zu erfüllen,

⁸⁹ So Franz Zwinger, Geschichte der realistischen Lehranstalten in Bayern (= Monumenta Germaniae Paedagogica, 53). 1914, S. 24.

⁹⁰ Nachtrag zum Lehrplan der Mittelschulen vom 12. November 1805, RBl. 1805, 1169. Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 65.

⁹¹ Franz Dobmann, ebd., S. 63 ff.

⁹² Vgl. vor allem Friedrich Immanuel Niethammers Schrift, Philanthropinismus und Humanismus in der Theorie des Erziehungsunterrichtes unserer Zeit (1808); abgedruckt bei Werner Hillebrecht, Kleine Pädagogische Texte, 29. Weinheim, Berlin, Basel 1968, S. 79 ff.

⁹³ So das »Allgemeine Normativ der Einrichtung der öffentlichen Unterrichtsanstalten im Königreich« vom 3. November 1808 und die Erläuterungen dazu vom 28. Januar 1809, RBl. 1809, 265; abgedruckt bei Werner Hillebrecht, ebd., S. 46 ff. und 68 ff.; Lehrplan für die Volksschulen in Bayern nebst Instruktionen für Lehrer und Lehrerinnen vom 3. Mai 1811, Georg Döllinger, Sammlung IX, 3, S. 1344. Niethammer veränderte den Lehrplan Wismays nur wenig. So ersetzte er durchwegs Elementar- durch Volksschule, fügte aber eine dritte Hauptabteilung an, die zusammen mit den Instruktionen voll den neuen Geist zum Ausdruck brachten.

⁹⁴ »Indem man ... die Kinder mit übertriebener Emsigkeit zum Reflektieren und Räsonnieren anleitet, wird über dieser vermeintlichen *Verstandesübung* die rechte Übung des jugendlichen Geistes versäumt. Insbesondere aber ist nicht zu verkennen, daß, zum großen Schaden einer gründlichen Schulbildung, die so unentbehrliche *Gedächtnisübung* fast ganz verwaht wurde«. Georg Döllinger, ebd., S. 1382. Zur Gesamtproblematik vgl. hier vor allem die Erläuterungen des Lehrplans für die Volksschulen in Bayern von 1811, Georg Döllinger, ebd., S. 1381 ff. Die Zitate sind hieraus und aus den in Anm. 93 angeführten Quellen genommen.

sondern auch zur Herzensbildung beizutragen. Neben den Begriff »erziehen« trat die Vokabel »begeistern« in Verbindung mit »Nationalgeschichte«, »Verfassung« und »Nationalsinn«⁹⁵. Das Nationale als Verwirklichung eines egalitären Willensaktes einer ethnischen Gruppe wird abgelöst durch das Nationale als »Bestimmung« eines Volkes⁹⁶. Die humanistischen Ideale, geschult an den alten Sprachen und den Klassikern, hoben die »Gleichförmigkeit«, die integrierende Funktion des Schulsystems auf, stellten hohe Ansprüche und schieden zwischen Volks- und Gelehrtenbildung⁹⁷.

Die Wismayr'sche Einheitsschule wurde abgelöst. »Die Volksschulen ... hören auf ... Elementarschulen zu sein.«⁹⁸ Sie wurden ein eigener Schultypus und waren daher »von der fremdartigen Bestimmung zum Elementarunterricht für das gelehrte Studium zu befreien«⁹⁹. Ein Übergang zu den weiterführenden Schulen war in bestimmten Fällen gleichwohl möglich¹⁰⁰. Sie verliefen »als Studienanstalten« parallel zur Volks/Feiertagsschule und spalteten sich nach einer »Primärschule« in einen Gymnasial- und einen Realzweig. Durchlässigkeit war auf Grund der Vorbedingung der Kenntnis der alten Sprachen nur vom Gymnasial- zum Realzweig und nicht umgekehrt möglich. Es handelte sich also auch hier um zwei Formen »verschiedener, nebeneinander parallel laufender Anstalten«¹⁰¹.

Stadt- und Landschulen

Die verstärkte Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht und die Reform des Bildungssystems richteten sich zunächst gegen die feudalen Traditionen und die ständische Gliederung der Gesellschaft. Doch es ging bereits nach 1808 in erster Linie nicht mehr um die Integration des berechtigten Adels. Er begann sich mit der Behauptung seiner Stellung und gewisser Vorrechte als soziale Oberschicht verhältnismäßig reibungslos in den neuen Staat einzufügen. Die

⁹⁵ Erläuterungen zum Lehrplan von 1811, ebd.; siehe auch Walter Trapp, Der Einfluß der Regierungsform der Monarchie auf den Geschichtsunterricht in den bayerischen Volksschulen (1806—1918). Augsburg (Diss.) 1971, S. 33 ff.

⁹⁶ U. a. »Der Bayerische Schulfreund«, Hrsg. H. Stephani, Erlangen 1814, S. 5 ff.

⁹⁷ G. Bögl, Der Wandel der Volksbildungsidee in den Volksschullehrplänen Bayerns. München 1929, Kap. III, 3. Nach Friedrich Paulsen sah Niethammer im Studium der alten Sprachen die Erziehung zur Menschlichkeit — im Gegensatz zur utilitaristisch-philanthropischen »Unmenschlichkeit« schlechthin. Friedrich Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart, 2 Bde., Berlin/Leipzig 1919—1921, II, S. 232.

⁹⁸ Erläuterungen zum Allgemeinen Normativ vom 28. Januar 1809, ebd., Tl. A. 1.

⁹⁹ Ebd., Tl. B 1. Die Religion »als Sache des Herzens und des Gefühls« tritt in den Mittelpunkt des Volksschulunterrichts, ergänzt durch die »Fertigkeiten ... des Lesens, Schreibens und Rechnens«. Vgl. Dritte Hauptabteilung des Lehrplans von 1811, Georg Döllinger, ebd., S. 1872 ff., und Erläuterungen zum Volksschullehrplan von 1811, Georg Döllinger, ebd., S. 1381 ff.

¹⁰⁰ Etwa durch Nachlernen der vorgeschriebenen Lateinkenntnisse. Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 62.

¹⁰¹ Erläuterungen zum Allgemeinen Normativ vom 28. Januar 1809, ebd.

bürgerlich-adelige Mittelschicht, zu der auch das Beamtentum zu rechnen war, wandte sich — nicht zuletzt wegen des Erlahmens der innovatorischen Impulse der Aufklärung — den Ideen des Neuhumanismus und dem von der Romantik geprägten deutsch-nationalen Denken zu. So ist die Ablösung des Einflusses Wismayrs durch jenen Niethammers Ausdruck eines tiefgreifenden Wandels. Das gegliederte Schulsystem bedeutete nicht nur weniger Allgemeinheit und weniger Gleichheit, sondern auch weniger Integration, damit die Öffnung zur bürgerlichen Auffächerung der Gesellschaft.

Die Elementarschule wandelte sich nicht nur zur Volksschule als eigenem Schultyp, sondern verstärkte durch die Teilung in Stadt- und Landschulen die Entwicklung zur Reagrarisierung. Bereits Wismayr hatte zwischen Stadt- und Landschulen unterschieden. Nachdem aber seine Schule echte Elementarschule, d. h. inhaltliche und organisatorische Voraussetzung für jegliche weiterführende Bildung war, hatte sie trotz allem eine zwischen Stadt und Land nivellierende Wirkung. Mindestens förderte sie nicht gegenläufige Bewegungen. Der Plan Niethammers sah für die Landschule in einer »Minimalisierung der Volksbildung«¹⁰² neben der Vermittlung religiöser Bildung die Einübung der Anfangsgründe von Lesen, Schreiben und Rechnen vor und selbst die Sonn- und Feiertagsschule sollte in der Regel der »Nachholung des in der Volksschule Versäumten« dienen¹⁰³.

Die Stadtschulen dagegen waren von vorne herein auf Weiterbildung in den »speziellen Berufsbedürfnissen«¹⁰⁴, in Handel und Gewerbe ausgelegt. Die künftige Bildungsentwicklung zwischen Stadt und Land klappte immer mehr auseinander¹⁰⁵. Das Land formte im modernen Sinn seinen agrarischen Charakter aus. Die Stadt wurde zum Leitbild¹⁰⁶ und übte starke Anziehungskraft aus. Diese Entwicklung steigerte die Beschwörung des Geistes des deutschen Staatsbürgertums durch Männer wie Fichte. Wer weitere Ausbildung wollte, mußte in die Stadt gehen.

Das war nicht immer so gewesen, denn erst die Säkularisation hatte die ausgewogenen Bildungsverhältnisse zwischen Stadt und Land beseitigt. Der neue Staat konnte nicht an die Vorteile der hohen Handwerkerdichte und der verbreiteten Kunstfertigkeit — vor allem um die klösterlichen Zentren — anknüpfen. Er hob die Vielfalt der alten Welt auf. Sein Bemühen war auf sektorale Vereinheitlichung und Konzentration gerichtet. Modernisierung in Staat und Wirtschaft ermöglichte die Ungleichgewichtigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung¹⁰⁷.

¹⁰² Albert Reble, *Das Schulwesen* (V. 49) S. 964.

¹⁰³ Z. B. Georg Döllinger, *ebd.*, S. 1380.

¹⁰⁴ Z. B. Ders., *ebd.*, S. 1396.

¹⁰⁵ Ähnlich in Preußen; Eugene N. Anderson, *The Prussian Volksschule* (V. 72).

¹⁰⁶ Über den Zusammenhang von Alphabetisierung und Urbanisierung, allgemein Peter Flora, *Modernisierungsforschung* (I. 3) S. 121 ff.

¹⁰⁷ Es war ein Vorgang der strukturellen Differenzierung, der sich besonders in der — wenn auch erst längerfristig sichtbaren — Überwindung der Zersplitterung der unteren Volksschichten äußerte und dadurch zur sozialen Ungleichheit im modernen Sinne führte. Zum Beispiel Neil J. Smelser, *The Sociology of Economic Life*. Englewood Cliffs 1963; Reinhard Bendix, *Modernisierung und soziale Ungleichheit* (E. 7).

Eine Verschärfung des Bildungsgefälles trat ein, als die einzigen für weiterführende kaufmännische und technische Ausbildung vorgesehenen Realschulen in Nürnberg und Augsburg 1816 aufgelöst wurden¹⁰⁸. Erst 1864 kam es wieder zur Gründung einer Realschule. Jedoch wesentlich später, 1907, erfolgte schließlich auf breiterer Grundlage die Entwicklung zum Oberrealschulsystem¹⁰⁹.

Gelehrten- und Volksbildung

Das Gymnasium¹¹⁰ baute seine bürgerlich-elitäre Bedeutung aus und erreichte in Bayern im Gegensatz zu Preußen¹¹¹, wo ein Ausgleich zwischen Philanthropismus und Humanismus erfolgte, als altsprachlich-humanistische höhere Bildungseinrichtung einen vollen Sieg. Es ist nach Niethammer nicht Vorschule der Universität, sondern Stätte »freier Menschenbildung« und »elementarer« Geistesbildung des »Standes der Gebildeten«. Diese »Classe« der Begünstigten schreitet in Erfüllung ihrer Berufung von der »Bildung der Vernunft« zur »Humanitätsbildung« fort¹¹². Ein bürgerliches Ideal der Lebensgestaltung trat somit in Wettstreit zu den bisher verbindlichen adelig-feudalen Gesellschaftsnormen. Zu einer Ablösung sollte es nicht kommen, eher zu einer Symbiose. Die Idee des Gymnasiums fand in Friedrich Thiersch nicht nur einen radikalen Verfechter, sondern in den endenden 20-er Jahren eine so durchgreifende Verwirklichung¹¹³, daß die Bildungssituation noch im 20. Jahrhundert davon geprägt werden sollte. In diesen hohen Idealen des Neuhumanismus, der Ferne von den täglichen Bedürfnissen des Menschen lag in einem grundlegenden Sinn eine der mentalen Ursachen für den in Bayern so wirksamen und fruchtbareren Erfindergeist einerseits und den Mangel an technisch-industrieller Verwertung der Erfindungen andererseits. Eine Lage, die nicht ohne Folgen für die Industrialisierung des Landes war.

Vertieft wurde die Kluft zwischen Gelehrten- und Volksbildung weiter durch die Erneuerung des Prinzips der Konfessionalität im Volksschulwesen. Neben die Verwendung der Geistlichen als Beamte trat die Trennung der Volksschule nach Bekenntnissen. Zwar hatte Montgelas den gesamten Schul- und Univer-

¹⁰⁸ Gewerbe- und Landwirtschaftsschulen bestanden zwar in einer Reihe von Städten weiter, aber sie erlangten keine ausgreifende Bedeutung. Vgl. u. a. ZVdSt. I (1847) S. 382–384.

¹⁰⁹ VO. vom 16. Juni 1907, GVBl. 1907, 489.

¹¹⁰ Zur Weiterführung der Problematik vgl. Ernst Hojer, Die Bildungslehre F. J. Niethammers. Frankfurt/M. u. a. 1965, S. 72 ff.

¹¹¹ Karl-Ernst Jeismann, Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft. Die Entstehung des Gymnasiums als Schule des Staates und der Gebildeten, 1787–1817 (= Industrielle Welt, 15). Stuttgart 1974, S. 361 ff.

¹¹² Friedrich Immanuel Niethammer, Philanthropinismus (V. 92) vor allem S. 105 f., 191 ff., 194; auch Ernst Hojer, Die Bildungslehre (V. 110).

¹¹³ Vgl. u. a. die Entschließung vom 10. Oktober 1824, Georg Döllinger, ebd., S. 567; Die Entschließung vom 8. Februar 1829, Georg Döllinger, ebd., S. 589; die Schulordnung vom 13. März 1830, Georg Döllinger, ebd., S. 633; Friedrich Thiersch, Über gelehrte Schulen, mit besonderer Rücksicht auf Bayern, 3 Bde. Stuttgart 1826/27; Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern (II. 45) I, S. 104; auch Albert Reble, Das Schulwesen (V. 49) S. 961 ff.

sitätsbereich aus den konfessionellen Bindungen gelöst¹¹⁴; jedoch wurde 1815 die Volksschule als Bekenntnisschule im Interesse der »Einheit in Aufsicht und Leitung der geistigen Kultur« wieder eingeführt und die Schulsprengel nach den Pfarrsprengeln umgebildet¹¹⁵. Im »mittleren« und »höheren« Unterrichtsbereich setzte sich die Säkularisierung als Entkonfessionalisierung im wesentlichen durch. Zwei verschiedene Prinzipien waren wirksam.

Der Grundschulbereich hob sich deutlich ab. Die Aufgabe der Konfessionsneutralität in der Volksschule machte die Religion zum Mittel der Gesellschaftspolitik und trug – wiewohl sozialer Auf- und Abstieg möglich war – zur Trennung, ja Entgegensetzung von bürgerlicher – und Volkskultur bei. Da die Erziehung – ob privat oder öffentlich – unter staatlicher Verantwortung und Aufsicht stand, wurde der Kampf um ihre leitenden Prinzipien vielfach zu einer Auseinandersetzung um das Wesen des Staates selbst. Die allgemeine Volkserziehung war nicht Klammer, sondern Mittel der Sozialisation. Die Zeichen der Zeit waren auf Bürgerlichkeit gerichtet¹¹⁶. Allerdings nicht in der bourgeoisen Form, von der Gustave Flaubert verachtend sagte »j'appelle bourgeois tout ce qui pense bas«. Sie kennzeichnete mehr der entrückte Geist¹¹⁷ der deutschen Gelehrtenrepublik. Bildung und mit wachsender Industrialisierung erst Besitz prägen diese Mittelschicht¹¹⁸.

Beide Faktoren bestimmten den Zensus, mit dem sie sich nach unten abgrenzte; wohingegen ihre obere Gruppe ständig zum Aufstieg in die adelige Führungsschicht unterwegs war. Die Entwicklung trug in sich nicht den Kern der Integration, wohl aber den der Modernisierung.

Moderner Erziehungsgedanke

Das Revolutionäre an der Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht war, daß der moderne Staat Allgemeinheit und Gleichheit im Bewußtsein der Menschen

¹¹⁴ Vgl. Kap. IV, 3; Entschließung vom 26. November 1804, abgedr. bei Michael Doeberl, *Zur Geschichte* (V. 60) S. 40 ff. Noch die Entschließung vom 10. Mai 1810, Georg Döllinger, ebd., S. 1294, hielt trotz gewisser Ausnahmen an der konfessionell-gemischten Schule fest, indem sie die Identität von Schul- und Gemein-sprengeln bestätigte. Siehe auch Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung* (E. 36) S. XXV ff.

¹¹⁵ VO. vom 22. Januar 1815, RBl. 1815, 73; Michael Doeberl, *Zur Geschichte* (V. 60) S. 14 ff.

¹¹⁶ Vgl. zum Beispiel Friedrich Jacobs, *Deutsche Reden aus den Freiheitskriegen*. Hrsg. R. Ehwald. Weimar 1915. Er sah im »Mittelstand«, dem Bürgertum, die Zukunft der deutschen Nation. Seit 1807 wirkte Jacobs einige Jahre am Lyceum in München.

¹¹⁷ Vgl. die kritische Auffassung Herbert Krügers, *Die Verfassung als Programm der nationalen Integration* (III. 6) S. 265 f.

¹¹⁸ Zum Begriff vgl. Edward Lazare Shorter, »La vie intime«. Beiträge zu seiner Geschichte am Beispiel des kulturellen Wandels in den bayerischen Unterschichten im 19. Jahrhundert, in: *KZfS*. Sh. 16 (1972) S. 530–549; Rudolf Vierhaus, *Bildung*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* (E. 2) I, S. 508–551, hier S. 531 ff.; Lenore O'Boyle, *Klassische Bildung und soziale Struktur in Deutschland zwischen 1800 und 1848*, in: *HZ*. 207 (1968) S. 585–608, hier bes. S. 605 f.; Wolfgang Zorn, *Hochschule und höhere Schule in der deutschen Sozialgeschichte der Neuzeit*, in: *Spiegel der Geschichte* (E. 10) S. 321–339.

in der Einheit der 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 der Aufklärung *und* des Neuhumanismus; indem beide Strömungen Allgemeinheit — wenn auch verschieden verstanden — anstrebten, verwirklichten sie auch Gleichheit, zunächst im staatsbürgerlichen und schließlich sehr viel später im sozialen Sinne. Es ist die Form des modernen Erziehungsgedankens. Die Utopie besteht in der Vorstellung, daß die Verfassung des Einzelnen, die Verfassung der Gesellschaft und die Verfassung des Staates einem imaginären Schnittpunkt zustreben¹¹⁹.

3. FREIHEITSRECHTE ALS GRUNDRECHTE

Menschenrechte — Grundrechte

Die bayerischen Reformer schufen angesichts der Ungleichheit des feudal-ständischen Systems durch mehr Gerechtigkeit mehr Gleichheit. Völlige Gleichheit strebten sie indes nie an, da sie wußten, daß dieses Ziel nicht nur praktisch unerreichbar war, sondern daß dieses Bemühen zu neuen Ungerechtigkeiten führen mußte¹²⁰. Die soziale Stellung und die materiellen Bedingungen der Staatsbürger glichen sich, wenn auch mit Einschränkungen, gleichwohl an. Ungleichheit war für den Aufklärer annehmbar, wenn Vernunftgründe — etwa der höhere Wert des Gemeinwohls — dafür sprachen. Es ging also um die Beseitigung von Willkür und Standesgegebenheiten. In diesem Sinne maß Montgelas dem Staat eine aktive und nicht nur passive Aufgabe zu, hatte gleiche Ergebnisse, nicht nur gleiche Chancen im Auge. Gleichheit war das Mittel, um die traditionale in eine modern-staatliche Ordnung zu überführen. Sie wurde aber auch als das hervorragende Merkmal freier Bürger angesehen.

Je nachdem, ob Gleichheit als Revolution von »unten« oder als »revolutionärer« Akt von »oben« durchgesetzt wurde, gewann der Freiheitsbegriff eine unterschiedliche Ausprägung. Die Revolution von »unten« setzte neben den individuellen oder bürgerlichen Freiheitsrechten vor allem die politische Freiheit durch. Sie hatte im wesentlichen die Teilhabe der Bürger an der Ausübung der Staatsgewalt und die Bestimmung der Regierenden aus der Mitte der Bürger zum Inhalt. Die Reform von »oben« suchte demgegenüber die Teilhabe auf die individuellen Freiheitsrechte und eine begrenzte Mitsprache zu beschränken¹²¹. Von der Konstitution von 1808 sagte Montgelas: »Elle donne tous les droits

¹¹⁹ Schon bei Immanuel Kant, Über Pädagogik, in: Ders., Werke (I. 46) X, S. 700 f., werden solche Gedanken angesprochen. Vgl. auch Wilhelm von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792). Breslau 1851.

¹²⁰ Zum allgemeinen Hintergrund vgl. John Rawls, A Theory of Justice. London 1973; John W. Chapman, Natural Right and Justice in Liberalism, in: Political Theory and the Rights of Man. Ed. D. D. Raphael. London 1967, p. 27–42.

¹²¹ Denkschrift Montgelas' an den König im Januar 1808, abgedruckt bei Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 65 ff.

que les citoyens d'un Etat peuvent raisonnablement désirer«¹²². »Vernünftigerweise« bedeutet in diesem Zusammenhang die Begrenzung der Freiheitsrechte und ihre Orientierung auf die übergeordneten Zwecke und Werte des Gemeinwohls, des Staates und der Nation. Hierin lag nach Meinung Montgelas' das optimierende Prinzip, das gewisse Ungleichheiten rechtfertigte. Aus diesem Grunde legte die Konstitution nicht vorstaatliche Menschenrechte, sondern staatlich verbürgte Grundrechte¹²³ fest. Dieser Übergang vom Naturrecht zum positiven Recht trug als gewährleistenden Ursprung in sich eine nationale Komponente. Der Weg der Beschränkung bedeutete einerseits einen entscheidenden Schritt in Richtung Staatlichkeit, führte aber andererseits zu einem nicht zu übersehenden Weiterwirken feudaler Strukturen im Bereich von Gesellschaft und Politik.

Garantie des Eigentums

Von zentraler Bedeutung ist die Garantie des Eigentums. Sie kann als ein Grundschema der abendländischen Verfassungsentwicklung begriffen werden. Bevor diese Maxime zu einer ausgreifenden Forderung des sich emanzipierenden Bürgertums wurde, formulierten politische Philosophen – vor allem John Locke, Thomas Hobbes und James Harrington – deren Folgen für die Wirtschaft, Gesellschaft und Verfassung¹²⁴. Ihre Verwirklichung begann im England des endenden 17. Jahrhunderts, setzte sich im 18. Jahrhundert über Frank-

¹²² Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 70.

¹²³ Montesquieu, *De l'esprit des lois* (IV. 318) führt im 11. Buch des 6. Kap. aus: »Die an Stelle der natürlichen Freiheit getretene staatsbürgerliche verlangt Schranken, verlangt eine aus dem Volke hervorgegangene Gesetzgebung über Justiz und Verwaltung. Die Herrschaft des Gesetzes aber drängt zur Teilung der Gewalten«. Die letztere Konsequenz zog Montgelas nicht; auch hier also wird der Unterschied zum Denken Montesquieus deutlich. — Zur Gesamtproblematik vgl. Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte* (IV. 234) II, S. 128; Gerhard Oestreich, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriss* (= Historische Forschungen, 1). Berlin 1968, Kap. 15 und 16; Hans Maier, *Die Grundrechte des Menschen* (I. 126) Kap. 2; Wolfgang von Rimscha, *Die Grundrechte* (E. 36) Kap. 2; Walter Leisner, *Grundrechte und Privatrecht* (= Münchner öffentlich-rechtliche Abhandlungen, 1). München 1960, S. 30 ff.; Ders., *Die bayerischen Grundrechte*. Wiesbaden 1968; Rudolf Smend, *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht*, in: Ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen* (IV. 297) S. 309 ff.; Ulrich Scheuner, *Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts*, in: *Festschrift für Ernst Rudolf Huber zum 70. Geburtstag*. Hrsgg. E. Forsthoff u. a. (= Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, 88). Göttingen 1973, S. 139–165.

¹²⁴ John Locke, *Two treatises of Government* (1689/90). Cambridge 1960; Thomas Hobbes, *Leviathan* (IV. 8); James Harrington, *The Commonwealth of Oceana* (1656). Aalen 1963; auch Crawford B. Macpherson, *The political Theory* (IV. 219); Helmut Rittstiegl, *Eigentum als Verfassungsproblem*. Zu Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates. Darmstadt 1975; Barrington Moore, *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie*. Die Rolle der Grundbesitzer und Bauern bei der Entstehung der modernen Welt (aus dem Amerikan. von G. Müller). Frankfurt/M. 1974.

reich nach Osten fort, erreichte verstärkte Wirksamkeit in Mitteleuropa — so auch in Bayern — um die Wende zum 19. Jahrhundert und hatte letztlich die Ablösung der alten und die Durchsetzung der modernen Ordnung zur Folge. Der feudale Eigentumsbegriff beinhaltet bei Bindung der Sache — meist Grund und Boden — und der Menschen im Kern ein System von Berechtigungen, das mit Rechten auf Einkommen verknüpft war. Persönliches Hab und Gut gab es zwar, war aber als Grundlage der Verfassungsstruktur ohne Bedeutung. Im Sinne der *Res publica*¹²⁵ war der private und politisch-öffentliche Bereich noch eine Einheit. An Eigentum banden sich in hoheitlichen Formen Recht und Gerechtigkeit, also politische, richterliche und polizeiliche Befugnisse¹²⁶. Mit dem Boden als geteiltem Eigentum konnte in der Regel weder der, der das Obereigentumsrecht besaß, noch der, der das Besitz-, Bewirtschaftungs- oder Nutzungsrecht inne hatte, willkürlich verfahren. Auch Privilegien, Ämter, Pfründen waren naturgemäß und im Normalfall mit Rechten auf Einkommen verbunden. Freie Verfügung, also Verkauf, Vererbung oder Schenkung, als Individualrecht war nicht möglich; allein schon deshalb nicht, weil Einkommen aus und Nutzung an ein und derselben Sache oft auf mehrere Berechtigte verteilt und nicht beliebig übertragbar waren. Eigentum im feudalen Verständnis bedeutete nicht nur Rechte an materiellen Gütern, sondern ebenfalls an Personen, ihren Fähigkeiten und Qualitäten. So verhinderte auch die Bindung der Standschaft an Grundeigentum, an die in die Landtafeln eingetragenen Güter die Reform der ständischen Verfassung durch die Landschaft selbst.

Wenn die Konstitution von 1808 in Titel I § 7 und Titel V § 6 die Garantie des Eigentums festlegte, spiegelt sich darin das Ziel des revolutionären Programms Montgelas'. Der Gütersäkularisation lag ein individualistischer Eigentumsbegriff zugrunde, der die Aufhebung der Besitzrechte kirchlicher Anstalten und Korporationen rechtfertigte¹²⁷. Nachhaltiger wirkten die Maßnahmen zur Agrarreform. Durch innere Kolonisation von Odland zu günstigen Bedingungen¹²⁸, Förderung der Güterzertrümmerung¹²⁹, Vereinfachung und Lockerung

¹²⁵ Vgl. auch Kap. I, 1. 4.

¹²⁶ Eine Auflockerung der Verbindung von Herrschaft und Eigentum zeigt sich in Bayern freilich schon im Aufgeklärten Absolutismus. Siehe *Codex Maximilianus Bavaricus Civilis*. München 1756, Bd. 2, Kap. 2 §§ 1, 2, 6. Allerdings hatten diese Bestimmungen noch keine weiterreichende praktische Bedeutung.

¹²⁷ Wirtschaftliche Erwägungen spielten im allgemeinen bei der Gütersäkularisation eine wesentliche Rolle; vor allem, daß die Kirche bewegliche und unbewegliche Güter dem freien Verkehr, der Landwirtschaft, dem Gewerbe und der Industrie entziehe. Vgl. auch Kap. IV, 3; Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung* (E. 36) S. VI; siehe ebenso die theoretische Rechtfertigung bei Ernst Ferdinand Klein, *Freiheit und Eigentum* (IV. 224) S. 67 und 79; Immanuel Kant, *Metaphysik der Sitten*, in: *Ders., Werke* (I. 46) Bd. 7, S. 444 f.

¹²⁸ Vgl. vor allem die VO. über die Zehentbefreiung von neukultivierten Gründen vom 5. Juni 1801, RIBl. 1801, 401; Bekanntmachung über die Ansiedlung von Kolonisten in Bayern und dem Herzogtum Neuburg sowie die Militärfreiheit der pfälzischen Ansiedler vom 6. und 12. März 1802, RBl. 1802, 166, 186. Siehe auch Hans Krell, *Die Besiedlung des Donaumooses*, in: *Neuburger Kollektaneenblatt* (= *Jahresschrift des Heimatvereins Neuburg/Donau*) Bd. 104 (1940/49) S. 5–88.

der Lehensbindungen¹³⁰, Ablösungsmöglichkeiten der Grundlasten und Abschaffung bzw. Erleichterung der persönlichen Dienstleistungen der Untertanen vor allem auf kurfürstlichen und zu einem geringen Maß auch den übrigen grundherrlichen Domänen¹³¹, Aufteilung des Gemeineigentums¹³² und Begünstigung der technischen und wissenschaftlichen Initiativen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Wirtschaftsweisen¹³³ wurde der Übergang von den bisherigen gebundenen Besitz- und Eigentumsformen in »freies Eigentum«¹³⁴ eingeleitet und zum Teil auch durchgeführt.

Auch die Bestrebungen zu einer durchgreifenden Gewerbereform dienten dem selben Zweck. Freilich war der Sprung von einem relativ stagnierenden, durch zahllose Schranken gehemmten ständischen Wirtschaftssystem in die volle ungebundene Gewerbefreiheit noch zu weit¹³⁵. Es ging zunächst um die Überfüh-

¹²⁹ VO. über die Zertrümmerung der Bauerngüter und der Güterzertrümmerung und verbotenen Güterkäufe der Juden vom 11. Februar und 6. April 1803, RBl. 1803, 116, 228; ebenso den Erlaß über die verstärkte Förderung der Güterzertrümmerung vom 27. Februar 1805, RBl. 1805, 359. Natürlich waren diese Maßnahmen nicht unproblematisch. Vgl. dazu Friederike Hausmann, Die Agrarpolitik (E. 24) S. 136 ff.

¹³⁰ Kap. IV, 2; Edikt über die Lehensverhältnisse vom 7. Juli 1808, RBl. 1808, 1893; dazu die Erklärung des Königs über die Auflösung des bisherigen Lehensverbandes zwischen den der königlichen Souveränität unterworfenen Fürsten, Grafen und Herren und ihren Vasallen vom 3. Februar 1809, RBl. 1809, 257, und die königliche Erklärung über die Auflösung der Privatlehen vom 15. März 1810, RBl. 1810, 657. Gerade beim letzteren Edikt hinsichtlich der Privatlehen zeigt sich die Schwierigkeit in der Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen.

¹³¹ Vgl. u. a. die VO. über die Ablösung der Grundgerechtigkeiten sämtlicher ständischer Klosteruntertanen vom 27. Juni 1803, RBl. 1803, 426; Edikt über die gutherrlichen Rechte vom 28. Juli 1808, RBl. 1808, 1833 und Edikt über die Aufhebung der Leibeigenschaft vom 31. August 1808, RBl. 1808, 1933.

¹³² Siehe vor allem die VOen. vom 25. Februar 1803, RBl. 1803, 146; vom 15. März 1808, RBl. 1808, 677, und vom 11. Mai 1814, RBl. 1814, 1105; weiterhin Joseph von Hazzi, Über das Rechtliche und Gemeinnützige bei Kultur und Abteilung der Weiden und Gemeindewaldungen in Baiern. München 1802; Franz X. Wismüller, Geschichte der Teilung der Gemeindeländereien in Bayern (= Münchner Volkswirtschaftliche Studien, 62). Stuttgart/Berlin 1904; Ders., Geschichte der Moorkultur in Bayern, 2 Tle. München 1909–1934; Friederike Hausmann, Die Agrarpolitik (E. 24) S. 119 ff., 157 ff.

¹³³ Bek. über die Beförderung des Ackerbaus vom 24. Dezember 1802, RBl. 1803, 16, und Bek. über die verbotswidrigen Kulturbeschränkungen vom 14. Januar 1803, RBl. 1803, 57; Bek. über den landwirtschaftlichen Verein vom 30. Dezember 1809, RBl. 1810, 1057 und Bek. über die landwirtschaftlichen Feste vom 24. August 1812, RBl. 1812, 1482; OE. über das Veterinärwesen und die Errichtung einer Zentralveterinärsschule vom 1. Februar 1810, RBl. 1810, 113. Vgl. auch Eberhard Weis, Die Wissenschaften in Bayern unter Max I. (1799–1825), in: Festschrift für Max Spindler zum 75. Geburtstag. Hrsgg. D. Albrecht u. a. München 1969, S. 593–609.

¹³⁴ Vgl. u. a. das Edikt über die Lehensverhältnisse vom 7. Juli 1808, RBl. 1808, 1893.

¹³⁵ Ernst Anegg, Zur Gewerbestruktur (E. 24); Josef Kaizl, Der Kampf um die Gewerbereform (E. 24); August Popp, Die Entstehung der Gewerbefreiheit in Bayern (= Abhandlungen aus dem Staatswissenschaftlichen Seminar an der Universität Erlangen, 4). Leipzig 1928; Carl von Tyszka, Handwerk und Handwerker

rung des geschlossenen Zunftsystems in Formen staatlicher Konzessionierung¹³⁶, um Aufhebung der realen zugunsten an die Person gebundener Gewerberechte¹³⁷. Flankierend und ergänzend erfolgte eine begrenzte Liberalisierung in der Verleihung des Rechts der Ansässigmachung, der Verhehlchung und der Heimat¹³⁸. Der Staat löste den vorherrschenden Lokalismus auf, zog die wichtigsten Kompetenzen an sich und wurde zum Motor der Entwicklung. In seiner Hand lag es künftig, inwieweit sich eine moderne Wirtschafts- und Sozialordnung durchzusetzen vermochte. Er ermöglichte und gewährleistete nun, wenn auch mit gewissen Einschränkungen, in Aufhebung der feudalen Bindungen seinen Bürgern die freie Verfügung über ihr Land, ihr Kapital und ihre Arbeitskraft als individuelles Eigentum. Das »droit sacré de la propriété«¹³⁹ sah Montgelas in der Beseitigung des geteilten Eigentums, in einer Trennung von Dominium und Eigentum zunächst verwirklicht¹⁴⁰. Jeder sollte sich Dinge durch

(I. 28); Marcel Dunan, *Napoléon et l'Allemagne* (E. 24); Helga Wiest, *Die Entwicklung des Gewerbes des rechtsrheinischen Bayern in der Frühzeit der deutschen Zollvereinigung*. München (Diss.) 1970. In allen diesen Publikationen finden sich weitere Literaturangaben.

¹³⁶ Das Konzessionssystem schaffte zwar die Zünfte nicht ab, entmachtete sie aber und unterwarf sie staatlicher Aufsicht; vor allem dadurch, daß die Zunftzulassung nunmehr in die Hand des Staates kam. Eine umfassende systematische Regelung nahm Montgelas nicht vor; eine größere Zahl von Einzelmaßnahmen schufen vielmehr den angegebenen Wandel. So wurde in den VOen. vom 10. Januar und 6. Juni 1800, RBl. 1800, 33, 387, der Hausierhandel verboten. Die VO. vom 20. Juli 1801, RBl. 1801, 481, schrieb die Registrierung von Handelsleuten, Krämern und Fabrikanten beim Wechselgericht vor. Mit VO. vom 5. Dezember 1803, RBl. 1803, 1002, wurden die Zünfte in München zugunsten der »bürgerlichen Gewerbe« einer verschärften Aufsicht unterworfen. Die VOen. vom 5. Januar 1807 und vom 16. März 1807, RBl. 1807, 55, 523, verboten den Patrimonialgerichten die Konzessionierung von Gewerben. Außerdem zog der König die Konzessionierung von Buchdruckereien, Brauereien und Fabriken an sich, VO. vom 2. Oktober 1811, RBl. 1811, 1502.

¹³⁷ Die VO. über die Handwerksbefugnisse vom 1. Dezember 1804, RBl. 1804, 43, ließ die realen Gewerberechte auslaufen und hob die radizierten Gewerberechte fast völlig auf; allerdings war hinsichtlich der Verbotungsrechte der Zünfte eine Einschränkung dadurch gegeben, daß nur das Territoriale und nicht das Reale durchgesetzt wurde. Dennoch wurde der Wettbewerb erheblich gesteigert. So wurden durch eine Reihe von VOen. nach und nach die sog. Zwangs- und Bannrechte aufgehoben. Vgl. Ernst Anegg, ebd., S. 96 ff. und Josef Kaizl, ebd., S. 54 ff. Auch wurde der Lebensmittelhandel liberalisiert. Vgl. die VOen. vom 14. Januar und 13. Februar 1800, RBl. 1800, 69, 121, für München. Weitere Beispiele finden sich in der in Anm. 135 angeführten Literatur.

¹³⁸ Vgl. u. a. die Bestimmungen des Edikts über das Gemeindewesen vom 24. September 1808, RBl. 1808, 2405 und des Edikts über das Indigenat vom 6. Januar 1812, RBl. 1812, 209. Josef Kaizl, ebd., S. 58 f.; Maximilian von Montgelas, *Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung* (E. 36) S. XXXVIII f.

¹³⁹ *Ansbacher Mémoire für den Herzog* vom 30. September 1796, abgedruckt bei Eberhard Weis, *Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm* (I. 97) S. 249.

¹⁴⁰ Im pfalz-neuburgischen Deputationsabschied vom 5. Oktober 1799 heißt es u. a. »alle Verbesserungen müssen also mit Recht dem Grundholden, welche Gerechtigkeit er auch immer hat, zugerechnet werden; der Grundherr muß sich demnach immer mit gleich großen Kapitalsprovisionen begnügen. Der Grundherr ist also ein Ka-

Arbeit zu eigen machen können. Dies entsprach im wesentlichen der liberal-bürgerlichen Eigentumstheorie¹⁴¹.

Diese Verdinglichung des Eigentumsbegriffes ließ erst den freien Markt und den freien Wettbewerb zu¹⁴². Maßnahmen zur Vereinheitlichung des Wirtschaftssystems und zu einer »regelmäßigen Verteilung der Arbeit« wirkten in diesem Sinne¹⁴³. Die damit verbundenen Formen des sozialen Aufstiegs beflügelten die Arbeitsmoral¹⁴⁴. Eigentum in dieser Vereinzelung konnte nur bei Befreiung¹⁴⁵ und Schutz des einzelnen gesellschaftlich wirksam werden. Die Allgemeinheit der Teilnahme bedingte »persönliche Sicherheit« und »öffentlichen Schutz« des Eigentums¹⁴⁶. Ja, »la sureté des personnes et des propriétés est le premier besoin de la société, le but même de l'établissement de la société«¹⁴⁷. Das Individuum gewinnt durch das Recht auf den eigenen Leib, durch die verfassungsmäßige Garantie der »Sicherheit der Person«¹⁴⁸ und durch den Schutz

pitalist«. — Bereits 1778 wollten Montgelas, Frhr. von Hompesch und Graf Arco »die vollkommene Gleichheit und das System der (freien) Grundeigentümer in Bayern« einführen. RIBl. 1800, 34; Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 293 ff.; Ders., Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97) S. 249.

¹⁴¹ John Locke, Two Treatises (V. 124) 2 ff., 25 ff. Die klassische Formulierung bringt John Stuart Mill, Principals of Political Economy, Vol. 1. London 1849, S. 267: »The institution of property, reduced to its essential elements, consists in the recognition, in each person, of a right to be exclusive disposal of what he or she have produced by their own exertions, or received by gift or fair agreement, without force or fraud, from those who produced it. The foundation of the whole is, the right of producers to what they themselves have produced.«

¹⁴² Auf Initiativen in dieser Richtung weist Josef Kaizl, ebd., S. 55, 72 f. hin.

¹⁴³ Vgl. die für die deutschen Staaten richtungsweisende »Zoll- und Mautordnung für die Gesamtstaaten des Königreiches Bayern« vom 1. Dezember 1807, RBl. 1808, 5. Die Zollordnung trat am 1. Januar 1808 in Kraft. Ihr war mit VO. vom 2. November 1807, RBl. 1807, 1825, die Zentralisierung der Zollverwaltung vorausgegangen. Am 8. März 1808, RBl. 1808, 607 wurde die Zollordnung neu gefaßt. Eckehard J. Häberle, Zollpolitik und Integration (E. 24) S. 150 f. — Zum Problem der Freizügigkeit vgl. die VO. vom 31. März 1801, Carl Friedrich Häberlin, Staatsarchiv (II. 37) VIII, S. 311 ff., und die VO. vom 28. September 1806, RBl. 1806, 369. Siehe auch die VO. vom 5. Januar 1807, RBl. 1807, 55 über den Entzug der Gewerbekonzessionen der Patrimonialgerichte. Die VO. führt auch an: »Die verschiedenen Erwerbszweige sollen in ein angemessenes Verhältnis gesetzt und der Zustand der Gewerbe nach einem richtigen staatswirtschaftlichen System geläutert und verbessert werden.«

¹⁴⁴ Fintan Michael Phayer, Religion und das gewöhnliche Volk (IV. 89) S. 175.

¹⁴⁵ Insofern ist die Aufhebung der Leibeigenschaft — auch wenn sie in Bayern nicht mehr die Bedeutung hatte — mehr als nur ein formeller Akt. Vgl. auch Kap. IV, 2, 3.

¹⁴⁶ Vgl. u. a. die VO. über die Gleichheit der Abgaben vom 8. Juni 1807, RBl. 1807, 969.

¹⁴⁷ Denkschrift Montgelas' an den König im Januar 1808, abgedruckt bei Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 70. — Bemerkenswert ist, daß die Konstitution von 1808 keine Zwangsabtretung von Grund und Boden für öffentliche Bedürfnisse gegen Entschädigung vorsah, wohingegen derartige Möglichkeiten die Verfassung von 1818 regelte.

¹⁴⁸ Konstitution 1808, Tit. I § 7.

seines Eigentums ein gesteigertes Wertbewußtsein — das im Kern das allgemeine Persönlichkeitsrecht ausdrückt — und die Chance zu einem besseren Leben in Freiheit beinhaltet¹⁴⁹.

In dieser Überhöhung, Persönlichkeitswirkung und allgemeinen Verpflichtung des Eigentums liegt auch die moralische Rechtfertigung der Vermögenshäufung. Eigentum und Freiheit als Antriebskräfte des Fortschritts werden zu Grundwerten der bürgerlichen Entfaltung, allerdings in Bayern und in den anderen deutschen Territorien nicht *gegen*, sondern *mit* und *durch* den Staat. Das egalitäre Element trat auch hier zurück. Der national-erzieherischen Orientierung der Reformen entsprach die Mehrung des »Nationalwohlstandes«¹⁵⁰ als Steigerung der Gesamtkraft des Staates. Diese Dominanz der staatlichen Initiative ermöglichte unter gewissen Bedingungen das Weiterwirken feudaler Strukturen.

Formen ständisch-gesellschaftlicher Kontinuität

Die Reformpolitik Montgelas' erreichte 1808 ihren Höhepunkt. Bis dahin war es jedoch nicht gelungen, in einem neuen Zivilgesetzbuch das durch den Code Napoléon vorgeprägte bürgerlich-liberale Eigentumsrecht durchzusetzen¹⁵¹. Auch zu einer beabsichtigten umfassenden Revision des Codex Bavaricus civilis von 1756 kam es nicht¹⁵². Statt dessen blieb es — wie gezeigt — bei der Regelung verschiedener einzelner Bereiche des Zivilrechts. Die Gründe für diese Wende lagen vor allem in der Adelsreaktion, in den deutsch-nationalen romantischen Bewegungen gegen die französische »Fremd«-Herrschaft und in dem Bemühen Montgelas', den Adel zu privilegieren, um ihn in den neuen Staat zu integrieren und um ihn in eine Rolle des Schützers des Thrones hineinwachsen zu lassen¹⁵³. Hinzu kamen neben Widerständen von Seiten der Bauern — die für die Ablösung des Obereigentums ihres Grund und Bodens zu wenig Kapital hatten — vor allem finanzielle Erwägungen des Staates, der durch das mit dem Code civil verbundene neue Eigentumsrecht etwa ein Viertel seiner Einnahmen verloren hätte. Es zeigte sich auch der Einfluß der napoleonischen Adelspolitik¹⁵⁴. Begünstigt wurden in Frankreich allerdings die ehemals revolutionären Gruppen der Bourgeoisie und des Beamtentums wie auch der neuen militärischen Elite, wohingegen Montgelas nur an den alten Adel anknüpfen

¹⁴⁹ Die Philosophie des Egoismus hat hier in der Übersteigerung eine Wurzel. Max Stirner, *Der Einzige und sein Eigentum*. Leipzig 1845.

¹⁵⁰ Vgl. zum Beispiel den Erlaß vom 27. Februar 1805, RBl. 1805, 359, und das Edikt vom 7. Juli 1808, RBl. 1808, 1893.

¹⁵¹ Vgl. vor allem Elisabeth Fehrenbach, *Traditionale Gesellschaft* (E. 9) Kap. IV, 4; dazu die Rezension von Eberhard Weis, in: *HZ.* 223 (1976) S. 179—185; Hinweis in Kap. II vorne.

¹⁵² Neben den Ausführungen in Kap. IV, 4 und V, 1 vgl. auch Max (von) Seydel, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) I, S. 298 f.

¹⁵³ Vgl. Kap. IV, 2.

¹⁵⁴ Elisabeth Fehrenbach, *ebd.*

konnte¹⁵⁵. Ein Geldbürgertum in größerem Ausmaß und ein *bürgerliches* Offizierskorps mit *eigenem* Standesbewußtsein gab es in Bayern nicht und das Beamtentum kam für eine derartige Funktion nicht in Frage, da seine Mitglieder selbst zu wenig vermögend waren und dem Staat in seiner Finanznot keine ausreichenden Dotationsfonds zur Verfügung standen. Ganz abgesehen davon, daß König Max I. gegen eine derartige einem revolutionären Usurpator gemäße Politik eine heftige Abneigung entwickelt hätte. Die Verfassungsgestaltung erklärt die verhältnismäßige politisch-gesellschaftliche Zusammenarbeit des sich integrierenden zum Teil ritterschaftlichen, mediatisierten und ehemals ständischen Adels einerseits und des aufgeklärt-liberalen Montgelas'schen Beamtentums andererseits im Vormärz¹⁵⁶.

Gutsherrliche Gerichtsbarkeit mit »Polizey«-Aufgaben, grundherrschaftliche Rechte — so Jagd- und Weidebelastungen — und Majorats- bzw. Fideikommißfähigkeit waren in ihrem Fortwirken und in ihrer Wiederherstellung 1811 bis 1818 die Kernstücke der Refeudalisierung¹⁵⁷. Sie stehen im Widerstreit zur bürgerlichen Eigentumsordnung, erfuhren aber neben dieser gleichfalls verfassungsrechtliche Garantie. Zwei verschiedene, weitgehend entgegengesetzte Prinzipien bestimmten damit die staatlich-gesellschaftliche Struktur. Das liberal-bürgerliche Eigentumsprinzip drang auf institutionelle Trennung von privatem und öffentlich-politischem Bereich. Das feudale Eigentumsprinzip war im Sinne seiner Verknüpfung mit Herrschaft, mit Hoheitsgewalt nur in institutioneller Bindung an öffentlich-politische Einrichtungen denkbar¹⁵⁸. Im modernen Staat

¹⁵⁵ Vgl. vor allem das Majoratsedikt vom 22. Dezember 1811 und die authentische Erklärung einiger Stellen des Edikts vom 22. Dezember 1811 über die Fideikommission und Majorate vom 24. August 1812, RBl. 1812, 6, 1481; das OE. über die gutsherrliche Gerichtsbarkeit vom 16. August 1812 und die VO. über die Bildung gutsherrlicher Gerichte vom 30. September 1813 (Fristverlängerung), RBl. 1812, 1505 und 1813, 1249; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 258 f.; Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 300 ff.

¹⁵⁶ Kap. VI, 2, 3; dazu verschiedene Hinweise bei Heinz Gollwitzer, Die Standesherrn (I. 60); Hubert Ostadal, Die Kammer der Reichsräte in Bayern von 1819—1848. Ein Beitrag zur Geschichte des Frühparlamentarismus (= MBM. 12). München 1968; Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17).

¹⁵⁷ Kap. IV, 2; Anm. 155 oben; zu Jagd- und Weidebelastungen siehe die gelungene Untersuchung von Hermann Kessler, Politische Bewegungen in Nördlingen und dem bayerischen Ries während der deutschen Revolution 1848/49 (= Münchner Historische Studien, I, 15). München 1939, vor allem Kap. I; neben dem oben genannten Majoratsedikt von 1811 siehe die VII. Beilage zur Verfassung von 1818 über die Fideikommission; Joseph (von) Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts. München 1860, S. 119 ff.; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 598 f.

¹⁵⁸ Im Codex Maximilianus Bavaricus Civilis von 1756 zeigt sich die Übergangsphase (vgl. vor allem 2. Tl., 2. Kap., §§ 1—6). Deutlich wird die Entwicklung in der von Max Danzer besorgten Ausgabe »Das Bayerische Landrecht (Codex Maximilianus Bavaricus Civilis) vom Jahre 1756 in seiner heutigen Geltung. München 1894«. Der Codex zeigt nun Elemente bürgerlich liberaler Vorstellungen, ohne aber die feudalen Prinzipien völlig zu überwinden. Die modernen Erfordernisse lenken die Interpretation des Codex im 19. Jahrhundert, ohne aber zu einer Neufassung des Eigentumsrechts zu führen.

konnte es nur durch Sonderstellung der infrage kommenden Gruppen, des Adels verwirklicht werden¹⁵⁹.

Die Konstitution von 1808 kannte diese Tendenz noch nicht. Erst die neue Adelspolitik im Gefolge der Restituierung von Adelsrechten seit 1811 führte nach der Logik der traditionellen Stellung des Adels über dessen sozial-wirtschaftliche Vorrechte hinaus zur Revision der Konstitution im Sinne seiner verfassungsmäßigen Privilegierung¹⁶⁰. Dies entsprach im ganzen der damaligen gesellschaftlichen Wirklichkeit. So blieb der Gegensatz zwischen bürgerlich-liberalen und feudalen Gestaltungsnormen auf gesellschaftlich-wirtschaftlicher Ebene zwar erhalten, konnte im Verfassungskompromiß von 1818 jedoch formal ausgeglichen, wenn auch nicht aufgehoben werden. Der Staat hatte das labile Gleichgewicht aufrecht zu erhalten. Er mußte dies um so mehr tun, je unwahrscheinlicher durch die anwachsende politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamik eine konsensgetragene Weiterentwicklung der Verfassung im Vormärz wurde¹⁶¹. Zu einer Systemveränderung, die den gegensätzlichen Eigentumsbegriffen zugrunde lag, konnte er sich nicht durchringen, da die postfeudale Gesellschaftsschicht gegenüber den liberal-bürgerlichen Gruppen, die die Verfassung allein auf die Verbindung von Eigentum und Bürgerrechten zu gründen gedachten, noch das politische Übergewicht hatte.

Das Weiterbestehen feudaler Strukturen verhinderte die Ausprägung des modernen Staates nicht. Schließlich bedeutet Modernisierung nicht nur die Innovation bereits moderner Einrichtungen in Staat, Gesellschaft und Politik, sondern auch den Übergang traditionaler, so feudaler in moderne Staaten. Die Richtung, der programmatische Inhalt des Wandels, der funktionale Zusammenhang überkommener zu neuen Entwicklungen stand beim Übergang im Vordergrund. Diese Tatsache trug dazu bei, daß in Bayern – und auch in den anderen deutschen Staaten – ein eigener Typus des modernen Staates verwirklicht wurde. Auf die aus Westeuropa einfließenden revolutionären Ideen reagierte die bayerische Gesellschaft entsprechend ihrer Lagen und Schichtung. Das bedeutete, nachdem die Reformen von einer doch dünnen, meist bürokratischen Gruppe durchgesetzt wurden, daß der moderne Staat einer breiten gesellschaftlichen Fundierung entbehrte. Montgelas war sich dessen sichtlich be-

¹⁵⁹ Vgl. dazu Conrad Cucumus, Lehrbuch des Staatsrechts (E. 37) § 93 ff. und Ernst von Moy, Das Staatsrecht (E. 37) I, 2, S. 17 ff. Beide gehen einerseits von modernen Überlegungen aus, stellen aber andererseits die Vorrechte des Adels nicht in Frage.

¹⁶⁰ So wurden den Majoratsbesitzern und den »adeligen Besitzern« nach dem Majoratsedikt von 1811 (§ 71) in den repräsentativen Versammlungen Rechte als »geborene Mitglieder« gewährt; eine Tendenz, die schließlich 1814/15 und 1818 zur Einrichtung der Kammer der Reichsräte führte.

¹⁶¹ Die Verfassung vom 26. Mai 1818 sah in der Präambel eine derartige Weiterentwicklung der Verfassung vor: »Endlich eine Gewähr der Verfassung, sichernd gegen willkürlichen Wechsel, aber nicht hindernd, das Fortschreiten zum Besseren nach geprüften Erfahrungen«. Noch 1827 betonte Ludwig I. diese Perspektive in seiner Eröffnungsrede zum neuen Landtag: »Ihr Lieben und Getreuen, die Stände des Reiches. Nicht frei von Mängeln ist unsere Verfassung. Weise gibt sie selbst die Wege zur Verbesserung an. Viel Gutes ist bereits auf den früheren Landtagen geschehen, vieles bleibt noch zu tun.«

wußt. Seine Maßnahmen zielten daher bis 1808 auf die Entfaltung einer Staatsbürgergesellschaft, gegründet auf Bildung und Besitz.

Dies konnte aber nur in einem längerfristigen Prozeß erfolgen. Als nun die Refeudalisierungspolitik einsetzte, stellten sich die überkommenen Führungsschichten nicht mehr kompromißlos gegen den neuen Staat, sondern ordneten sich — wenn auch zögernd — ein, nützten ihre starke Stellung und ergriffen immer selbstbewußter die Möglichkeiten der politischen Gestaltung und der verfassungspolitischen Einflußnahme. Es ging nicht mehr um die Verwirklichung des neuen Staates überhaupt — seine Existenz wurde nicht ernsthaft in Frage gestellt, — sondern um dessen Ausbau. Besitz- und bildungsindividualistische Maxime wurden von *allen* Gesellschaftsschichten und sich formentwickelnden politischen Gruppen zur Artikulierung und Durchsetzung ihrer Interessen übernommen¹⁶². Das wichtigste Mittel der Willensbildung, die Meinungs- und Gewissensfreiheit, orientierte die bayerische Gesellschaft zwar an Kategorien der Zukunft, bedeutete einen weiteren Rückzug der alten Adelswelt, förderte aber gleichzeitig wegen seiner formalen Geltung auch die Entstehung der postfeudalen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts. Modernität kann eben eine selbst in wichtigen Bereichen noch traditionale staatlich-gesellschaftliche Ordnung auszeichnen¹⁶³. Wesentlich für die Entwicklung war, daß diese Freiheiten ebenfalls nur im Rahmen des Staates, also »vernünftigerweise« von der Staatsidee begrenzt, verwirklicht wurden¹⁶⁴.

*Meinungs- und Pressefreiheit*¹⁶⁵

Mit der Verfassungsordnung beabsichtigten die Reformer, Werte zu verwirklichen, die Fortschritt nicht nur für die Menschen in Bayern, sondern für die Menschheit im allgemeinen bedeuteten. »Eines der großen Mittel, diese glück-

¹⁶² Personalität bedingt eine äußere Sphäre der Freiheit, die sich im Eigentum verwirklicht. Geistiges Eigentum und Spracheigentum wird dabei nicht unterschieden. Beide sind personale Rechte, Freiheitsrechte. Sie sind über den Gebrauch, über das System der Bedürfnisse mit der Gesellschaftsordnung verknüpft. Die funktionale Beziehung von Bildungs- und Besitzbürgertum neigt dazu in der Überwölbung *eine* Gesellschaft, die bürgerliche Gesellschaft zu konstituieren. Hegel, Grundlinien (IV. 241) §§ 41 ff.; Johann Gottlieb Fichte, Beweis der Unrechtmäßigkeit des Büchernachdrucks (1793) in: Ders., Sämtliche Werke, 11 Bde., Berlin/Bonn 1845/46, Bd. 8, S. 223 ff.; Gerhard Oestreich, Geschichte der Menschenrechte (V. 123) S. 75 ff.; Helmuth Rittsteg, Eigentum (V. 124) S. 361 ff.; Dieter Schwab, Die »Selbstverwaltungsidee« (IV. 202) S. 134; auch Otto Dann, Die Anfänge politischer Vereinsbildung in Deutschland, in: Soziale Bewegung und politische Verfassung. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt. Hrsgg. U. Engelhardt u. a. (= Industrielle Welt, SBd.). Stuttgart 1976, S. 197–232.

¹⁶³ Vgl. u. a. Samuel P. Huntington, Political Order (E. 7).

¹⁶⁴ Der Staat ist in diesem Sinne Vorbedingung der Freiheit. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre (E. 2) S. 537 f.; Niklas Luhmann, Grundrechte (I. 121) S. 57.

¹⁶⁵ Konstitution 1808, Tit. I § 7: »Der Staat gewährt allen Staatsbürgern Sicherheit der Person und des Eigentums — vollkommene Gewissensfreiheit — Pressefreiheit nach dem Zensuredikt vom 13. Junius 1803, und den wegen der politischen Zeitschriften am 6. September 1799 und 17. Februar 1806 erlassenen VOen.«. Siehe auch die VO. vom 2. (10.) April 1799, IBl. 1799, 277; Kap. IV, 3; Theodor Bitterauf, Die

liche Revolution der Toleranz in den Geistern zu beschleunigen, sie aus der Lethargie herauszureißen, in der sie dahindämmern, und das Licht zu verbreiten, wird die Befreiung des Buchhandels von diesen geradezu kindischen Fesseln sein, denen man sie unter dieser Regierung (Karl Theodors) unterworfen hat«¹⁶⁶. 1799 wurde das »Büchercensurcollegium« durch eine »Büchercensur-specialcommission« ersetzt¹⁶⁷. Auch diese und ähnliche Einrichtungen in den Neubayerischen Landen mußten 1803 dem reformerisch-liberalen Geist weichen¹⁶⁸. Im Sinne einer »liberté raisonnable de la presse«¹⁶⁹ nahmen die Überwachungsaufgaben nunmehr die örtlichen Polizeibehörden und die ordentlichen Gerichte wahr. Das Präventivsystem wandelte sich – im Sinne nachträglicher Verantwortung – in ein Repressivsystem. Die obrigkeitliche Willkür wich einer verfahrensmäßig geordneten Rechtssicherheit¹⁷⁰. Einschränkung fand das liberale und im Vergleich zu anderen Staaten ungewöhnlich freizügige Zensuredikt über die Freiheit der Presse und des Buchhandels von 1803 nur durch die Sonderbehandlung der vorherigen Genehmigungspflicht der »periodischen Schriften politischen und statistischen Inhalts«¹⁷¹. Diese schrittweise Verwirklichung der Freiheit der Meinung und der Presse war auch für die bayerischen Reformen ein Weg der Wahrheit, der zu einer Gesellschaft führen mußte, die den modernen Staat eigentlich erst hervorzubringen in der Lage war¹⁷². Der Prozeß spiegelte Formen der Einheit zwischen Regierenden und Regierten, zwischen Staatsverwaltung und Staatsvolk. Die Meinungsfreiheit bot die Möglichkeit, »von seiner Vernunft in allen Stücken öffentlich Gebrauch zu machen«¹⁷³.

Der Rückgriff auf die innere und äußere Freiheit der Aufklärung im Kant'schen Sinne fiel um so leichter, da die Ideale der Französischen Revolution in ihrer begrifflichen Entleerung inzwischen »wie ausgebrannte Patronenhülsen«

Zensur (II. 225); Oskar von Reinhardtstoettner, Beiträge (E. 31) S. 57 ff.; Karl Theodor von Heigel, Censurwesen in Altbayern, in: Ders., Neue historische Vorträge und Aufsätze. München 1883, S. 231–257; Ferdinand Lorenz, Zur Geschichte der Zensur und des Schriftwesens in Bayern, in: AK., Berlin 2 (1904) S. 318–352, 411–489; Franz Schneider, Pressefreiheit (II. 224); Jürgen Habermas, Strukturwandel (I. 127); Ders., Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Moderne deutsche Sozialgeschichte. Hrsg. H.-U. Wehler (= NWB. 10). Köln 1966, S. 197–221.

¹⁶⁶ Montgelas' Ansbacher Mémoire für den Herzog vom 30. September 1796, bei Eberhard Weis, Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97) S. 253 f.

¹⁶⁷ VO. vom 2. (10.) April 1799, IBl. 1799, 277; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 229.

¹⁶⁸ Edikt über die Preß- und Buchhandelsfreiheit vom 13. Juni 1803, RBl. 1803, 377.

¹⁶⁹ Montgelas' Ansbacher Mémoire, ebd., S. 254.

¹⁷⁰ Zensuredikt vom 13. Juni 1803, ebd.; Theodor Bitterauf, Die Zensur (II. 225).

¹⁷¹ VO. vom 17. Februar 1806, RBl. 1806, 70; VO. vom 6. September 1799, IBl. 1799, 665; »Les feuilles politiques et autres ouvrages périodiques furent seuls acceptés de cette liberté générale et restèrent comme auparavant soumis à la censure du département des affaires étrangères«. Denkschrift Montgelas' an den König im Januar 1808, abgedruckt bei Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 70.

¹⁷² Dies deutet bereits das amtliche kurbayerische Intelligenzblatt von 1774 (S. 23 f.) zu Zeiten des Aufgeklärten Absolutismus an.

¹⁷³ Immanuel Kant, Werke (I. 46) IX, S. 55.

Europa¹⁷⁴ zu bedecken begannen. »Die Erforschung jeder nützlichen Wahrheit« hatte somit neben Religion und Sittlichkeit ein Grundpfeiler des »öffentlichen Wohls« zu sein¹⁷⁵. In dieser Hinsicht ergab sich eine Orientierung der Meinungsfreiheit auf die Befreiung des Menschen aus der Unmündigkeit und ihre Begrenzung auf den Staatszweck. »Die Tatsachen« waren »soviel möglich einfach, und ohne alle Bemerkungen, und Raisonnement, insoweit sie nicht aus der Natur der Sache fließen, oder zu ihrer besseren Aufklärung dienen, zu erzählen«¹⁷⁶. Die Dinge der Welt sollten also ohne vorherige Auslegung vermittelt werden. Im Vordergrund standen Mitteilung, Aufklärung und politische Information, nicht Überzeugung und nicht politische *Meinungsbildung*. Das realistische Erziehungsprinzip schien hier durch. Der durch diese Öffentlichkeit geschaffene Freiraum bot der bürgerlichen Gesellschaft Möglichkeiten ihrer Entwicklung im vorgegebenen staatlichen Rahmen. Meinungsfreiheit war in diesem Sinné kein umfassendes individuelles Freiheitsrecht, kein Menschenrecht. Diese naturrechtliche Maxime suchte erst das selbstbewußt gewordene Bürgertum im Vormärz aufzugreifen, um seine Vorstellung von politischer Freiheit gegen Staat und Monarch durchzusetzen. Aber auch in dieser Epoche entschwand das Staatszweckdenken als Bestimmungselement der Meinungsfreiheit nicht aus der Diskussion¹⁷⁷. Das war jedoch ein weiterer Schritt.

Montgelas ging es um die Gewährung der bürgerlichen Freiheit — wozu er die Pressefreiheit zählte — zum Aufbau und zur Erziehung einer bayerischen Staatsgesellschaft¹⁷⁸.

Gewissensfreiheit

In engem Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit steht die Gewissensfreiheit¹⁷⁹, das Recht der freien Religionsausübung. Die Annahme, daß mit der Forderung auf Religionsfreiheit überhaupt ein Menschenrecht erstmalig formuliert wurde, läßt sich für Bayern ebensowenig wie für Westeuropa und die Vereinigten Staaten uneingeschränkt aufrechterhalten; obwohl kein Zweifel darüber besteht, daß die Reformation der individuellen Emanzipation des Menschen

¹⁷⁴ Herbert Lüthy, Tugend und Menschenrechte (I. 126) S. 56.

¹⁷⁵ Zensuredikt vom 13. Juni 1803, ebd.

¹⁷⁶ VO. vom 6. September 1799, IBl. 1799, 665.

¹⁷⁷ Vgl. z. B. die Flugschrift: Anonym, Preßfreiheit oder Censur in Deutschland? Eine praktische Frage. Frankfurt/M. 1839.

¹⁷⁸ Montgelas selbst sagt dazu im Ansbacher Mémoire: »Je ne m'arrête pas aux objections que bien des gens seraient tentés de faire contre le fonds même du projet. Il est démontré aujourd'hui que *c'est l'ignorance crasse des peuples et non l'instruction raisonnable et proportionnée à l'état d'un chacun qu'on leur procure, qui fait les révolutions et bouleverse les empires.* (Hervorhebung durch Montgelas, der Verf.) Plus ils sont éclairés, plus ils chérissent leurs devoirs, plus ils s'attachent à un gouvernement qui s'occupe véritablement de leur bonheur.« Zitiert nach Eberhard Weis, Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm (I. 97) S. 254; vgl. auch Ders., Montgelas (E. 9) S. 282 f.

¹⁷⁹ Konstitution 1808, Tit. I § 7; Religionsedikt von 1809; Kap. IV, 3.

mächtige Impulse verlieh¹⁸⁰. Für Montgelas unterlag die Gewissensfreiheit dem strengen Schutz des Staates. Toleranz und Parität sowie Maßnahmen zur Säkularisierung und Säkularisation sollten der Funktion der Religion als menschlichem Grundbedürfnis Rechnung tragen und sie als Mittel der gesellschaftlichen Entfaltung tauglich machen¹⁸¹. Der Staat selbst war damit nur als weltliches Gebilde denkbar. Die Religion wurde zur Privatsache. Indem sie der Staat jedoch schützte, schuf er einen autonomen Raum, in dem die religiöse Gewalt der Kirchengemeinschaften ihm selbst entgegentreten konnte, da deren Interessen vielfach auch im weltlichen Bereich lagen. Im erneuten Gegenzug mochte der Staat auf die Religion als Instrument seiner Verankerung und mentalen Verwirklichung in der Gesellschaft aber nicht verzichten, da ohne sie »der Zweck der bürgerlichen Gesellschaft nicht wohl erreicht werden könne«¹⁸². Er gewährte Gewissensfreiheit daher nicht als vorstaatliches Menschenrecht, sondern als staatliches Grundrecht, verstand Religion als Ethik und maß ihr aus moralisch-praktischen Erwägungen vor allem Aufgaben der sittlichen Erziehung des Volkes im Rahmen des Staatszwecks zu. Der Staat suchte die Kirchen daher auch soweit als möglich seiner Hoheit zu unterwerfen¹⁸³ und gab den Religionsangehörigen ungleiche Rechte.

Das Religionsedikt von 1809¹⁸⁴ sprach von drei Gruppen von Glaubensgemeinschaften: erstens den drei christlichen Glaubengesellschaften¹⁸⁵ mit staatskirchenrechtlicher Stellung und den Rechten öffentlicher Korporationen, zweitens den privaten Religionsgesellschaften mit zwar staatlicher Genehmigung aber eingeschränkten Rechten und schließlich drittens den nicht genehmigten Religionsgesellschaften mit dem Recht der einfachen Hausandacht, aber nicht

¹⁸⁰ Georg Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Leipzig 1895; Ders., Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, in: Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte. Hrsg. R. Schnur (= WdF. 11). Darmstadt 1964, S. 1–77; Ernst Troeltsch, Die Bedeutung des Protestantismus für die Entstehung der modernen Welt. München 1906, erweitert ⁵1928; Josef Bohatec, Die Vorgeschichte der Menschen- und Bürgerrechte in der englischen Publizistik der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts, in: Zur Geschichte . . ., ebd., S. 267–331; Gerhard Ritter, Ursprung und Wesen der Menschenrechte, in: Zur Geschichte . . ., ebd., S. 202–237; Karl Bosl, Religiöse Bewegung – gesellschaftliche Struktur – staatliche Macht. Die gesellschaftliche Funktion der Reformation, in: Ders., Menschen und Gesellschaft in der Geschichte Europas. München 1972 S. 175–192; Gerhard Oestreich, Geschichte der Menschenrechte (V. 123) S. 31 f.; Hinweise bei Thomas Nipperdey, Reformation, Revolution, Utopie. Studien zum 16. Jahrhundert (= Kleine Vandenhoeck-Reihe 1408). Göttingen 1975; Wladimir Z. Zeltner, Menschenrechte als säkularisierte religiöse Rechte, in: Menschenrechte in Israel und Deutschland. Hrsg. G. Stein, Köln 1978, S. 15–26; Walther Grab, Die Kontroverse über die Menschenrechte in Deutschland im Zeitalter der Französischen Revolution, in: Menschenrechte in Israel . . ., ebd., S. 27–39.

¹⁸¹ Vgl. Kap. IV, 3; Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 134 ff.

¹⁸² Generale vom 11. März 1802, RBl. 1802, 178.

¹⁸³ Vgl. Kap. IV, 3.

¹⁸⁴ Religionsedikt vom 24. März 1809, RBl. 1809, 897; vgl. Kap. IV, 3.

¹⁸⁵ Die griechische Kirche gewann mit Gesetz vom 1. Juli 1834, GBl. 1834, 41, ähnliche Rechte wie die drei genannten christlichen Glaubengesellschaften. Ihre Stellung blieb jedoch umstritten. Ernst von Moy, Das Staatsrecht (E. 37) I, 1, S. 91; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) VI, S. 121 A. 1; Seydel-Piloly,

mit dem Recht gemeinsamer Religionsausübung¹⁸⁶. Das Bekenntnis konnte frei gewählt werden, seine Praktizierung jedoch regelte der Staat. Vor allem die Juden erhielten zwar Gewissensfreiheit und die Rechte einer privaten Kirchengesellschaft zugestanden — dies war eine erhebliche Verbesserung ihrer bisherigen Lage —, ihre rechtliche, soziale und wirtschaftliche Stellung unterlag weiterhin Einschränkungen¹⁸⁷. Der Gleichheitsgrundsatz trat in ein Spannungsverhältnis zum Prinzip der Gewissensfreiheit¹⁸⁸.

4. GRUNDRECHTE UND POLITIK

Grundrechte als Kampfpapieren

Die Positivierung der Menschenrechte gründet theoretisch in der Vorstellung vom Ursprung des Staates im Gesellschaftsvertrag. Dies ergab einerseits die rationale Bindung des Herrschers an das Gesetz, aber andererseits auch die Beschränkung der Untertanen durch den Unterwerfungsvertrag¹⁸⁹. Aus dieser Lage erwuchs im Herrschaftsverständnis des aufgeklärten Fürsten und im Staat der Reformepoche die enge verfassungspolitische Verknüpfung der Menschenrechte als Grundrechte mit Nützlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprinzipien. Solange der Staat Motor der Reformen war — vor allem in der Abschaffung der Willkür durch Gewähr des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit und in der Eingliederung des um seine Privilegien ringenden autonomen Adels —, vermochte er seine ausgleichende Funktion gesellschaftlich glaubhaft zu vermitteln. Als er aber seine Rolle als Gestalter einer lebendigen Verfassung aufgab, trat der politische Charakter der Grundrechte hervor, und sie wurden zu Kampfpapieren des sich formierenden Bürgertums gegen die neubevorrechtigten Gruppen in

Bayerisches Staatsrecht (E. 37) II, S. 465 A. 33. Durch Gesetz vom 3. Juli 1869, GBl. 1869, 292, und Reichsgesetz vom 22. April 1871, RGBl. 1871, 87, erledigte sich diese Frage.

¹⁸⁶ Die Möglichkeit der Religionslosigkeit oder des Bekenntnisses zum Atheismus blieb in der bayerischen Staatsrechtslehre umstritten. Gustav Hohe, Die Bedeutung der vollkommenen Gewissensfreiheit nach bayerischem Verfassungsrecht mit Bezug auf die religiöse Kindererziehung. München 1919, bietet wertvolle Materialien, wenn auch seinen Schlußfolgerungen nicht zuzustimmen ist.

¹⁸⁷ Edikt über die Verhältnisse der jüdischen Glaubensgenossen in Bayern vom 10. Juni 1813, RBl. 1813, 921. Intensivere Bemühungen und Erfolge der Gleichstellung der Juden mit den christlichen Religionsgemeinschaften zeigen sich erst mit verschiedenen Maßnahmen ab 1863. Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) VI, S. 326 ff.; Stefan Schwarz, Die Juden in Bayern im Wandel der Zeit. München/Wien 1963; Gernot Kirzl, Staat und Kirche im Bayerischen Landtag zur Zeit Max II. (1848—1864) (= MBM. 50). München 1974, S. 338 ff.

¹⁸⁸ Montgelas ging vom Nützlichkeitsprinzip aus. Nur insoweit eine Religion moralische Werte vermitteln und staatliche Aufgaben zu erfüllen vermochte, genoß sie alle Rechte. Dies war bei den Religionsgemeinschaften abgestuft der Fall und bei den Juden begründete er die weitgehende Beschränkung mit der »imperfectio morale des evreux«. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) LVII ff., 140.

¹⁸⁹ Gerhard Ritter, Ursprung und Wesen der Menschenrechte, ebd.

der Gesellschaft und gegen den Staat selbst¹⁹⁰. Staat und Gesellschaft artikulierten in ihren repräsentativen Vertretern unterschiedliche, oft gegensätzliche Entwicklungsvorhaben für die Zukunft¹⁹¹. Der Rückgriff des Bürgertums auf die Grundrechte als vorstaatliche Menschenrechte im Vormärz als Mittel der Staatsopposition zeugt von diesem Prozeß¹⁹².

Partizipation

Die Trennung zwischen individuellen oder bürgerlichen und politischen Freiheitsrechten war somit nur in einer Übergangszeit möglich. Beide Komponenten stehen in einem unauflöselichen Spannungsverhältnis. Die aktive Ausübung der Grundrechte neigt zur ständigen Ausdehnung der politischen Freiheit als Teilhabe, als Partizipation¹⁹³. Die Gleichheit des Freiheitsanspruchs wandelt sich zur Forderung der Gleichheit der politischen und sozialen Rechte¹⁹⁴. Das folgt aus der inneren Konsequenz der Freiheit als Fähigkeit der Entscheidung und gilt für die individuelle wie für die politische Freiheit. Beide können sich letztlich nur gegenseitig garantieren. Das heißt, auch die Grundrechte bedingen – trotz staatlicher Begrenzung – eine auf Freiheit angelegte Gesellschaftsordnung, aus der sich die Leitlinien einer entsprechenden Staatsverfassung ergeben. Die Grundrechte sind in diesem Sinne Faktoren der Staatshervorbrin-

¹⁹⁰ Auch in Bayern war der politische Liberalismus des Vormärz elitär, vor allem auch in Abgrenzung gegenüber Handwerksgesellen, Arbeitern und Bauern. Diese Tatsache schlug in Bayern mit seiner zögernden Industrialisierung besonders zu Buche. Dies war eine allgemeine Problematik; vgl. schon Immanuel Kant, Werke (I. 46) VII, S. 432 ff. (Metaphysik der Sitten); Rudolf Smend, Bürger und Bourgeois (V. 123); Herbert Krüger, Die Verfassung als Programm der nationalen Integration (III. 6).

¹⁹¹ Zum Problem der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft vgl. vor allem Werner Conze, Staat und Gesellschaft (E. 2) S. 55; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Staat und Gesellschaft ... (I. 121) S. 403 f.; Erich Angermann, Das »Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft« (I. 128).

¹⁹² Das Staatslexikon oder Enzyklopädie der Staatswissenschaften. Hrsgg. C. v. Rott-eck u. C. Welcker, 12 Bde. Altona 1845–48, hier Bd. 5, S. 179–188, Art. »Freiheit«; ebd., Bd. 12, S. 689–706, Art. »Urrechte oder unveräußerliche Rechte; vorzüglich in Beziehung auf den Staat«; Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37) S. 124, spricht vorher bereits von »Urrechten des Menschen im Staate«; für die Problematik der Pressefreiheit vgl. Franz Schneider, Pressefreiheit (II. 224). Kap. IV ff.; die Frage der staatlichen oder vorstaatlichen Geltung der Grundrechte ist nach wie vor aktuell, vgl. u. a. Walter Schmitt Glaeser, Mißbrauch und Verwirklichung von Grundrechten im politischen Meinungskampf. Eine Untersuchung über die Verfassungsschutzbestimmung des Art. 18 GG und ihr Verhältnis zum einfachen Recht, insbesondere zum politischen Strafrecht. Bad Homburg v. d. H. 1968; Peter Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie (E. 20).

¹⁹³ Walter Schmitt Glaeser, ebd., 102 ff.; Ders., Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL. 31 (1973) S. 179–265.

¹⁹⁴ Siehe die entsprechende, früher einsetzende, wenn auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führende Entwicklung in England. Werner Conze, Staat und Gesellschaft (E. 2) S. 38 f.; Gerhard A. Ritter, Das britische Parlament im 18. Jahrhundert, in: Ständische Vertretungen in Europa ... (E. 21) S. 398–437; Ders., Das britische Regierungssystem. Leitfaden und Quellenbuch. Köln und Opladen 1970.

gung¹⁹⁵. Selbst wenn aber der Staat nicht bis zur Selbstdefinition durch seine Bürger fortschreitet, ist er dennoch — auch bei prinzipieller Trennung von Staat und Gesellschaft — auf dem Weg der Bestimmung seiner Verfassung durch die Bürger.

Die Reformen in Bayern trugen dieser Entwicklung Rechnung. Indem die Bindung von Hoheitsrechten an Eigentum grundsätzlich aufgehoben wurde, trennte sich der private vom öffentlichen Bereich, selbst wenn dieser Prozeß sich noch bis 1848 hinzog. Eigentumsordnung und Staatsverfassung blieben dennoch eng miteinander verknüpft, da Besitz sowohl zu Bildung wie zu politischer Mündigkeit befähigte. Das Medium der öffentlichen Meinung schuf damit ein Forum der politischen Willensbildung¹⁹⁶. Die ständische ersetzte nun eine vergleichsweise allgemeine Teilhabe. Die Beseitigung der autonomen Mittelgewalten durch Allgemeinheit und Gleichheit bedeutete eine Vereinzelung der Bürger, die eine neue Form der Repräsentation erforderlich machte¹⁹⁷. In ihr wurde der neue Status der Bürger durch die Grundrechte oder durch den Kampf um deren Geltungsbereich umschrieben. So existierte der Staat weiter, auch wenn er nun in der Nation einer ideologischen Klammer mit der Gesellschaft bedurfte¹⁹⁸.

In Bayern ging es in diesem Sinne um den Wandel von einem feudal-»partikularistischen« zu einem modern-zentralistischen Staat und nicht um die Modernisierung eines bereits modernen Landes. Da dieser Prozeß von »oben« eingeleitet wurde, verbanden sich mit ihm auch starke Elemente der Kontinuität¹⁹⁹. Zwar war die Säkularisation Befreiung des Menschen und staatlicher Institutionen von geistlicher Observanz, bedeutete aber keineswegs die Verabschiedung der Religion vom Staat, Montgelas wies vielmehr den Geistlichen und den Kirchen eine Rolle in der staatsbürgerlichen Erziehung zu. Vor allem war der Aufschub der beabsichtigten Neuordnung des Zivilrechts wesentlich auf das Weiterwirken feudaler Strukturen zurückzuführen²⁰⁰. Das Denken Kants vermittelte unabhängig von französisch-revolutionären Einflüssen auch für den deutschen Bereich in seinem System der Freiheitssphären des sittlich autonomen Bürgers Grundlagen; zur Kodifikation unter diesen Gesichtspunkten kam es jedoch nicht, wengleich tragende Prinzipien in der Einzelgesetzgebung ihren Niederschlag fanden. Das zur Diskussion stehende egalitäre Mo-

¹⁹⁵ Vgl. u. a. Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre* (E. 2) S. 582 f.; Peter Häberle, *Retrospektive Staats(rechts)lehre oder realistische Gesellschaftslehre?* Zu Ernst Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, in: *ZHWR*. 136 (1972) S. 425—446.

¹⁹⁶ Dies galt natürlich nicht nur für Bayern; für Preußen vgl. Dieter Schwab, *Die »Selbstverwaltungsidee«* (IV. 202).

¹⁹⁷ Bereits 1805 sagt Gönner, daß der Mensch dem rechtlichen Zwang des Staates nur durch eine »Repräsentation der einzelnen im Volke« unterworfen werden könne. Bei Johann Baptist Nibler, *Der Staat* (II. 10) S. 6.

¹⁹⁸ Es ist umstritten, ob der Staat die Nation oder die Nation den Staat hervorbringt. Für den Historiker ist dies von Fall zu Fall zu überprüfen. In Bayern jedenfalls versuchte der Staat — wie gezeigt — die Nation hervorzubringen. Vgl. zuerst Werner Kaegi, *Entstehung der Nationen*, in: *Historische Meditationen*, 1. Folge. Zürich 1942, S. 9—37.

¹⁹⁹ Kap. V, 3.

²⁰⁰ Eine der frühesten Ankündigungen, VO. über die Justiz- und Gesetzverbesserung vom 24. Januar 1800, *RIBl.* 1800, 117.

dell des Code civil erwies sich als nicht realisierbar. Die gesellschaftliche Wirklichkeit stand dem entgegen. Außerdem ließ sich Gleichheit nicht allein auf den Staat ausrichten. Die Anpassung des zwar aufgeklärten Geist atmennden, aber noch ständisch geprägten Codex Maximilianeus Bavaricus civilis von 1756 mußte genügen²⁰¹. Nur der noch am stärksten rückwärtsorientierte Codex juris Bavarici criminalis von 1751 wurde völlig ersetzt. Anselm von Feuerbach schuf im Geiste naturrechtlicher Normen und eines aufgeklärt-bürgerlichen Menschseins das Strafgesetzbuch von 1813²⁰². Es wirkte als Vorbild für entsprechende Kodifikationen deutscher und anderer europäischer Staaten²⁰³.

Insgesamt gesehen, entsprang die Nation in Bayern nicht einer egalitären Gesellschaft, sondern war im wesentlichen eine Staat und Gesellschaft überwölbende Idee, die als Ziel der Verwirklichung noch bedurfte.

Staat – Individuum – Gesellschaft

Da dem Staat die aktive Rolle zukam, knüpfte Montgelas das Maß der Partizipation der Bürger an die Fortschritte ihrer Erziehung zur politischen Reife; denn nur in der Gemeinschaft der Bürger konnten Staat und Nation eins werden²⁰⁴. Das im Aufgeklärten Absolutismus postulierte zweiseitige Verhält-

²⁰¹ Vgl. u. a. die VO. vom 14. September 1804, RBL. 1804, 817, zur Verbesserung der Verfahrensregelungen bei bürgerlichen Rechtsangelegenheiten; das Hypothekengesetz vom 1. Juni 1822, GBl. 1822, 17, und die Prioritätsordnung vom 1. Juni 1822, GBl. 1822, 101; die beiden letzteren Maßnahmen traten mit Einführungsgesetz vom 26. Mai 1825 allerdings erst am 1. Juni 1826 in Kraft, GBl. 1826, 5. Die damit anzulegenden Hypothekenbücher waren für die Einführung der Grundbücher von besonderer Bedeutung. Die Kontinuität kommt besonders in den Neubearbeitungen (so z. B. 1821 und 1894) des Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis im 19. Jahrhundert zum Ausdruck. Die Kreittmayr'sche Prozeßordnung »Codex Juris Bavarici Judiciarii« von 1753 wurde wenigstens für sämtliche Landesteile durch VO. vom 4. Oktober 1810, RBL. 1810, 873, als allgemein verbindlich erklärt. Mit dem Zivilrecht geschah Gleiches nicht vor 1900, sieht man von der Zivilprozeßordnung von 1869 ab. So galt in Bayern auch in der Kreittmayr'schen Form kein einheitliches Zivilrecht; es bestanden vielmehr die territorialen Rechte fort, und zwar im wesentlichen entsprechend der ehemals historischen Staatlichkeit. Vgl. Otto Frhr. von Völderndorff, Civilgesetzstatistik des Königreiches Bayern. Nördlingen 21880.

²⁰² Nach verschiedenen Maßnahmen zur Reform des Strafrechts legte Anselm von Feuerbach 1807 einen umfassenden Neuordnungsentwurf des Strafrechts in Bayern vor. Er wurde mit »Patent über die Verkündigung des Allgemeinen Strafgesetzbuches für das Königreich Bayern« vom 16. Mai 1813, RBL. 1813, 665, akzeptiert und in Kraft gesetzt.

²⁰³ Otto Fischl, Der Einfluß der Aufklärungsphilosophie auf die Entwicklung des Strafrechts in Doktrin, Politik und Gesetzgebung und Vergleichung der damaligen Bewegung mit den heutigen Reformversuchen (= Strafrechtliche Abhandlungen, 169). Aalen 1973 (Neudruck der Ausgabe Breslau 1913), S. 216–218; Gustav Radbruch, Paul Johann Anselm Feuerbach. Ein Juristenleben. Hrsg. E. Wolf. Göttingen 31957, vor allem S. 76–88, 161 f.

²⁰⁴ Montgelas weist u. a. mit den Worten darauf hin: »La société politique est l'ordre, dans lequel une nation se propose de travailler en commun . . . Dans la

nis Staat und Individuum überschritt so die Grenze zu einem dreiseitigen Verhältnis Staat, Individuum und Gesellschaft. Die Grundrechte gewannen in diesem Zusammenhang für den Bürger eine staatliche *und* gesellschaftliche (Schutz-)Funktion. Außerdem verkörperten und sicherten sie verfassungsmäßige Einrichtungen, die die Grundrechte als solche bezeichneten und die bestimmte Lebensbereiche abdeckten²⁰⁵. Dieser institutionelle Gehalt zielte auf das Wesen der Verfassungsordnung und brachte letztlich das Grundthema der konstitutionellen Entwicklung des Vormärz zum Schwingen. Der Kampf um Durchsetzung und um Erfüllung der Grundrechte sowie um die mit ihm verbundenen Verfassungsforderungen legte den Weg zur politischen Gruppenbildung frei. So gewährleisteten die Grundrechte einerseits Teilhabe der Bürger, andererseits die Einheit von Staat und Gesellschaft und führten folglich zur staatsbürgerlichen Mitbestimmung, die als demokratisches Element über sich zur Veränderung der Repräsentation hinausdrängte.

Diese Entwicklung zeichnete sich in der Reformepoche trotz aller Hemmnisse ab; jedoch ist schon hier anzufügen, daß sich das Bürgertum immer mehr mit der einen Seite – der rechtsstaatlichen Absicherung eines individuell-privaten Freiraumes²⁰⁶ – der Grundrechte begnügte, sie zu Instrumenten der Abwehr machte und so die frühliberale Dynamik der aktiven politischen Wirkung auf Wege der Erstarrung lenkte²⁰⁷. Die Ziele großer Teile des Bürgertums ge-

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 ait une juste idée de son état«. Nach Wolfgang Quint, Souveränitätsbegriff (E. 9) S. 123. Hier spricht Montgelas von der Nation als etwas Vorbewußtem, erst der Staat führt die Nation in das Stadium ihres Bewußtseins. Siehe auch Rudolf Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen (IV. 297) S. 316 f.; Dieter Schwab, Die »Selbstverwaltungs-idee« (IV. 202) S. 132 ff.

²⁰⁵ Die verschiedenen Grundrechtstheorien, wie sie Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht (= stw. 163). Frankfurt/M. 1976, S. 221–252, ausführlich darlegt, kommen in der jeweiligen historischen Lage nur als Mischform vor. Das zeigt sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie etwa Böckenförde, ebd., S. 241 f., selbst ausführt. Für Bayern müssen wir z. Z. der Reformepoche ähnliches feststellen. Zur Problematik allgemein vgl. Ulrich Scheuner, Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber zum 70. Geburtstag. Hrsgg. E. Forsthoff u. a. Göttingen 1973, S. 139–165; Peter Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie (E. 20); Ders., Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVdStRL. 30 (1972) S. 43–191; Ders., Retrospektive Staats(rechts)lehre (V. 195); Ders., Das Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat. Die Numerus-Clausus-Entscheidung vom 18. Juli 1972, in: DÖV. 1972, S. 729–740, hier 731 ff.; Hans Huber, Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen, in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. Hrsg. E. Forsthoff (= WdF. 118). Darmstadt 1968, S. 259–290; Hans Maier, Die Grundrechte des Menschen (I. 126).

²⁰⁶ Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 1, S. 3 ff.; Conradus Cucumus, Lehrbuch (E. 37) z. B. S. 130.

²⁰⁷ Vgl. Franz Schnabel, Deutsche Geschichte (IV. 234) II, S. 128; Herbert Krüger, Die Verfassung als Programm (III. 6) S. 264 ff.; Walter Leisner, Grundrechte (V. 123) S. 30 ff.; Franz Schneider, Die politische Komponente (I. 22).

rieten in Widerspruch zur gesellschaftlichen Wirklichkeit, die sich in der sozialen Frage auf dem Land und in der Stadt darstellte²⁰⁸. Die Funktionen des Staates erweiterten sich auf diese Weise und das positive Recht wurde in seiner Eigenständigkeit eingeengt. Die Spannung zwischen Staat und Recht verlor unter dem Ansturm neuer gesellschaftlicher Kräfte an Bedeutung. Dieser Vorgang der Entleerung zeigte seine Folgen in Bayern aber erst nach der Revolution von 1848.

²⁰⁸ Aus diesem Grunde stellt Lorenz von Stein, *Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 3 Bde. Leipzig 1850. (Neudruck der Ausgabe von 1921. Darmstadt 1959), die rechtliche Gleichheit und gesellschaftliche Ungleichheit gegenüber. Vgl. auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: *Staat und Gesellschaft* (I. 121) S. 131–171; Hans Huber, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates, in: *Rechtstheorie — Verfassungsrecht — Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950–1970. Zum 70. Geburtstag des Verfassers*. Hrsgg. von K. Eichenberger u. a. Bern 1971, S. 27–56, spricht von der Überbetonung der Rechtssicherheit zu Lasten der Gerechtigkeit.

VI. VON DER MONISTISCHEN ZUR DUALISTISCHEN VERFASSUNGSSTRUKTUR

Der Prozeß der Verfassungsgebung erreichte seinem Wesensgehalt nach durch die Konstitution von 1808 seinen Höhepunkt und stellte den bayerischen Staat auf neue Grundlagen. Erst mit dem durch die Reformpolitik geschaffenen Instrumentarium konnte in einem Vorgang der *Konstitutionalisierung* der relevante, zur Mitwirkung drängende Teil der Gesellschaft in den Staat eingegliedert werden¹. Die Dynamik der Entwicklung machte darüberhinaus in einem Land wie Bayern, das einen so umfassenden und plötzlichen Modernisierungsschub erlebt hatte und in dem sich nicht durch lange Traditionen die neuen staatlichen Grundnormen als ungeschriebenes Verfassungsrecht im Bewußtsein der Menschen verankern konnten, als Ausdruck seiner territorialen und gesellschaftlichen Gesamtexistenz ein *adaequates*, positives Grundgesetz des Staates notwendig. Die bisherige »Revolution von oben« als »monarchische Reform« ließ auch keinen anderen Weg zu².

1. DIE REVISION DER KONSTITUTION VON 1808

Mängel der Konstitution

Die Konstitution von 1808 genügte dieser Aufgabe nicht. Schon die Art und Weise wie sie zustande kam, weckte das Mißtrauen der Nachwelt³. Bei der Eile ihrer Ausarbeitung schlichen sich formale Mängel ein. Es fehlte die feierliche Form ihrer Verkündung und ein ausdrücklicher Hinweis auf ihre Geltung als höherrangiges Recht. Über ihre Garantie wurde nichts verfügt. Die Abänderung unterlag keinem besonderen Verfahren.

¹ Vgl. u. a. Werner Conze, Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz, in: Ders., Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848. Hrsg. W. Conze (= Industrielle Welt, 1). Stuttgart 1970, S. 207–269; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) III, S. 18 f.

² Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (III. 1) S. 146–170, hier S. 149; Eberhard Weis, Absolute Monarchie (E. 19) S. 449, hebt hervor: »Der Kredit des Monarchen war damals in allen Schichten der Bevölkerung noch so groß, daß der Monarch und nur er ohne Gewaltanwendung einschneidende und unpopuläre Reformmaßnahmen durchsetzen konnte, in einer Weise, wie es in Demokratien wegen des Widerstandes der Interessengruppen und der Lobby und wegen der Abhängigkeit jeder Regierung von wahltaktischen Überlegungen kaum möglich wäre. Die damalige Stärke der Institution Monarchie wird um so deutlicher, wenn man die persönliche Unzulänglichkeit ihrer Träger in Rechnung stellt.«

³ Dies gilt für die Kritiker und die Gegner der Montgelas'schen Reformen, als auch für manche Wissenschaftler. Vgl. Peter Wegelin, Die bayerische Konstitution (E. 16) S. 159 f.; Adolf Müller, Bayerische Politik und bayerische Diplomatie zur Zeit Carl Theodors und Max Josephs. München 1954, S. 74; Dierrich Jesch, Gesetz und Verwaltung (IV. 262) S. XI, 123; Wolfgang von Rimscha, Die Grundrechte (E. 36) S. 27; Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16); Fritz Zimmermann,

Die Möglichkeit der Ergänzung durch Organische Edikte — die auch eine Änderung bedeuten konnte — ließ eine Weiterentwicklung zu. Die Gewähr der Konstitution sollte durch das Mittel der funktionalen Repräsentation bei Mitwirkung der Nationalrepräsentation über die Ministerverantwortlichkeit verbürgt sein⁴. Aber eine derartige kontinuierliche Verfassungsgestaltung ging in hohem Maß von der Einheit von Staat und Gesellschaft aus, trug damit der Modernisierungspolitik Montgelas' mindestens im gesellschaftlichen Bereich nicht Rechnung und hatte auch die Forderungen der bürgerlichen Öffentlichkeit gegen sich⁵.

Schließlich trat die Nationalrepräsentation nie zusammen. Vor allem diese Tatsache wurde gegen die Wirksamkeit der Konstitution ins Feld geführt, obwohl Montgelas' Rechtfertigung einiges für sich hatte⁶. Bei all dieser Kritik darf jedoch nicht vergessen werden, daß die Konstitution in großen Teilen der Verfassungspolitik Napoleons in den Rheinbundstaaten zuwiderlief⁷, so daß es im Interesse der Reformen und Bayerns lag, den reizbaren Diktator nicht zu provozieren und möglichst wenig Aufsehen zu erregen. Diesem Bestreben kam die Aufnahme der Konstitution als »Verwaltungsakt« entgegen.

Außen-/innenpolitische Kontroversen

Aus all dem ergaben sich Motive zur Revision der Konstitution, entscheidend aber waren die Veränderungen der außen- und innenpolitischen Lage⁸. Der Kern der Reformpolitik stand dabei nicht im Vordergrund; jedoch wurden zentrale Probleme so sehr berührt, daß eine Überarbeitung angezeigt und eine bestimmte Weichenstellung möglich war.

Schon 1808 war die Konstitution für die bayerische Regierung ein wichtiges Mittel der Politik, vor allem der Souveränitätspolitik⁹. Montgelas gelang es in Anlehnung an Frankreich, aber bei Wahrung der Unabhängigkeit und Steigerung der Selbständigkeit seines Landes, Bayern zu einem Mittelstaat von europäischer Bedeutung zu erheben. Die nach innen verfassungsmäßig abgesi-

Bayerische Verfassungsgeschichte (E. 9); Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde (E. 9); Marcel Dunan, Napoléon et l'Allemagne (E. 24); Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25). Hier finden sich in erster Linie die unterschiedlichen Standpunkte und die entsprechenden Hinweise.

⁴ Kap. V, 5, 6.

⁵ Paul Johann Anselm von Feuerbach, Über teutsche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände. München 1814; Johann Christoph Frhr. von Aretin, Abhandlungen (E. 37); Joseph Görres stellte in zahlreichen Beiträgen in dem von ihm herausgegebenen »Rheinischen Merkur«, Koblenz 1814–16, immer wieder entsprechende Forderungen auf; siehe auch Franz Schneider, Pressefreiheit (II. 224) S. 218 ff.

⁶ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 75 f.; vgl. auch Anm. 3 oben.

⁷ Kap. II, 3; Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16).

⁸ Bayern war nach Tit. I § 1 der Konstitution von 1808 Mitglied des Rheinbundes; eine Änderung war also auch von dieser formalen Seite her nötig.

⁹ Zum Folgenden vgl. Kap. II, 3.

cherte Souveränität war ein wesentliches Kennzeichen dieser Politik. Nach dem »Renversement des alliances« 1813 läßt sich eine Kontinuität der Entwicklung, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen, feststellen. Wie die Verhandlungen auf dem Wiener Kongreß 1814/15 und auf dem Bundestag 1817/18 um Artikel 13 der Deutschen Bundesakte zum Ausdruck bringen, stand für Bayern gleichfalls die Erhaltung seiner Souveränität im Vordergrund.

Nach dem Scheitern der Triaspolitik war der politische Handlungsspielraum sehr klein geworden¹⁰. Die preußisch-hannoverschen Pläne eines in einem gesamtdeutschen Adel verankerten nationalen Einheitsstaates schieden für Bayern von vorneherein aus¹¹. Eher schon war das Metternich'sche deutsche Föderativsystem, das in seinen übernationalen Bezügen den Bedürfnissen der Einzelstaaten entgegenkam, annehmbar. Es bot die Möglichkeit, die Souveränität zu erhalten, wenn auch um den Preis eines hohen Maßes an Gleichförmigkeit der Verfassungsstruktur der Bundesstaaten¹². Bis zur Einrichtung von Provinziallandständen im Sinne Metternichs wollte Bayern allerdings nicht gehen. Darin sah man die Wiederbelebung altständischer Verhältnisse und befürchtete das Auseinanderbrechen des neuen Staates in seine historischen Territorien¹³. Nur eine Verfassung mit einer Gesamtrepräsentation konnte dieser Gefahr vorbeugen. Darüber waren die führenden Männer Bayerns vor 1817 allerdings geteilter Meinung.

Eine Verfassung mit Volksvertretung erstrebten die Gegner Montgelas' um den Kronprinzen Ludwig. Der »allmächtige« Minister selbst erkannte zwar die Notwendigkeit einer Verfassung an, sprach sich aber gegen »eine Repräsentativverfassung nach französischem Vorbild« aus, was vor allem den Aufschub der Einrichtung einer Gesamtrepräsentation bedeutete¹⁴. Diese Haltung ist nur auf dem Hintergrund der Behauptung der vollen Souveränität zu verstehen,

¹⁰ Kap. II, 5. Die Territorialprobleme mit Baden spielten hier eine Rolle. Adalbert von Bayern, Max I. Joseph (E. 25) S. 733 ff.; Wolfgang Quint, Souveränitätsbegriff (E. 9) S. 333 ff.; Karl Otmar von Aretin, Die deutsche Politik Bayerns (E. 35).

¹¹ Wolfgang Mager, Das Problem der landständischen Verfassungen (II. 184); Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 333 f.; Wolfgang Quint, ebd., S. 320 f.

¹² Vgl. Kap. II, 5. Die Anpassung erfolgte mit gewissen Schwankungen schließlich endgültig nach dem Sturz Montgelas'. Wolfgang Quint, ebd., S. 456 ff.; Liselotte Klemmer, Aloys von Rechberg (II. 215) S. 105 ff., widerspricht dem zwar, kommt aber letztlich (S. 108) inhaltlich zu denselben Ergebnissen wie Quint.

¹³ So u. a. Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 78; Karl Otmar von Aretin, Metternichs Verfassungspläne 1817/18. Dargestellt an Hand des Briefwechsels des bayerischen Gesandten in Wien Freiherrn von Stainlein mit dem bayerischen Außenminister Graf Aloys Rechberg, in: HJb. 74 (1955) S. 718—727.

¹⁴ Die Verfassungskommission von 1814/15 ging von einem Gesamtparlament im Zweikammersystem aus. In der Verfassungsfrage fiel aber keine Entscheidung. 1816 beschloß der Ministerrat erneut die Einrichtung von Kreisversammlungen. Auch dazu kam es nicht. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 83; Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) S. 32 f.; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 202 f., 207 ff., 210.

die nach 1815 auch die Möglichkeit des Austritts Bayerns aus dem Deutschen Bund mit einschloß¹⁵.

Damit standen sich zwei unterschiedliche Konzeptionen gegenüber: Die Gegner Montgelas' bejahten die deutsche Politik. Sie waren bei Erhaltung der Attribute der Souveränität bereit, sich hinter den Staatenbund zu stellen und nahmen de facto eine Einschränkung der Unabhängigkeit Bayerns durch Ausrichtung der Verfassungspolitik auf die von Metternich formulierten Prinzipien hin. Die Garantie, daß der Bund kein Übergewicht erlange, sollte ein von einer Repräsentativverfassung¹⁶ getragenes national-bayerisches Staatsbewußtsein bieten¹⁷. Montgelas dagegen beharrte auf einer im substantiellen Sinn souveränen Rolle Bayerns. Sie hätte eine flexiblere Handhabung der Verfassungsfrage gestattet, da die Einflußmöglichkeiten Metternichs über den Bund entfallen wären. Die Politik des Ministers hatte aber angesichts der zunehmenden Isolierung Bayerns und der inneren und äußeren Kräfteverhältnisse wenig Aussicht auf Erfolg¹⁸.

¹⁵ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 524.

¹⁶ Eine derartig moderne Verfassung kam den Bestrebungen der fortschrittlich-liberalen Kräfte entgegen und stieß in der Öffentlichkeit auf ein überwiegend positives Echo. Rudolf Oeschey, Einige gleichzeitige Stimmen (E. 29) S. 285 ff. Die Verfassung als Mittel zur Verhinderung von Eingriffen gewann naturgemäß seinen eigentlichen Sinn in einem engen Bündnis, so 1808 als es um den Rheinbund, 1815 als es um den Deutschen Bund und 1817/18 als es um Art. 13 der Bundesakte und um die Militärverfassung ging.

¹⁷ Vgl. z. B. die Bemerkungen des Kronprinzen Ludwig zu den Ergebnissen der Verhandlungen der Verfassungskommission von 1814/15 vom 9. März 1815, StR. 1654, HStAM. Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) S. 30 f.; Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 137. Damit verbindet sich ein bewußt formulierter »Bayerischer Reichspatriotismus«. Georg Wilhelm Zapf, Baierns wiederhergestellte Königswürde. Eine historische Skizze. Augsburg 1806; Karl Bosl, Die historische Staatlichkeit (E. 1) S. 648; Ferdinand Seibt, Die bayerische »Reichshistoriographie« (II. 112) S. 523–554.

¹⁸ Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten (E. 35) S. 558 ff.; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 183–194, 199; Wolfgang Quint, Souveränitätsbegriff (E. 9) Kap. II, 2; Franz Dobmann, ebd., S. 154–171. In der Absicht Kreis- bzw. Provinzialversammlungen statt einer Gesamtrepräsentation einzurichten, unterschieden sich die Absichten Montgelas' und Metternichs nicht. Auch in anderen Fragen ist zwischen beiden Ministern 1816/17 eine Annäherung festzustellen. Metternich wollte seine Verfassungsvorstellungen in den Bundesstaaten durchsetzen. Er gab diesem Ziel eine höhere Priorität, da er wußte, daß Bayern in der Souveränitätsfrage früher oder später einschwenken mußte, da sich ihm zwischen totaler Isolation und Anpassung keine andere Alternative bot. Im übrigen mochte auch eine Rolle spielen, daß Metternich tatsächlich befürchtete, daß Bayern aus dem Bund austrete, was er durch eine Annäherung an Montgelas verhindern konnte. Außerdem hatte Metternich durch die offene Territorialfrage ein ständiges Druckmittel gegenüber Bayern. Seine Haltung erhärtete auch die Tatsache, daß er nach dem Sturz Montgelas' weiterhin versuchte, die Verfassungsfrage im provinzialständischen Sinne zu beeinflussen. Die Politik und Position Montgelas' war nach 1815 in der Tat äußerst ungünstig. Vielleicht erklärt die Einsicht zu einem Teil seine oftmals »apathische Haltung« in den letzten Jahren seiner Regierungstätigkeit.

Entscheidung durch den Sturz Montgelas' 1817

Mit der Entlassung Montgelas' am 2. Februar 1817 entschied sich der König für eine deutsche Bundespolitik im engeren Sinn¹⁹. Die Lösung der Verfassungsfrage war damit eng verknüpft und absehbar. Sie wurde alsbald erwogen, da man sich über die Notwendigkeit dazu einig war²⁰. Wenn trotzdem noch mehr als ein Jahr ins Land zog, lag dies einerseits an der Beharrungskraft des Systems Montgelas' und andererseits am sich steigernden Bestreben Metternichs, Gleichförmigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erzielen. Beide Probleme standen in inniger Wechselbeziehung.

Man war sich zunächst auch über das zu verwirklichende Verfassungsmodell nicht einig. Das bedeutete nicht, daß zwei oder mehr Entwürfe in mehr oder minder akademischer Form nebeneinander diskutiert worden wären. Die Auseinandersetzung ging tiefer. In ihren Exponenten rangen die *relevanten* gesellschaftlichen Kräfte um die Gestaltung der künftigen Grundordnung des Staates. Die Entwicklung ist als ein Prozeß zu betrachten, aus dem sich schließlich unter Einfluß der darzustellenden Faktoren eine bestimmte Lösung ergab.

2. DAS REFORMBEAMTENTUM UND DER STAAT

Beharrungskraft und Weiterentwicklung des Systems Montgelas'

Bereits am 2. Februar 1817 erließ der König eine Verordnung über »die Bildung und Einrichtung der obersten Stellen des Staates«²¹. Man maß ihr einen hohen Rang bei und bezeichnete sie zeitweilig im Zuge der Auseinandersetzung um ihre Bewertung als »Verfassung«²². Sie entstand unter dem bestimmenden Einfluß des Generaldirektors im Innenministerium Friedrich von Zentner, des Kronprinzen Ludwig und des Feldmarschalls Carl Philipp Fürst von Wrede — also jener Männer, die Montgelas' Ablösung vor allem betrieben hatten — und stellte dennoch eine Weiterentwicklung des Systems der Konstitution von 1808 dar.

¹⁹ Karl Otmar von Aretin, *Bayerns Weg* (E. 15) S. 212 f., mißt der Verfassungsfrage für den Sturz Montgelas' eine geringe Bedeutung bei. Montgelas war in der Tat nicht gegen eine Verfassung, er setzte sich — wie gezeigt — für Kreisversammlungen ein, mit dem Ziel der Erziehung des Volkes zur politischen Reife, um schließlich daraus in absehbarer Zeit eine Gesamtrepräsentation entstehen zu lassen. Dennoch machte erst die Entlassung des Ministers den Weg für eine bestimmte — die oben bezeichnete — Lösung der Verfassungsfrage frei. Unter Gesichtspunkten der Souveränitätspolitik und der Abkehr von Westeuropa liegt ohne Zweifel ein Wechsel vor. Was die Reformpolitik Montgelas' betrifft, zeigen sich trotz noch festzustellender Wandlungen wichtige Elemente der Kontinuität.

²⁰ Gustav Frhr. von Lerchenfeld, *Geschichte Bayerns* (E. 28) S. 78 ff.; Liselotte Klemmer, Aloys von Rechberg (II. 215) S. 115; ferner Hinweise bei Franz Dobmann, Karl Otmar von Aretin und Wolfgang Quint.

²¹ RBl. 1817, 49.

²² So Kronprinz Ludwig und der österreichische Gesandte Karl Eduard von Hruby; Karl Otmar von Aretin, *Bayerns Weg* (E. 15) S. 218; Ferdinand Weckerle, *Geschichte der Ministerverantwortlichkeit* (E. 31) S. 82 f.; Michael Doeberl, *Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens* (E. 28) S. 37.

Die Verordnung machte über die ministerielle Organisation, den Staatsrat als Nachfolgeinstitution des Geheimen Rates, die leitenden Kreisbehörden und die höchsten Gerichte Aussagen. Die »oberste vollziehende Stelle« bildete das Gesamtstaatsministerium und die »oberste beratende Stelle« der Staatsrat, der in sogenannten »gemischten Rechtsgegenständen« der Verwaltung, der Polizei und der Finanz auch Entscheidungsbefugnisse hatte. Im einzelnen beriet der Staatsrat die »Entwürfe aus der bürgerlichen, organischen und administrativen Gesetzgebung«, empfing »am Anfang des Verwaltungsjahres den Generalfinanzetat« und »am Ende desselben die Rechenschaft der Minister«²³. Auch bei der Aufstellung der Einzeletats der Ministerien sowie deren Personalpolitik übte er eine Mitsprache aus²⁴. Außerdem stand ihm durch »unangekündigte Visitationen« und die Entgegennahme der »vollständigsten Jahresberichte« der Generalkommissäre die Kontrolle der Kreisverwaltungen zu²⁵. Hinzu kamen als wichtige besondere Aufgaben: die Beratung der revidierten Vorlage der Verfassung, der Dienstinstruktionen des Staatsrates, der Ministerien und der Kreis-Generalkommissariate, der Erneuerung der Gesetzgebung, der Vorschläge zum Ausgleich des Staatsbudgets und zur Hebung des Staatskredits sowie der Maßnahmen der Förderung von Ackerbau und Gewerbe²⁶. Der Staatsrat war also mit allen wichtigen politischen Programmen und staatlichen Vorhaben befaßt und überprüfte ihre Verwirklichung, traf praktisch auch Entscheidungen. Sein Gewicht als Beamtenparlament wurde durch seine Gliederung und Zusammensetzung sowie durch die Organisation und Kompetenzstruktur unterstrichen.

Der Staatsrat zerfiel in die Sektionen des Äußeren, der Justiz, des Inneren, der Finanzen und der Armee, die in ihrem Aufgabenbereich dem entsprechenden Ministerium zugeordnet waren. Neben dem König und dem Kronprinzen, die jederzeit teilnehmen konnten, gehörten ihm die Minister, der jeweilige Feldmarschall oder ein aktiver General, die Generaldirektoren der fünf Ministerien und der Generalsekretär als ständige Mitglieder an. Hinzu kamen »Staatsräte der Sektionen«. Dies waren meist hohe Beamte²⁷.

Jedes Ministerium gliederte sich personell in einen Generaldirektor, eine Zahl Ministerialräte, einen Generalsekretär und Kanzleipersonal. Bemerkenswert war die herausgehobene Stellung des Generaldirektors, dem »teils die Ersetzung, teils die Kontrollierung des Ministers« oblag²⁸. Indem sein Einfluß als höchster Beamter eines Ministeriums auf politische *und* Verwaltungsentscheidungen gleich groß war, überstieg seine tatsächliche Macht diejenige eines Ministers; zumal dessen Verantwortlichkeit gegenüber dem Staatsrat eine zusätzliche Möglichkeit der Kontrolle und Einflußnahme zuließ. Die Funktion des Generaldirektors wurde nicht erst geschaffen. Sie entsprach in gewisser Weise einer bisherigen Praxis. Montgelas hatte neben dem Ministerium des Äußeren auch jenem des Inneren und der Finanzen vorgestanden. Zu seiner Arbeitserleichterung überließ er den Geheimen Referendären Friedrich von Zentner (seit 1810 im Innenministerium) und Franz von Krenner (seit

²³ Art. II.

²⁴ Art. V und XI C.

²⁵ Art. VI.

²⁶ Art. X.

²⁷ Art. IV und XI B.

²⁸ Art. III.

1813 im Finanzministerium) die Aufgaben eines Generaldirektors. Institutionalisiert und kompetenzmäßig erweitert wurde diese Funktion in der dargestellten Weise nun mit der Verordnung vom 2. Februar 1817.

Das Organische Edikt über den Geheimen Rat von 1808 war noch von einer Nationalrepräsentation ausgegangen²⁹. Davon war in der Neuregelung nicht mehr die Rede. Sie sah zur »Begründung einer Repräsentation ... in den Kreisen einen Landrat« vor, der sich »über die durch den Staatsrat ihm vorzulegenden Gegenstände der Gesetzgebung und Belebung« gutachtlich zu äußern hatte³⁰. Des weiteren bestand in den Kreisen ein Kreisrat, dessen Präsident der Generalkommissär war. Dieser Rat hatte den Charakter eines regionalen Beamtenparlaments und teilte sich in eine Kammer des Innern und eine der Finanzen. Beide berieten und beschlossen über die anvertrauten Gegenstände kollegial und kontrollierten den Generalkommissär³¹. Die Bedeutung der Kreise wurde auch dadurch betont, daß in ihnen künftig je ein Appellationsgericht bestehen sollte³². Diese Vorstellung von Repräsentation, die »das Vertrauen des Volkes und die Kraft der Regierung in sich zu vereinigen geeignet« war³³, als national-pädagogische Maßnahme im Sinne staatlicher Integration entsprach einerseits noch den Intentionen Montgelas', trug aber andererseits in ihrer Form der Konzentration der Kräfte dem Charakter des Staatsrates als eine Art Zentralrepräsentation Rechnung. Die personelle und kompetenzmäßige Zuordnung des Staatsrates war von einer durchgängigen strukturellen Verquickung mit allen staatlichen Entscheidungsebenen gekennzeichnet. Schließlich sollten sich seine Mitglieder auch aus den führenden Männern der Kreise rekrutieren³⁴.

Die Beurteilung dieses streng monistischen Systems unter konstitutionellen Gesichtspunkten würde an der Wirklichkeit vorbeigehen. Eine differenzierte Betrachtung ist nötig. Man kann die Verordnung vom 2. Februar 1817 als stärksten Ausdruck des Selbstbewußtseins des bayerischen Reformbeamtentums bezeichnen. Als Träger des Fortschritts zum modernen Staat wandten sich vor allem die Geheimen Referendäre gegen den »Ministerialdespotismus«, nützten die ihnen im Laufe der Jahre zugewachsene tatsächliche Macht – vor allem innerhalb der von Montgelas in seiner Hand vereinigten drei wichtigsten Ministerien des Äußern, des Innern und der Finanzen – und trugen wesentlich zum Sturz des »allmächtigen« Ministers bei³⁵. Unter Herstellung unmittelbarer

²⁹ Vgl. Kap. V, vor allem 4.

³⁰ Art. VIII.

³¹ Art. VI.

³² Art. VII. Für das ganze Reich war ein Oberappellationsgericht vorgesehen. – Dies entsprach der Entwicklung und Veränderung der Kreiseinteilung seit der Gerichtsverfassung von 1808, RBl. 1808, 1785, und der Anpassung von 1810, RBl. 1810, 809, 1113.

³³ Art. VIII.

³⁴ Kabinettsorder vom 4. März 1817 und VO. vom 8. Mai 1817, HStAM. MInn 45406; RBl. 1817, 425. Diese Maßnahme wurde nicht durchgeführt, zeigt aber doch die Tendenz der Entwicklung.

³⁵ Unmittelbar beteiligt waren Friedrich von Zentner, Karl August von Ringel und Franz von Kobell. Es spielten natürlich weitere Gründe – wie Montgelas' eigenes Verhalten sowie die Opposition des Kronprinzen Ludwig und des Feldmarschalls Wrede – eine Rolle. Vgl. u. a. Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Ver-

Beziehungen zum Monarchen suchten sie nun auch verfassungsrechtlich ihre Stellung als Generaldirektoren aufzuwerten und die Minister ihrer institutionalisierten Kontrolle zu unterwerfen. Das mußte zu einer Kraftprobe zwischen leitenden Beamten und Ministern führen. Aber unabhängig davon, wie diese ausging, erfuhr hier der Staatsapparat jene Stärkung, die dem bayerischen Staat losgelöst von Regierung und Herrscher mit allen Vor- und Nachteilen Kontinuität und hohes Eigengewicht bis zum Ende der Monarchie, im Grunde bis heute verlieh. Dieser Vorgang ist nicht nur in Bayern feststellbar. Ähnliche Entwicklungen gab es in Baden und Württemberg. In Preußen wurde keine Verfassung erlassen. So bestimmte das Reformbeamtentum allein bis 1848 wesentlich Tätigkeit und Geist des Staates³⁶.

Auf Grund des Fehlens entsprechender Materialien sind die genaueren Umstände des Entstehens der Verordnung vom 2. Februar 1817 nicht mehr rekonstruierbar³⁷. Da aber ihre Ausarbeitung noch in die Amtszeit Montgelas' fiel, ist anzunehmen, daß er davon wußte; zumal die Grundprinzipien – vor allem die strukturelle Vertikallastigkeit und die Form der funktionalen Repräsentation – seinem System entsprechen. Diese Überlegung gewinnt an Gewicht, wenn man hinzunimmt, daß für Montgelas die Schaffung der Stelle eines Staatskanzlers erwartet worden war³⁸. Damit hätte sich nach Hardenbergs Vorbild in Preußen auch gut die Rolle des Präsidenten des Staatsrates verbinden lassen. Die Gesichtspunkte erklären unter anderem die Einschränkung der Funktion der Minister einerseits durch ihre Verantwortlichkeit vor dem Staatsrat und andererseits durch Aufwertung der Stellung der leitenden Beamten sowie der Erweiterung ihrer Einflußmöglichkeiten. Dem entsprach die bereits 1814 bei den Verfassungsberatungen vertretene Auffassung, »daß die eigentliche Repräsentation der Nation nur der König und seine Beamten sein könnten«³⁹.

fassungslebens (E. 28) Kap. III; Karl Otmar von Aretin, Der Sturz des Grafen Montgelas. Ursachen und Wirkungen auf die Außenpolitik und den inneren Staatsaufbau Bayerns, in: ZBLG. 20 (1957) S. 83–135; Adalbert von Bayern, Max I. Joseph (E. 25) S. 742 ff.

³⁶ Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) S. 245 f.; Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 158 f.; Reinhart Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution (I. 9); Wolfram Fischer, Staat und Gesellschaft Badens im Vormärz, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848. Hrsg. W. Conze (= Industrielle Welt, 1). Stuttgart 1970, S. 143–171; Ernst Klein, Hardenberg und die Errichtung des preußischen Staatsrates 1817, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe, 3 (1953/54) S. 355–364; Hans Schneider, Der Preußische Staatsrat 1817–1918. Berlin 1952. In Österreich lagen die Dinge anders. Hier gab es zwar auch einen Staatsrat, neben ihn trat aber ein sogenannter Konferenzrat. Ernst C. Hellbling, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende (= Rechts- und Staatswissenschaften, 13). Wien/New York 1974, S. 326 ff.

³⁷ Auch Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 118, konnte keine einschlägigen Akten entdecken.

³⁸ Gustav Frhr. von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns (E. 28) S. 79.

³⁹ Zitiert nach Gustav Frhr. von Lerchenfeld, ebd., S. 343; auch Karl Theodor von Heigel, Der Anteil des Kronprinzen Ludwig (IV. 323) S. 383.

Die Verwirklichung dieser Pläne hätte die Position Montgelas' auf lange Zeit gefestigt. Seine Gegner mit Kronprinz Ludwig und Feldmarschall Wrede an der Spitze nützten jedoch ihre Chance und stürzten den Minister. Sie übernahmen aber in der Verordnung vom 2. Februar sein System, änderten die auf ihn zugeschnittenen Bestimmungen, indem sie die Verbindung von König und Beamten wörtlich auslegten⁴⁰ und beseitigten nicht nur die Funktion eines »allmächtigen« Ministers — mehrere Ministerien konnten nicht mehr in einer Hand vereinigt sein⁴¹ —, sondern verhinderten auch das Amt eines Staatskanzlers.

Ministerverantwortlichkeit und Adelsreaktion

Diese Konstruktion konnte allerdings nur von Dauer sein, wenn der König selbst mit all seiner Autorität und einem hohen Aufwand an Arbeit die Aufgaben des dirigierenden Ministers übernahm. Kronprinz Ludwig, der sich selbst wohl schon in der Rolle des Königs sah, hätte sich dieser Notwendigkeit gewiß unterzogen⁴²; sein Vater war nicht der Mann dazu. Er hatte sich im großen und ganzen zwar willig von Montgelas leiten lassen und dessen Reformpolitik unterstützt, neigte aber persönlich eher traditionellen Lösungen zu⁴³. Eine solche verband sich mit dem angestrebten Ziel nicht. Im Gegenteil, sie bedeutete eine Herausforderung an den alten Adel, dem weiterhin die Ministerpositionen vorbehalten waren⁴⁴. Er wäre aus seiner Stellung als bevorzugte Stütze des Thrones verdrängt worden. Das war in der Tat wenig erfolgversprechend, da Montgelas selbst seit 1811 den Adel begünstigte und in eine Phase der Zusammenarbeit mit seiner aufgeklärten Beamtenschaft geführt hatte⁴⁵.

⁴⁰ Für Montgelas war der Monarch Organ des Staates und als solches sein Wille durch ihn, dem Minister, zu interpretieren und zu vollziehen. Insofern hätte das Staatskanzlermodell eine Weiterentwicklung seines eigenen Systems bedeutet, freilich nur de jure, denn de facto bestand es schon.

⁴¹ »Ein jedes der fünf besonderen Staatsministerien wird mit einem *eigenen* (Hervorhebung im Original, der Verf.) Minister besetzt.« Art. I der VO. vom 2. Februar 1817.

⁴² Ludwig behielt auch als König sein Mißtrauen gegen die Minister. Er betrachtete sie ausschließlich als beratend und regierte mit seinem Kabinett, dem vorwiegend Provinzialbeamte zur Sicherung der Loyalität angehörten. Vgl. u. a. die VO. über die Formation der Ministerien vom 9. Dezember 1825, RBl. 1825, 977; Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns, Bd. III. München 1931, S. 94 f.; Max Spindler, Das Kabinett unter König Ludwig I. (IV. 258); Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit (E. 37) Kap. 1.

⁴³ Adalbert von Bayern, Max I. Joseph (E. 25); Eberhard Weis, Absolute Monarchie und Reform (E. 19) S. 448 f.

⁴⁴ Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 226; Liselotte Klemmer, Aloys von Rechberg (II. 215) S. 113.

⁴⁵ Vgl. Kap. II, 3; IV, 2; Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 315 ff., 352 ff.; Eberhard Weis, Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung (E. 32), stellt für die Verfassungsverhandlungen von 1814/15 fest, daß ein »ständisches oder Klassen-Denken« keine Rolle spielte. Siehe auch Ludwig Zim-

Seiner Natur gemäß hielt sich Max I. zurück. Es entstand ein Vakuum, das die neuen Minister nutzten. Sie konnten nun, indem sie sich gegen den Beamtenabsolutismus wandten, gegen das unmittelbare Bündnis zwischen Monarch und Beamten vorgehen. Geist und Absicht der Verordnung vom 2. Februar wurde in Frage gestellt. Freilich vereinfachte sich die Auseinandersetzung in erster Linie zu einer Kraftprobe mit dem Kronprinzen und Feldmarschall Wrede, die hinter dem neuen System standen. Der Gegensatz spitzte sich auf das Ringen um die Verantwortlichkeit der Minister vor dem Staatsrat und um die Stellung der Generaldirektoren — deren Kompetenzerweiterung und Funktion vor allem Ausdruck des Mißtrauens waren⁴⁶ — innerhalb der Ministerien zu. Ganz gleich wie dieses Tauziehen um die konstitutionelle Gestaltung des Staates ausgehen mochte, die Auseinandersetzungen waren so tiefgreifend, daß die Einigkeit zwischen Adel und Montgelas-Bürokratie zu Ende ging und die unterschiedlichen politischen Vorstellungen beider auf lange Zeit nicht zur Deckung gebracht werden konnten⁴⁷.

Die Kontroversen dauerten von Februar bis April/Mai 1817 und erreichten in den Staatsratsitzungen ihre Höhepunkte⁴⁸. Es ging im einzelnen um die Ausgestaltung der in der Verordnung vom 2. Februar vorgesehenen Rahmenrichtlinien über Formation, Instruktion und Geschäftsgang des Staatsrates und des Gesamtstaatsministeriums sowie um die formalen Beziehungen beider Gremien zum Monarchen.

Die Minister, an ihrer Spitze der Minister des Äußern Graf Rechberg und und der Justizminister Graf Reigersberg, nützten ihren Einfluß, um Korrekturen in ihrem Sinne vorzunehmen. Die strikte Einhaltung der Vorgaben verfochten demgegenüber Kronprinz Ludwig, der in den Staatsratsitzungen bei Anwesenheit auch präsierte, und Feldmarschall Wrede. Das Ergebnis war insgesamt gesehen ein Kompromiß⁴⁹, der sich im Kabinettsbefehl vom 15. April 1817 über das Gesamtstaatsministerium⁵⁰, der Bekanntmachung des Königs vom 16. April 1817 über die Ausfertigung seiner Beschlüsse⁵¹ und in der Verordnung vom 3. Mai 1817 über den Staatsrat⁵² niederschlug. Ausgleichende Formulierungen fanden in erster Linie Generaldirektor von Zentner und Finanzminister Freiherr von Lerchenfeld.

mermann, Die Einheits- und Freiheitsbewegung und die Revolution von 1848 in Franken (= Veröffentlichungen der Gesellschaft für fränkische Geschichte, IX, 9). Würzburg 1951, S. 22.

⁴⁶ So z. B. Justizminister Reigersberg in seinen Ausführungen vor dem Staatsrat am 20. März 1817, StR 1654, HStAM.

⁴⁷ Vgl. auch Hanns-Hubert Hofmann, ebd., S. 352 f.

⁴⁸ Vgl. auch Ferdinand Weckerle, Geschichte der Ministerverantwortlichkeit (E. 31) S. 85 ff.; Heinz W. Schlaich, Der bayerische Staatsrat (IV. 255) S. 473 ff.; Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) Kap. V.

⁴⁹ Dieser Auffassung liegt eine längerfristige Betrachtung der Entwicklung zugrunde. Geht man davon aus, daß Kronprinz Ludwig und Wrede ihr Konzept vom 2. Februar 1817 nicht voll durchzusetzen vermochten, kann man — wie Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 225 ff. es tut — natürlich auch von einer Niederlage der »Verschwörer« sprechen.

⁵⁰ RBl. 1817, 330.

⁵¹ RBl. 1817, 329.

⁵² RBl. 1817, 425.

Von einer echten Ministerverantwortlichkeit vor dem Staatsrat wurde Abstand genommen. Man beschränkte sich auf eine Art Rechenschaft, die in der Form eines »Jahresberichts« zu geben war. In ihm sollte eine Verwaltungsübersicht mit »Anzeige« der »Fortschritte und Hindernisse« der Amtstätigkeit geboten werden⁵³. Auch das Bemühen des Kronprinzen um die Möglichkeit einer förmlichen Ministeranklage — die selbst die Verordnung vom 2. Februar nicht vorsah — scheiterte⁵⁴. Er mußte sich mit der Festlegung einer allgemeinen Disziplinargerichtsbarkeit für Staatsbeamte zufrieden geben⁵⁵. Unabhängig von der Problematik einer allgemeinen politischen Verantwortlichkeit wurde die Bindung der Minister und der ihnen unterstellten Beamten an das Gesetz und ihre Verantwortung vor dem Richter betont. Dies zeigt sich besonders in der Kompetenz des Staatsrates bei Beschwerden wegen Grundrechtsverstößen und in seiner Funktion als Verwaltungsgerichtshof⁵⁶.

Der Generaldirektor wurde in seinen amtlichen Befugnissen wesentlich eingeschränkt. Er blieb zwar ständiges Mitglied des Staatsrates, verlor aber das Kontrollrecht gegenüber seinem Minister und behielt bei Anträgen seines Hauses nur das Recht der vorherigen Akteneinsichtnahme sowie die Möglichkeit, seine abweichende Meinung im Plenum des Staatsrats kund zu tun⁵⁷. Ansonsten hatte er mit Ausnahme der Fälle der Gegenzeichnung die Stellvertretung des Ministers und die Revision des Geschäftsablaufes sowie die Expedition⁵⁸. Die Kontrolle des Ministers wurde auf zwei andere Ebenen verlagert. Sie erfolgte einmal interministeriell durch die Einrichtung einer »Ministerialbesprechung« aller Minister und des Feldmarschalls zur Gewähr der Einheitlichkeit der Vollzugsgrundsätze⁵⁹. Hier deutete sich die Wiederbelebung des Ministerrats an. Zum anderen verfügte der Kabinettsbefehl innerministeriell einen »Ministerialrat« der leitenden Beamten, der kollegial neue Gesetzesvorhaben, Gesetzesänderungen und sonstige wichtige Angelegenheiten zu beraten und sich gutachtlich zu äußern hatte⁶⁰. Auch in dieser Hinsicht sah sich der Minister zu solidarischem Verhalten genötigt. Die Generaldirektoren konnten die ursprünglich für sie vorgesehene Stellung nicht behaupten, vor allem ihre unmittelbare, kompetenzmäßig abgesicherte Beziehung zum Monarchen wurde von den Ministern unterbrochen. Sie blieben aber die einflußreichsten Beamten der Ministerien mit klaren Möglichkeiten politischer Wirksamkeit.

⁵³ VO. vom 3. Mai 1817, § 7 II A 13; auch in der revidierten Instr. vom 9. Januar 1821, RBl. 1821, 49, § 7 A 12, wurde diese Bestimmung übernommen; siehe auch Kabinettsbefehl vom 15. April 1817, §§ 101, 102. Die Ausnahmeregelung ergibt sich für außenpolitische Angelegenheiten, bei denen man eine höhere Geheimhaltung für notwendig hielt.

⁵⁴ Ferdinand Weckerle, ebd., S. 88; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) II, S. 288 A. 2.

⁵⁵ VO. vom 3. Mai 1817, § 7 II A 17; vgl. auch die revidierte Instr. vom 9. Januar 1821, § 7 B I.

⁵⁶ VO. vom 3. Mai 1817, § 7 II A und B; Ferdinand Weckerle, ebd., S. 86, 93. — Hier knüpft der Staatsrat an Aufgaben des Geheimen Rates von 1808 an.

⁵⁷ Kabinettsbefehl vom 15. April 1817, § 112.

⁵⁸ Ebd., §§ 106, 109; ebd., §§ 108, 113 f., 117.

⁵⁹ Ebd., § 103; Ferdinand Weckerle, ebd., S. 95.

⁶⁰ Ebd. §§ 110 f.

Ihre herausgehobene Stellung entsprach der Standes- und Dienstregelung⁶¹ sowie der baldigen gesellschaftlichen Gleichordnung als Staatsräte mit dem Hofadel⁶², was ohne Hofrang den Reichsrittern und Mediatisierten nicht zugestanden worden war. Wenn in der revidierten Ministerratsinstruktion vom 9. Januar 1821⁶³ und in der Staatsratsinstruktion vom 18. November 1825⁶⁴ die Generaldirektoren nicht mehr erwähnt werden, so spiegelt dies die neuen Verhältnisse nach der Verfassungsgebung von 1818.

In der Beamtenschaft machten sich nach den sich verstärkenden reaktionären Tendenzen des Metternich'schen Systems — es war die Zeit der Karlsbader Beschlüsse — auch öffentlich liberale Neigungen bemerkbar. Hinzu kam deutliche Kritik an den restaurativen Bestimmungen der Verfassung⁶⁵. Für den König und seine konservativ-adeligen Minister bestand daher wenig Neigung, die exponierten politischen Funktionen der ohnehin einflußreichen leitenden Beamten beizubehalten. Wichtiger aber war, daß die Opposition auf dem ersten Landtag 1819 eine klare personal faßbare Ministerverantwortlichkeit forderte⁶⁶. Dies lief auf die Ausschaltung außerkonstitutioneller Einflüsse — der Staatsrat war im eigentlichen Sinne kein Verfassungsorgan⁶⁷ — hinaus. Vor allem die Funktion der Generaldirektoren bedeutete eine institutionelle Verquickung von Beratungs- und Vollzugsorganen. Sie ließ eine Verwischung der Verantwortlichkeiten befürchten.

Die Abgeordnetenkammer konnte zwar ihre Forderungen nicht durchsetzen, aber die Minister drängten doch — schon im Interesse der Stärkung ihrer eigenen Position — auf Beseitigung offensichtlicher Unzulänglichkeiten. Dies ging

⁶¹ Ebd. § 11.

⁶² Entschließung vom 30. Juni 1819, RBl. 1819, 623.

⁶³ Abgedruckt bei Max Frhr. von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 393 ff., und Bernhard Zittel, Der bayerische Ministerrat und seine Protokolle, in: Mitt.f. Ar.Pf.B. 3 (1957) S. 12 ff. Das Gleiche gilt für die VO. über die Formation der Ministerien vom 9. Dezember 1825, RBl. 1825, 977.

⁶⁴ RBl. 1825, 865.

⁶⁵ Die Verfassung von 1818 sah im Tit. VII § 30 allein die königliche Sanktion unter »Anführung der Vernehmung des Staatsrates« vor; also im Gegensatz zur Konstitution von 1808, Tit. III § 1, bestand keine *Verpflichtung* zur ministeriellen Gegenzeichnung. Auch wenn sie dennoch im allgemeinen gepflegt wurde, VOen. vom 17. April 1817 und 9. Dezember 1825, fand sie erst 1848 ihre für die Gültigkeit der Gesetze verbindliche Festlegung, Gesetz vom 4. Juni 1848 über die Ministerverantwortlichkeit, Art. 4; vgl. auch die Staatsratsinstruktion vom 18. November 1825, RBl. 1825, 865. — Bereits nach dem Erlaß der Verfassung setzte eine breite und auch kritische Diskussion ein. Vgl. u. a. Ferdinand Weckerle, ebd., S. 115 ff.; Rudolf Oeschey, Einige gleichzeitige Stimmen (E. 29); Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe (E. 29) Kap. III und IV; Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) S. 57 ff. und Kap. IV.

⁶⁶ Die Kammer der Abgeordneten nahm am 12. und 17. Juni 1819 den Antrag an, »daß die Stellung des königlichen Staatsrates hinsichtlich der königlichen Staatsministerien so sei, daß die Verantwortlichkeit der königlichen Staatsministerien vollkommen aufrecht erhalten werde«. StBdKadAbg. 1819, Bd. X, S. 533; Bd. XI, S. 292, 447.

⁶⁷ Verschiedene Bestimmungen der Verfassung von 1818 setzen den Staatsrat voraus. — In der Württembergischen Verfassung vom 25. September 1819 ist der Geheime Rat in den §§ 54 ff. verzeichnet.

in erster Linie auf Kosten der Generaldirektoren, da ihre Stellung in Ministerium und Staatsrat Kompetenzkonflikte sichtbar machte, die in der richterlichen Funktion des Staatsrates zum Tragen kommen konnte⁶⁸. Die Auseinandersetzungen berührten jedoch nur die institutionell-politische Rolle der hohen Ministerialbeamten. Persönlich wurden die hervorragenden Vertreter aus ihrer Mitte vom König bis zum Ende der Monarchie in den Staatsrat berufen.

Monarch und staatliche Entscheidungsstruktur auf oberster Regierungsebene

Wie gestaltete sich nun das Verhältnis des Monarchen zum Staatsrat, zum Gesamtstaatsministerium und zu den einzelnen Ministerien?

Ganz im Sinne des monistischen Prinzips war der Staatsrat als erweitertes Beamtenparlament nach der Verordnung vom 2. Februar 1817 das oberste Organ des Staates zum Teil unter, zum Teil aber auch neben dem Monarchen. Daher wollte ihn Generaldirektor Zentner als »ein selbständiges oberstes Kollegium« sehen und den König binden, indem er vorsah, daß — um Willkür entgegenzuwirken — der Monarch vor dem Plenum unmittelbar nach Beratung und Abstimmung entscheide⁶⁹. Ohne Zweifel zeigten sich hier Tendenzen, den König mehr in die Rolle des Repräsentanten des Staates zu drängen. Dieses Vorhaben hätte jedoch den Ministern auch im Hinblick auf die bereits benannten Bestimmungen der Verordnung vom 2. Februar nur eine untergeordnete Bedeutung gelassen. So scheiterte es an deren Widerstand. Die Einigungsformel der Verordnung vom 3. Mai 1817 beschreibt den Staatsrat als »die oberste beratende Stelle«, mußte aber im Interesse einer unabhängigen Rechtspflege gleichzeitig über die alleinige Beratungsfunktion hinausgehen und seine oberste Entscheidungsbefugnis in Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und in Disziplinarverfahren gegen Beamte festlegen⁷⁰. In der Tat stand hier *Beratung* in engem Zusammenhang mit *Vollzug*, für den die Ministerien verantwortlich waren⁷¹. Der Staatsrat hatte in diesem Sinne eine parlamentarische Funktion. Er *beriet*, weil in einer echten monarchischen Staatsform letztlich nur der Kö-

⁶⁸ Korrigierend im Sinne einer unabhängigen Rechtspflege wirkte vor allem Tit. II A 10 der revidierten Instr. vom 9. Januar 1821. Ferdinand Weckerle, ebd., S. 172 f.

⁶⁹ Gutachten Zentners über »Formation und Instruktion des Staatsrats«, undatiert (März/April 1817), StR. 1722, HStAM.: »... e) endlich ist dem ganzen Geschäftsgang das charakteristische Merkmal aufgedrückt, daß es sich von dem höchsten Staats-Kollegium und zwar von denjenigen handelt, welche sich der erhabenen Gegenwart und der eigenen obersten Selbstleitung des Monarchen zu erfreuen hat, von welchem die Entscheidungen auf seine ehrerbietigsten Anträge *unmittelbar* (Hervorhebung von Zentner, der Verf.), entweder mündlich, oder mittels eigenhändig unterzeichneter allerhöchster Befehle aus dem Kabinett erfolgen. Diese Kabinettsbefehle sind nicht, wie an anderen Staaten, ein erklärter Wille des Monarchen auf einen einseitigen Antrag, oder nach bloßer Willkür, sondern sie gehen aus einer denselben zugrunde gelegten öffentlichen Beratung des Staatsrats hervor, welche mit dem ihnen gebührenden Vertrauen und der schuldigen Unterwerfung aufgenommen werden müssen.«

⁷⁰ Tit. II B.

⁷¹ Vgl. z. B. die VO. vom 2. Februar 1817 und den Kabinettsbefehl vom 15. April 1817.

nig *entscheiden* kann. Seine überragende Bedeutung zeigte sich schon in der Form der Ausfertigung königlicher Entschliefungen. In jedem Fall war die Einvernahme des Staatsrates notwendig, was sich in der Gegenzeichnung des Präsidenten oder des Generalsekretärs oder beider kund tat. Grundsätzlich unterschied man drei Arten von Ausfertigungen. »Gesetze aus der bürgerlichen, organischen und administrativen Gesetzgebung sowie über Verfassungsgegenstände« waren von allen Staatsministern sowie dem Präsidenten und Generalsekretär des Staatsrates zu beglaubigen. Beschlüsse des Staatsrates als Gerichtshof hatten in der Sache zuständige Minister sowie der Präsident und Generalsekretär des Staatsrates zu kontrasignieren. Die in den übrigen Angelegenheiten zu erlassenden Kabinettsbefehle unterzeichnete neben dem König der Generalsekretär des Staatsrates. Gesetze und Kabinettsbefehle allgemeinen Inhalts wurden im Regierungsblatt veröffentlicht⁷².

Diese Entscheidungsstruktur wies den Staatsrat neben dem Monarchen als die Spitze des Staates aus. Die unmittelbare Beziehung zum König gab dem Gremium im Gegensatz zum System von 1808⁷³ ein Übergewicht über den Ministerialrat. Dieser bestand nur im Falle königlicher Anordnung als »Ministerialkonferenz« bei wichtigen besonders außenpolitischen geheimzuhaltenden Fragen und als »Ministerialbesprechung« zur Gewährleistung der Einheitlichkeit der Vollzugsgrundsätze⁷⁴.

Wie die Maßnahmen nach dem Sturz Montgelas' bis zum Sommer 1817 zeigten, wandten sich die Minister nicht gegen den Aufbau der obersten Regierungsorgane. Auch die Ministerratsinstruktion vom 9. Januar 1821 kannte zwar ein Gesamtstaatsministerium, aber nach außen trat als Kontrasignator nur der einzelne Minister »ohne Erwähnung des Ministerrats« hervor, selbst wenn die Entscheidungen »in stylo majori« gefaßt wurden⁷⁵. König Ludwig I. engte 1825 die Wirkungsmöglichkeiten des Ministerrats wieder ein, indem er »Ministerialkonferenzen« in jedem Fall von seiner Genehmigung abhängig machte und besonders auf ihre »durchaus nur beratende« Funktion hinwies⁷⁶. Erst 1848/49 wurden die Verhältnisse und der institutionelle Rahmen des Ministerrats großzügiger geregelt und teilweise gefestigt⁷⁷.

Den Ministern ging es in erster Linie um die Veränderung der Struktur des Staatsrates im Sinne eines erweiterten Ministerrates. Sie machten ihn zu ihrem Instrument, indem sie nicht nur seine Kompetenz veränderten, also erfolgreich Front gegen die Stellung der Generaldirektoren machten, sondern auch Einfluß

⁷² Dazu wie schon angeführt der Kabinettsbefehl vom 15. April 1817, § 105, die Bek. vom 16. April 1817 und die VO. vom 3. Mai 1817, § 19.

⁷³ Vgl. Kap. IV, 5, 6. Versuche, den Geheimen Rat als Vorläufer des Staatsrates aufzuwerten, scheiterten. Heinz W. Schlaich, Der bayerische Staatsrat (IV. 255) S. 469.

⁷⁴ Kabinettsbefehl vom 15. April 1817, §§ 102 f. Der Versuch des Justizministers Reigersberg, des Finanzministers Lerchenfeld und des späteren Präsidenten des Staatsrates Graf Törring auf Errichtung eines Ministerrates scheiterte an Zentner. Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36) S. 98.

⁷⁵ Ministerratsinstruktion vom 9. Januar 1821, vgl. oben Anm. 63.

⁷⁶ VO. über die Formation der Ministerien vom 9. Dezember 1825, RBl. 1825, 977, hier bes. Tit. III.

⁷⁷ Entschliefung vom 25. März 1848, RBl. 1848. 161, dazu die Bekanntmachung vom 22. Dezember 1849, RBl. 1849, 1367.

auf seine Zusammensetzung nahmen. In der Tat unterblieb die in der Verordnung vom 2. Februar vorgesehene Berufung von Generalkommissären und anderen verdienten Persönlichkeiten aus den Kreisen⁷⁸.

Diese Entwicklung verhinderte den ursprünglich beabsichtigten Ausbau des Staatsrates zu einer Zentralrepräsentation oder, wie es in Preußen geschah, zu einem vorkonstitutionellen Parlament. Mit der Steigerung des Einflusses der Minister wuchs jener des Adels⁷⁹, ohne daß es zu einer Veränderung der Verfassungsordnung gekommen wäre. Der Kompromiß auf dem Hintergrund einer wachsenden Spannung zwischen Bürokratie und Adel führte in der Praxis zu einer Verschleierung der wirklichen Machtverhältnisse, obwohl sich in Verfahren, Ausfertigung und Gegenzeichnung deutliche Tendenzen zur Trennung von Gesetz und Verordnung sowie Verfassungs- und Verwaltungsmaßnahmen abzeichneten. Das monistische System Montgelas' erwies sich als unzulänglich und hatte sich unter den gegebenen Verhältnissen überlebt; zumal es nicht gelang, Vertrauen in der breiten Bevölkerung durch Teilhabe zu schaffen, da vor allem die in den Kreisen vorgesehenen Landräte nicht zusammentraten⁸⁰.

3. DER VERFASSUNGSPOLITISCHE KOMPROMISS

Zielsetzungen

Die Verordnung vom 6. Januar 1817⁸¹ über die im Staatsrat »zunächst zu bearbeitenden Gegenstände« spiegelt die Polarisierung der Verhältnisse. Es ging einerseits bei der Revision der Edikte »über die gutherrlichen Rechte und gutherrliche Gerichtsbarkeit« sowie »über die Einrichtung der Majorate und Fideikomisse« um die Sicherung beziehungsweise den Ausbau der Rechte des feudalen Adels und andererseits bei der Revision des Edikts über das Gemeinwesen, der »Vollendung der Arbeiten für die künftige Verfassung des Reiches« sowie »für die bürgerliche, peinliche und polizeiliche Gesetzgebung«⁸² um die Weiterentwicklung des Staatsbaus Montgelas' im Sinne liberaler Forderungen. Hervorzuheben ist, daß beide verfassungspolitischen Zielsetzungen auf Montgelas selbst zurückgehen. Die Zweigleisigkeit wurzelte bereits in der Zeit vor

⁷⁸ Vgl. RBl. 1817, 439 ff. Auch Feldmarschall Fürst Wrede wurde nicht — wie von Kronprinz Ludwig und Zentner erwartet und gewünscht — zum Präsidenten des Staatsrates ernannt, sondern Josef August Graf Törring-Guttenzell.

⁷⁹ Hanns-Hubert Hofmann, *Adelige Herrschaft* (E. 17) S. 361 ff.

⁸⁰ Die VO. vom 2. Februar 1817 verfügte Kreisräte und »zur Begründung einer Repräsentation« Landräte. Auch die VO. vom 3. Mai 1817 weist auf die Landräte hin. Die Kreisräte wurden im Rahmen der Regelung der Kreisverwaltung, VO. vom 27. März 1817, RBl. 1817, 233, eingeführt. Zur Bildung von Landräten kam es in ganz Bayern so bald nicht. Ein Landrat existierte als Generalrat nach französischem Vorbild (*Conseil général du département*) nur in der Pfalz. Im rechtsrheinischen Bayern erwies sich der erste Versuch, die VO. vom 1. Januar 1822, RBl. 1822, 9, als unzulänglich; so wurden die Landräte erst mit dem Gesetz vom 15. August 1828, Georg Döllinger, *Sammlung VII*, S. 397, eingeführt.

⁸¹ RBl. 1817, 571.

⁸² Vgl. Kap. VI, 3 (Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung).

dem Umschwung von 1813, als unter dem Einfluß restaurativer Veränderungen in Frankreich sich auch in den Rheinbundstaaten eine starke Adelsopposition⁸⁵ bemerkbar machte und das egalitäre Zivilrecht des Code Napoléon auf Grund der inneren Lage in Bayern keinen Eingang fand⁸⁴.

Die Verhandlungen der Verfassungskommission von 1814/15 kennzeichnen eine Stufe dieser Entwicklung. Das königliche Reskript vom 17. September 1814⁸⁵ hielt zwar einerseits am Prinzip »Il n'y a que l'individue et l'Etat«, unter dem Montgelas angetreten war, fest, ging aber andererseits auch von einer ständisch-feudalen Tradition aus. So sollten die Vorrechte des Adels festgelegt und die Grundholden vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen werden, da sie vom Grundherrschaften vertreten würden. Weiterhin war vorgesehen, die Repräsentation in ein Adelshaus — die Kammer der Reichsräte — und in eine Kammer nach Zensus gewählter Deputierter — eine Art ständischer »Volks«-Kammer — zu teilen. Die Verhandlungen⁸⁶ brachten bei Konfrontation der konservativen, ständisch-feudalen und aufgeklärt-liberalen Standpunkte keine Lösung⁸⁷, wohl aber zeichnete sich die Linie einer künftigen Einigung ab. Sie lag im gesellschaftlichen Bereich begründet. Indem sich für die höheren Beamten die Möglichkeit abzeichnete, in die altadelige Oberschicht aufzusteigen⁸⁸ und ihnen bis auf die Gerichtsbarkeit und Fideikommissfähigkeit alle Rechte zugestanden werden sollten, zeigte sich vor allem ihr wichtigster und einflußreichster Repräsentant Geheimer Referendär und Generaldirektor Friedrich von Zentner⁸⁹ auch rücksichtlich seiner Standesinteressen bereit, dem Adel eine bevorzugte Stellung zu garantieren. Da sich mit diesem Ziel eine verfassungsmäßige Neuordnung verband, wurde die Zeit angesichts der außen- und innenpolitischen Verhältnisse dafür erst nach der dargestellten Kraftprobe im Jahre 1817 reif.

⁸⁵ Kap. II, 3. Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 108 ff.; Hanns-Hubert Hofmann, ebd. (E. 17) S. 300 ff.; Max Frhr. von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 37 f.

⁸⁴ Vgl. oben Anm. 82.

⁸⁵ Abgedr. bei Gustav Frhr. von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns (E. 28) S. 336 ff.; kleinere Textabweichungen vom Original, StR. 1654, HStAM.; Eberhard Weis, Zur Entstehungsgeschichte (E. 32) S. 353 A 10; Wolfgang von Rimscha, Die Grundrechte (E. 36) S. 27 ff.

⁸⁶ Vor allem StR. 1654, HStAM.; dazu Eberhard Weis, ebd.; Gustav Frhr. von Lerchenfeld, ebd., S. 72 ff.; Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) S. 18 ff.

⁸⁷ Dem König wurden unterschiedliche Voten übermittelt, wobei Kronprinz Ludwig den liberalen Standpunkt mit eigenen »Bemerkungen über den Entwurf der Verfassung für Baiern« vom 9. März 1815, StR. 1654, HStAM., unterstützte. Karl Theodor von Heigel, Der Anteil des Kronprinzen Ludwig (IV. 323). Das Verhalten der Kommissionsmitglieder entsprach in den Sachfragen nicht immer den Interessen der jeweiligen gesellschaftlichen Gruppen, denen sie angehörten. Eberhard Weis, ebd., S. 348 ff.

⁸⁸ Vgl. oben Anm. 82. Welche Bedeutung das hat, zeigt die Tatsache, daß im Nachruf auf Zentner vom 19. März 1838 die Tatsache seiner bürgerlichen Abstammung nicht erwähnt werden durfte. Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 226 A. 201.

⁸⁹ Franz Dobmann, Georg Friedrich Frhr. von Zentner (E. 36).

Aber auch hier bedurfte es des Anstoßes von außen, von Staatskanzler Metternich und dem Deutschen Bundestag in Frankfurt⁹⁰.

Umbildung des Gemeindegewesens

Die Umbildung des Gemeindegewesens erfaßte beispielhaft die Neugestaltung auf der untersten staatlichen Ebene. Sie erfolgte grundsätzlich im Geiste Montgelas'⁹¹. Ein Element der Kontinuität soll hervorgehoben werden. Die »Verstaatlichung« der Gemeinden vor 1808 beseitigte ihren Charakter als Korporationen nicht. Das Regulativ von mehr oder weniger Selbständigkeit – und das blieb auch nach 1818 so – war das der »Minderjährigkeit«, die die Staatsaufsicht als »vormundschaftliche Befugnisse« erscheinen ließ und rechtfertigte⁹². Trotz aller Unzulänglichkeiten des verbesserungswürdigen Edikts von 1808 war die Ursache der Revisionsbemühungen nach 1812/13 die veränderte, ambivalente verfassungspolitische Lage. Zunächst kam es zu einer Erleichterung der Gemeindeumlagen⁹³. Die Verordnung vom 1. März 1817 brachte schließlich die Dezentralisierung des Stiftungs- und Kommunalvermögens⁹⁴. Sie begünstigte damit einerseits die Gemeinden, ermöglichte aber gleichzeitig den Lokalbehörden und den Gerichtsherren einen stärkeren Einfluß auf die Mittel und bürdete andererseits den Kommunen fast ausschließlich die Armenpflege auf⁹⁵. Diese Pflicht ließ in Verbindung mit der Tatsache, daß es sich nicht um Einwohner-, sondern um »Bürger«-Gemeinden handelte⁹⁶, bereits die ganze soziale Problematik der späteren Entwicklung zur Ausbildung eines ländlichen und städtischen Proletariats aufleuchten⁹⁷.

⁹⁰ Kap. VI, 4.

⁹¹ Kap. IV, 4.

⁹² Gemeindeedikt von 1808, § 8: Die Gemeinden können »nach der Natur aller Gemeinheiten nur mit gemeinsamen Willen handeln und stehen unter der beständigen Kuratel des Staates«. § 56: »Die Gemeinden sind . . . in Ausübung ihrer Rechte, wie die Minderjährigen, beschränkt und genießen auch ihre Vorrechte«. § 21: Die Gemeinden »stehen unter der besonderen Kuratel und Aufsicht des Staates, und genießen die Vorrechte der Minderjährigen«. Vgl. auch Horst Clément, Das bayrische Gemeindeedikt (IV. 178) S. 17.

⁹³ VO. vom 12. Mai 1815, RBl. 1815, 393.

⁹⁴ Über die Verwaltung des Stiftungs- und Kommunalvermögens, RBl. 1817, 153. Einzelmaßnahmen datieren seit 1810. Franz Dobmann, Zentner (E. 36) S. 110 ff.

⁹⁵ Franz Dobmann, ebd., S. 113. Grundlage war die VO. über das Armenwesen vom 17. November 1816, RBl. 1816, 779. Anteile an der Armenpflege kamen den Gemeinden auch nach dem Gemeindeedikt von 1808 zu. VO. über die Armenpflege vom 22. Februar 1808, RBl. 1808, 593. Die Armenpflege ist hier eine zentral geregelte und zentral verwaltete »Staatsanstalt«. Nunmehr bot sich dem Staat die Möglichkeit, sich der subsidiären Verpflichtung zu entziehen, was er in der Folgezeit auch tat. Die staatliche Aufsicht ließ darüberhinaus zu, auf die Gemeinden Zwang auszuüben.

⁹⁶ Kap. IV, 4.

⁹⁷ Die Gesetze über Ansässigmachung, Verehelichung und Heimat vom 11. September 1825, GBl. 1825, 103, 111, bestimmte den Kreis der Berechtigten und brachte gewisse Erleichterungen. Die Lage wurde aber mit Gesetz vom 1. Juli 1834, GBl. 1834, 133 wieder wesentlich verschärft.

Das bedeutsamerweise neun Tage vor der Verfassung erlassene Gemeindecodex vom 17. Mai 1818⁹⁸ bestätigte die Vermögens- und Fürsorgeregelungen. Es war darüberhinaus das Ergebnis des Ringens um die Anpassung des Montgelas'schen Konzepts an die restaurativen Verhältnisse. Die Veränderungen hielten sich einerseits in Grenzen, waren aber andererseits für die Verfassungsgestaltung von zentraler Bedeutung. Unabhängig von den zukunftsweisenden einheitlichen Bestimmungen für Stadt- und Landgemeinden wurde hinsichtlich der inneren Organisation weiterhin zwischen Städten sowie größeren Marktorten und Ruralgemeinden sowie kleineren Märkten unterschieden.

In der ersten Gruppe oblag die Verwaltung einem Magistrat, einem Gemeindeausschuß und Distriktvorstehern. Die eigentliche Vertretungskörperschaft war der Gemeindeausschuß, der indirekt von bezirkswise ermittelten Wahlmännern mehrheitlich bestimmt wurde. Er mußte in wichtigen Fragen nur gehört werden⁹⁹, so daß seine Hauptaufgabe die Wahl des Magistrats — dem entscheidenden Gremium der Markt- und Stadtverwaltung — auf sechs Jahre war. Die Distriktvorsteher waren dem Magistrat »zur Beihilfe untergeordnet« und wurden von diesem ernannt.

Die Verwaltung in der zweiten Kategorie wurde von einem Gemeindeausschuß, der aus einem Vorsteher als »Hauptorgan«, dem Stiftungs- und Gemeindepfleger sowie einigen Bevollmächtigten bestand, gebildet. Voraussetzung für die Wählbarkeit war in beiden Gruppen neben dem Bürgerrecht ein hoher Zensus. Nimmt man die sehr beschränkten Befugnisse der eigentlichen Bürgervertretung, die mangelhaft umschriebenen Rechte der Staatsaufsicht und den ungenügenden Schutz vor behördlichen Übergriffen hinzu¹⁰⁰, so wird man von einer stärkeren als der von Montgelas eingeleiteten, aus der Selbstverwaltungs-idee von unten nach oben wachsenden Willensbildung nur in geringem Maße sprechen können¹⁰¹.

Tiefgreifender waren die Überschneidungen zwischen gutsherrlichem Recht und Gemeinderecht¹⁰². Montgelas hatte in seinen Organischen Edikten über die

⁹⁸ VO. über die künftige Verfassung und Verwaltung der Gemeinden im Königreiche vom 17. Mai 1818, GBl. 1818, 49. Siehe dazu die VO. über die Gemeindegewahlen (= Gemeindegewahlordnung) vom 5. August 1818, GBl. 1818, 477.

⁹⁹ Im Streitfalle behielt der Magistrat Recht oder es entschied die übergeordnete staatliche Behörde.

¹⁰⁰ Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) III, S. 12. Die genannte Novelle vom 1. Juli 1834 und die Ausführungsentschließung des Ministeriums des Innern vom 31. Oktober 1837, Georg Döllinger, Sammlung XI, S. 107, brachte eine weitere Verschärfung der staatlichen Aufsicht und nach Max (von) Seydel, ebd., 20, eine »Verkümmerung der gemeindlichen Selbstverwaltung«.

¹⁰¹ Z. B. heißt es in der genannten Gemeindegewahlordnung in Art. 68: »... nirgends dürfen gesonderte Gesellschaften gebildet oder gesonderte Zusammenkünfte der Gemeindeglieder gehalten werden, zu dem Zwecke: auf die Wahlen der Gemeinden einen verabredeten Einfluß auszuüben, und diesen Wahlen eine bestimmte Richtung nach vorgefaßten Absichten zu geben. Die Übertreter unterliegen vor der ordentlichen Obrigkeit den Strafen, welche auf unerlaubte Gesellschaften und Zusammenkünfte gesetzt sind.« — Vom Optimismus Franz Dobmanns, ebd., 100—126 (die Zentner-Zitate haben mehr programmatischen Charakter, waren politische Absichtserklärungen), sind erhebliche Abstriche zu machen und eher der Skepsis Michael Doeberls, Entwicklungsgeschichte (E. 25) II, 487, zu folgen.

Bildung der Gemeinden und über die Patrimonialgerichtsbarkeit von 1808 grundsätzlich eine Scheidung von Patrimonialgerichts- und bürgerlichen Gemeinden vorgesehen¹⁰³. Die Lösung »geschlossener« Gerichtsbezirke ließ aber in der Folgezeit der Rückgriff auf die geschichtlich-gewachsenen Verhältnisse der süd- und südwestdeutschen grundherrschaftlichen Traditionen nicht zu. Es kam zur Vermischung der Zuständigkeiten zwischen adelig-gutsherrlichen Gerichten und gemeindlicher Selbstverwaltung¹⁰⁴. Da es außerdem für nicht zugänglich gehalten wurde, daß adelige Gerichts- und Grundholden dem bürgerlichen Gemeindevorsteher untergeordnet wurden¹⁰⁵, übernahmen die gutsherrlichen Gerichte in ihren Einflußgebieten als »Staats«-Behörden gegenüber den Gemeinden Polizeiaufgaben und staatliche Kontrollfunktionen im eigenen wie im übertragenen kommunalen Wirkungsbereich¹⁰⁶. Diese Regelung betraf vor allem die Gemeinden, die kleineren Märkte und nur wenige kleinere Städte. So vergrößerte sich auch im Hinblick auf die Verwirklichung der Selbstverwaltung nicht nur der Gegensatz Stadt-Land, sondern auch auf dem Land selbst wurde eine Spaltung der Sozialordnung durch die zwei verschiedenen Rechtskreise eingeleitet. Das Bürgertum der Städte hatte somit die größeren Möglichkeiten der Gestaltung der eigenen Angelegenheiten¹⁰⁷.

¹⁰² Die Edikte und VOen. sprechen von »gutsherrlicher« Gerichtsbarkeit; der Sache nach müßte es eigentlich besser »grundherrliche« Gerichtsbarkeit heißen. Jedenfalls ist der hier und auch sonst gebrauchte Begriff ohne ausdrücklichen Hinweis nicht mit dem »gutsherrlichen« nach preußischen Typus zu verwechseln. Die gutsherrlichen Gerichte in Bayern werden unterschieden in Herrschaftsgerichte der Mediatisierten oder in solche Adelliger, die ein Recht dazu bereits 1806 (Normaljahr!) ausübten, und in Patrimonialgerichte der übrigen befähigten Adelligen.

¹⁰³ Kap. IV, 2,4. RBl. 1808, 2245, 2789. Ähnlich war es in Preußen, wo geschlossene gutsherrschaftliche Bezirke entstanden.

¹⁰⁴ Hanns-Hubert Hofmann, *Adelige Herrschaft* (E. 17) S. 390 ff.; Max Frhr. von Lerchenfeld, *Aus den Papieren* (E. 28) S. 99 ff.; Franz Dobmann, ebd., S. 116.

¹⁰⁵ Diese Haltung zeigt sich — wie z. T. dargelegt — auch bei der Bestimmung der Stellung der Adelligen und Staatsdiener in der Gemeinde. Horst Clément, *Das bayerische Gemeindeedikt* (IV. 178) S. 63; Franz Dobmann, ebd., S. 119.

¹⁰⁶ Edikt über die gutsherrlichen Rechte und die gutsherrliche Gerichtsbarkeit (VI. Verfassungsbeilage) vom 26. Mai 1818, GBl. 1818, 221. Der gewählte Gemeindevorsteher hatte hier gegenüber dem Gerichtsherrn oder seinen Beamten kaum eine Bedeutung. — Im Normalfall war eine Gemeinde nach der Mehrzahl der landgerichtlichen oder gutsherrlichen Familien im Status als landgerichtlich oder gutsgerichtlich einzuordnen.

¹⁰⁷ Dies gilt auch angesichts der Tatsache, daß eine Rückgabe einer beschränkten Gerichtsbarkeit an die Gemeinden nicht erfolgte. Franz Dobmann, ebd., S. 124 ff. Diese Gerichtsbarkeit blieb also ein reines Vorrecht des Adels, da auch bürgerliche Personen Gerichtsbarkeit nicht ausüben konnten. — Vgl. auch Kap. IV, 4; an Literatur wäre zum Gesamtkomplex noch zu nennen: Gustav von Kahr, *Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins*, 1. Bd. München 1896; Max Frhr. von Pölnitz, *Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden* (IV. 194); Karl Helmreich, *Die geschichtliche Entwicklung der bayerischen Gemeindeverfassung vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Jahre 1818*. Ansbach (Diss. jur.) 1909; Bruno Stern, *Königreich Bayern*, in: *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, Bd. 4, H. 2 (= *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 120). Leipzig 1906; Georg Ludwig von Maurer, *Geschichte der Städteverfassung in Deutschland*, Bd. 4. Aalen 1962 (Neudruck der Ausgabe Erlangen 1871); Edmund Knecht, *Die Ent-*

Das Gemeindeedikt von 1818 beseitigte gewiß wichtige Mängel der Edikte von 1808, bestätigte aber andererseits auch den verfassungspolitischen Kompromiß auf der untersten staatlichen Ebene, indem es den Vorzugsrechten des Adels Rechnung trug¹⁰⁸. Die Gemeinden standen von zwei Seiten, von Seiten des Staates und der adeligen Gerichtsherrn unter Druck. Das liberale Ziel der künftigen Ausgestaltung der Verfassungsordnung durch Gemeinsinn auf der Grundlage der Selbstverwaltung konnte auf lange Sicht nur in den Städten angestrebt werden.

Gesellschaftlich-politische Machtlagen 1817/18

Die innere Lage Bayerns erlaubte im Herbst 1817 die Lösung der Verfassungsfrage. Keine der relevanten Kräfte konnte ein Übergewicht erlangen, um die eigenen Interessen ganz durchzusetzen. Der Monarch konnte im modernen Staat nur auf dem Weg der Begrenzung seiner Macht eine herausgehobene Stellung behaupten¹⁰⁹. Das Reformbeamtentum hatte zwar das Reich Bayern geschaffen, aber ein »Plebiszitär«-Monismus ließ sich verfassungspolitisch nicht verwirklichen; zumal das Bürgertum, das dem aufgeklärten Beamtentum geistig-ideell und personell nahestand, was sich vor allem im regen Wechsel von Beamten zwischen Universitätslehrstühlen und hohen Staatsstellen niederschlug, nur eine Ordnung zu bejahen bereit war, die das Volk in irgendeiner Form beteiligte und auch die Willensbildung von unten nach oben ermöglichte. Dies zeigt die öffentliche Diskussion in Presse und Flugschriften¹¹⁰. Eine eigenständige Bewegung vermochte das Bürgertum in Bayern noch nicht zu entf-

wicklung der pfälzischen Gemeindeverfassung seit 1869. Erlangen (Diss. jur.) 1928; Wilhelm Imhof, Die geschichtliche Entwicklung des Gemeinderechts im rechtsrheinischen Bayern seit dem Jahre 1818. München (Diss. jur. Erlangen) 1927.

¹⁰⁸ Der Adel drängte nach 1808 zunehmend auf Sicherung seiner Macht. Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) u. a. S. 394, 398. — Zentner selbst führte in seinem einleitenden Vortrag zum Entwurf des Gemeindeedikts vom 25. Januar 1818, MF. 13217, HStAM., aus, daß nach 1808 die Einrichtung der gutherrlichen Gerichtsbezirke der Bildung der Ruralgemeinden Hindernisse entgegenstellte. Auch Sebastian Hiereth, Die Bildung der Gemeinden (IV. 233) S. 14, 16, weist darauf hin, daß die Bildung der Patrimonialgerichtsbezirke das »Haupthindernis im Vollzug des Edikts von 1808« gewesen sei.

¹⁰⁹ Vgl. Kap. VI, 4 (Dynastie und Legitimität), VII, 3.

¹¹⁰ Vgl. die zahlreichen Hinweise und Auswertungen in den bereits angeführten Arbeiten von Rudolf Oeschey, Jorma Tiainen, Fritz Zimmermann, Franz Schneider, Hartwig Brandt, Walter Grab und Joseph von Mussinan; ebenso Walter Grab, Von Mainz nach Hambach. Zur Kontinuität revolutionärer Bewegungen und ihrer Repression 1792–1832, in: Deutschland in der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. Hrsgg. J. Geiss und B. J. Wendt. Düsseldorf 21974, S. 50–69; Lothar Gall, Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung (= Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte Mainz, 47), Wiesbaden 1968; Ders., Liberalismus und »bürgerliche Gesellschaft«. Zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland, in: HZ. 220/2 (1975) S. 324–356; James J. Sheehan, Liberalism and Society in Germany 1815–1848, in: JMH. 45 (1973) S. 583–604; Ders., Liberalism and the City in Nineteenth-Century Germany, in: PaP. 51 (1971) S. 116–137.

seln; dafür war es zahlenmäßig in jeder Epoche zu schwach. Dennoch konnte das Reforminstrumentarium Montgelas' ohne wesentliche Änderung vom an Bedeutung gewinnenden liberalen Bürgertum übernommen und als Mittel der Politik eingesetzt werden.

Ist die eine Seite der Moderne das Vergängliche, Flüchtige, Mögliche und die andere das Ewige und Unwandelbare, dann haben Fortschritt und Tradition einen gleichen instrumentalen Bezug. Der Unterschied liegt lediglich darin, ob der Veränderung oder dem Dauerhaften der höhere Wert beigemessen wird. So hatte auch der Adel, indem er sich der Gesetzmäßigkeit des modernen Staates fügte und sie in seiner Mehrheit nützte, mächtigen Auftrieb erhalten. Die Nichtberücksichtigung seiner Interessen konnte in den alten Kurlanden die Reform gefährden und in den Neubayerischen Gebieten die Einheit des Staates in Frage stellen, wenn es nicht gelang, die Mediatisierten und ehemaligen Reichsritter einzugliedern.

Auch wenn diese Entwicklung sehr vielschichtig war, zielte die Veränderung der Gesellschaftsverfassung doch auf den Übergang von einer ständisch-feudalen zu einer postfeudal-bürgerlichen und nicht zu einer bürgerlich-egalitären Gesellschaft¹¹¹. Eine Schlüsselfunktion kam dabei dem Reformbeamtentum zu. Die Wechselwirkung von inneren und äußeren Verhältnissen schlugen auf Grund der regional-geopolitischen Lage Bayerns besonders zu Buche. Die egalitäre Phase vor 1808 kennzeichnete eine ausgesprochene Adelsfeindschaft. Nach 1808 setzte unter dem Einfluß der veränderten gesellschafts- und verfassungspolitischen Entwicklung eine Restituierung des Einflusses des Adels ein. Sie führte unter dem Gewicht des Umschwunges von 1813 in der Notwendigkeit der Staatserhaltung zu einer Verbindung von Reformbeamtentum und (vor allem altbayerischem) Adel. Die Spannungen innerhalb dieses »unnatürlichen« Bündnisses führten zur Auflösung des monistischen Konzepts Montgelas'. Die hohen Beamten, die alle Macht in Händen hielten, erkannten dies und stürzten »ihren« Minister, konnten aber in der Kraftprobe von 1817 ihr Übergewicht verfassungsmäßig nicht verankern. Der Adel erwies sich als zu mächtig, vor allem auch gestärkt unter der Einwirkung der Beschlüsse des Wiener Kongresses.

Der Kompromiß in der Verfassung von 1818 sah zunächst wie ein Sieg des Adels aus, bedeutete aber tatsächlich — wie im folgenden Abschnitt zu zeigen sein wird — die gesellschaftliche Gleichstellung des hohen Beamtentums. Dessen Reservoir und breiter Unterbau war aber das Bürgertum. Ihm gehörte mit zunehmender wirtschaftlicher Entfaltung die Zukunft. Von einer einheitlichen Führungsschicht kann man damit noch nicht sprechen — die gegenseitige Abneigung von Bürgertum und ehemals feudalem Adel ließ sich so schnell nicht überwinden¹¹² —, sie war aber programmiert. Ihre Homogenität wuchs mit dem Aufkommen der sozialen Bewegungen und erreichte in den 60-er Jahren einen erkennbaren Abschluß.

¹¹¹ Dieser Vorgang ist noch nicht zusammenfassend untersucht worden und kann es auch in diesem Zusammenhang nicht werden. Die allgemeinen Kenntnisse der Akten und die Arbeiten von Eberhard Weis, Hanns-Hubert Hofmann, Heinz Gollwitzer, Wolfgang Zorn, Hubert Ostadal, Elisabeth Fehrenbach u. a. liefern dazu aber wichtige Beiträge.

¹¹² Hanns-Hubert Hofmann, *Adelige Herrschaft* (E. 17) S. 353.

Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung

Montgelas' Repräsentation der Vernunft ruhte auf Staatsdienst und Grundbesitz. Beide sollten in inniger Verzahnung die Einheit der bayerischen Nation verkörpern und tragen. Es gelang ein modernes Beamtentum zu schaffen, das in der Lage war, seine Aufgaben zu erfüllen. Formalisierte Einstellung, Laufbahn, Besoldung und Versorgung bildeten den Rahmen der sozialen Geschlossenheit, in dem die Beamten des Landesherrn und der Stände verhältnismäßig rasch zu einer Elite verschmolzen. Leistung, Dienst und Pflicht prägten als Elemente der Innenbestimmung den Corpsgeist, zeichneten ihn als bürgerliche Form aus, auch wenn die Amtsträger adeliger Herkunft waren. In diesem Beamtentum wurde der neue Staat wirklich¹¹³.

Anders die Bedeutung des Grundbesitzes. Wie gezeigt, scheiterte die Berufung einer Nationalrepräsentation¹¹⁴. Die Bindung der politischen Berechtigung *allein* an den Grundbesitz¹¹⁵ erwies sich als zu egalitär, ja revolutionär. Auch wenn der Zensus sehr hoch angesetzt war, leistete vor allem der ehemals privilegierte Adel großen Widerstand. Dieser wurde um so unnachgiebiger, je mehr die Majoratspolitik scheiterte und die Restitution des Adels einsetzte¹¹⁶. Die Bürger waren zwar gleichfalls nur als Grundbesitzer beteiligt, aber die beabsichtigte Einführung des Code Napoléon in Bayern¹¹⁷ hätte selbst in der veränderten bayerischen Fassung von 1809 allein durch die damit verbundene Zivilrechtsvereinheitlichung weitreichende Folgen gehabt¹¹⁸. Die Eigentumsordnung war trotz ihrer Einschränkung durch die adeligen Sonderrechte¹¹⁹ auf Beförderung

¹¹³ Kap. IV, 6.

¹¹⁴ Ebd.

¹¹⁵ Auch für Freiherrn vom und zum Stein war Eigentum die Voraussetzung der politischen Berechtigung. Er schwankte, ob nur der Grundeigentümer oder der Eigentümer im allgemeinen begünstigt sein sollte. Er neigte letztlich zu einer Ausweitung seines Eigentumsbegriffes, allerdings sah er im Gegensatz zu Montgelas (den Verfassungsentwurf von 1818, der das Zweikammersystem vorsah, ließ Montgelas wohl ohne innere Überzeugung passieren) frühzeitig (1808) für den »reichen Adel« eine bevorzugte Stellung im preußischen Oberhaus vor. In der Selbst- und Provinzialverwaltung ging er einen vielleicht entscheidenden Schritt weiter als Montgelas, indem er Eigentum ganz allgemein als Voraussetzung und Bedingung *politischer* Freiheit ansah. Vgl. Brief Steins vom 2. Oktober 1802, die Nassauer Denkschrift Juni 1807, und seine »Beurteilung des Rehdiger'schen Entwurfs über Reichsstände« vom 8. September 1808, Karl Frhr. vom und zum Stein, Briefe und andere Schriften (IV. 234) I, S. 569 f., II, 1 S. 380 ff. und II, 2 S. 852 ff.

¹¹⁶ U. a. Kap IV, 2, V, 3

¹¹⁷ Die Anregung ging von Napoleon auf der sogenannten Mailänder Konferenz Ende November 1807 aus. StR. 8, HStAM.; Michael Doeberl, Rheinbundverfassung (E. 16) S. 23–28, 73–79.

¹¹⁸ Paul J. Anselm von Feuerbach, Einleitungsvortrag das Bürgerliche Gesetzbuch für das Königreich Baiern oder die Frage betreffend, Was ist Baierns Absicht bei seiner neuen Gesetzgebung? (vom 8. Nov. 1809), StR. 181 (Anlage), HStAM., hier S. 16 ff.; teilweise abgedr. in: Ludwig Feuerbach, Anselm Ritter von Feuerbachs Leben und Wirken, aus seinen ungedruckten Briefen, Tagebüchern, Vorträgen und Denkschriften, Bd. 1. Leipzig 1852, S. 162–166, hier S. 165 f., siehe auch S. 152.

¹¹⁹ U. a. Kap. IV, 2, V, 3.

der bürgerlichen Entfaltung — wozu es in Baden ja tatsächlich kam¹²⁰ — ausgerichtet. Schließlich verband sich mit dem neuen Zivilrecht der Gedanke einer Nationalrepräsentation für den Rheinbund¹²¹. Die Orientierung des wenn auch modifizierten französischen Zivilrechts auf das Politische ließ sich nicht übersehen. Diese Folge lag jedoch weder in der Absicht Montgelas', noch viel weniger in der der Reformgegner. Dem Minister ging es um die Erziehung des Bürgers zum Staat und zur bayerischen Nation¹²². Der Weg dahin sollte zunächst allein über die Freiheit im Privaten und nicht direkt — wenn überhaupt — in die politische Freiheit führen. Vor allem war nicht an eine allgemeine Mitwirkung in der Nationalrepräsentation gedacht. So scheiterte die bayerische Zivilgesetzgebung 1811 unter dem hier behandelten Anliegen weniger an den unmittelbaren Sachgegebenheiten als vielmehr an der Furcht vor den politischen Folgen¹²³. Mit der Revision des Codex Maximilianus *Bavarius Civis* glaubte man einerseits diesen Auswirkungen begegnen und andererseits die nachteilige Rechtszersplitterung Bayerns beseitigen zu können¹²⁴. Allerdings mußte man auch bei diesem reduzierten Programm bald erleben — zumal unter dem Eindruck der Sachzwänge wesentliche Regelungen des früheren Entwurfs zu übernehmen waren¹²⁵ —, daß die Gewähr der bürgerlichen Freiheit, vor allem unter dem Eindruck der Befreiungskriege, die Forderung der politischen Freiheit nach sich zog. Im Sommer 1814 brachen diese Beratungen ebenfalls ab¹²⁶. Es kam nur zu einigen Verbesserungen des Codex Maximilianus, aber zu keiner Rechtseinheit Bayerns vor 1900¹²⁷. Die bürger-

¹²⁰ Die Entwicklung erfolgte auch hier nicht plötzlich, sondern kompromißhaft; letztendlich führte sie aber über die bayerische hinaus. U. a. Franz Wieacker, *Privatrechtsgeschichte* (I. 17) S. 345 f.; Johann Nikolaus Friedrich Brauer, *Erläuterungen über den Code Napoléon und die großherzoglich-badische bürgerliche Gesetzgebung*, 5 Bde., Karlsruhe 1809–1812.

¹²¹ Ludwig Harscher von Almendingen, *Politische Ansichten über Deutschlands Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, 1 (einziger) Bd. Wiesbaden 1814, S. 354 ff., 370 ff., 393 ff.; Karl-Georg Faber, *Die Rheinlande zwischen Restauration und Revolution. Probleme der rheinischen Geschichte von 1814–1848 im Spiegel der zeitgenössischen Publizistik*, Wiesbaden 1966, S. 72 ff.

¹²² U. a. Kap. IV, 4, Hinweise in Kap. V. Wenn sich Reformen und Reformgegner in der Ablehnung des Code Napoléon einig waren, so lag dies nicht in der Gleichheit der Auffassung begründet, vielmehr darin, daß die ersteren nur die bürgerliche ohne die politische Freiheit und letztere weder die eine noch die andere wollten.

¹²³ Paul J. Anselm von Feuerbach, *Betrachtungen über den Geist des Code Napoléon und dessen Verhältnis zur Gesetzgebung und Verfassung deutscher Staaten überhaupt*, und Bayerns insbesondere, in: *Themis oder Beiträge zur Gesetzgebung*. Landshut 1812, S. 3–73, hier S. 12 ff.; vgl. auch die Äußerungen Graf Arcos, Feuerbachs und Montgelas', StR. 191, HStAM., Sitzung vom 6. September 1810 Beilagen; Ludwig Feuerbach, *Anselm Ritter von Feuerbachs Leben und Wirken* (VI. 118) S. 175 ff.

¹²⁴ StR. 207, Sitzung vom 17. Januar 1811, und StR. 9128, Sitzung vom 31. Mai 1811, HStAM.

¹²⁵ StR. 8208, 8211, 9128, HStAM. Ludwig Feuerbach, ebd., S. 259; Gustav Radbruch, *Paul Johann Anselm Feuerbach* (V. 203) S. 80 ff.

¹²⁶ StR. 2847, HStAM.

¹²⁷ Kap. V, 4 (Partizipation). Die Beratungen bei den erfolglosen Neuanläufen von 1816 und 1834 zeigen in den Urteilen über das französische Recht deutlich die

lich-liberale Bewegung konnte zwar auf Dauer nicht angehalten werden; sie wurde durch den zivilrechtlichen Lokalismus, vor allem im Vergleich zu den anderen süddeutschen Staaten und der Pfalz doch erheblich verlangsamt¹²⁸.

Angesichts dieser Lage wirkte in entscheidender Weise neben dem Adel nur das Beamtentum verfassungsgestaltend. Das Ringen um die Form der Repräsentation wurde von beiden Kräften getragen. Die Vorstellungen bewegten sich vom restaurativen provinzial-landständischen bis zum aufgeklärt liberal-repräsentativen Modell. Die Trennlinie der Auffassungen verlief in der Regel nicht entlang der gesellschaftlichen Grenzen¹²⁹. Erst 1817 — im Jahr der Entscheidung — kam es zu einer Kraftprobe zwischen Adel und Bürokratie¹³⁰.

Der schließlich ausgehandelte Kompromiß schien auf der Linie der Politik Montgelas' seit 1809/10 zu liegen; er bedeutete in Wahrheit jedoch qualitativ eine neue Lage. Zwei zueinander in Wechselbeziehung stehende Faktoren wirkten zusammen: der Sieg der adeligen Minister über die Generaldirektoren¹³¹ und die endgültige institutionelle, verfassungsrechtliche Spaltung des Beamtentums.

Die Staatsdienerpragmatik von 1805¹³² legte die Grenze der Zugehörigkeit zur Beamtenschaft sehr formal durch den Erlaß eines Anstellungsreskripts fest. Ziel war die Einheit der gesamten Staatsdienerschaft als breite Grundlage des sich entfaltenden neuen Staates. Die untersten Gruppen der Beamten sollten ebenso eingeschlossen sein wie die obersten¹³³. Die Einwände gegen diese umfassende Lösung entsprangen vor allem finanziellen Motiven¹³⁴. In der Tat zwang der drohende Staatsbankrott zu einschränkenden Maßnahmen¹³⁵. Es kam aber nur zur restriktiven Auslegung der Gesetze; grundsätzlich blieb die Konzeption

Motivation und die angedeuteten Gründe, warum die Zivilgesetzgebung in Bayern scheiterte. StR. 2184—95, 2847, 4038, HStAM.

¹²⁸ In Baden wirkte das französische Recht mit gewissen Einschränkungen nach 1810 fort. In Württemberg wurde immerhin 1807 das württembergische Landrecht von 1555/1610 als Einheitsrecht durchgesetzt. Die Weiterentwicklung erfolgte kontinuierlich. Zur Pfalz vgl. Kap. VII, 2. Man wird möglicherweise einwenden, daß die Einführung eines neuen Zivilgesetzbuches erst längerfristig gesellschaftliche Wirkungen zeigen kann. Dies ist ohne Zweifel richtig; dennoch bleibt festzustellen, daß die Einführung eines neuen Rechts von einer bestimmten politischen und gesellschaftlichen Lage abhängt und diese Ausgangslage führte eben im Gegensatz zum rechtsrheinischen Bayern in Baden, Württemberg und auch in der Pfalz zu wesentlich offensiveren Lösungen.

¹²⁹ Vgl. etwa die Verfassungsberatungen von 1814/15, Eberhard Weis, Zur Entstehungsgeschichte (E. 32).

¹³⁰ Vgl. Kap. VI, 2.

¹³¹ Vgl. ebd.

¹³² Vgl. Kap. IV, 5 (Beamtentum).

¹³³ Die Eigenschaft der Staatsdiener mit der Möglichkeit zur festen Anstellung wurde sogar weiter gefaßt als 1803, wo es nach der Säkularisation darauf angekommen war, die Beamten der Neubayerischen Territorien durch großzügige Versorgung an den neuen Dienstherrn zu binden.

¹³⁴ Finanzminister von Hompesch ergriff bereits 1807 eine entsprechende Initiative. Man entschloß sich aber nur zu einer engen Auslegung der einschlägigen Vorschriften. StR. 7, Protokoll vom 8. Juni 1807, HStAM.

¹³⁵ Die Konstitution von 1808 versuchte dies in Tit. III § 7 auch, aber der Kreis der pragmatischen Staatsdiener wurde in Wirklichkeit ausgeweitet. Die Revisionsbemühungen wurden aber fortgesetzt. VO. vom 14. August 1810, RBl. 1810, 689; Königl. Reskr. vom 28. November 1811, StR. 1845, HStAM.

von 1805¹³⁶, auch bei den Verfassungsrevisionsberatungen von 1814/15¹³⁷, erhalten. Erst in den Verordnungen vom 27. März und 15. April 1817¹³⁸ über Formation, Wirkungskreis und Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen und der Staatsministerien zeichnete sich — mit Ausnahmen — entlang der »Kollegialratsgrenze« die Trennung der Beamtenschaft in nicht pragmatische und pragmatische Staatsdiener ab¹³⁹. Die Verfassung von 1818 bestätigte die Entwicklung und brachte für die hohen Beamten das Privileg der Siegelmäßigkeit und andere Vorrechte¹⁴⁰. Würde in der Konstitution von 1808 die Stellung der Beamten unter dem dritten Titel »Von der Verwaltung des Reiches« beschrieben, so geschah dies in der Verfassung von 1818 unter Titel V »Von besonderen Rechten und Vorzügen«, in dem sonst nur noch von den Adelsprivilegien die Rede ist, 1819 erlangte die Beamtenelite durch königliche Entschließung die Hoffähigkeit¹⁴¹. Ludwig I. brachte 1825/26 den Prozeß zum Abschluß. In den Formationsverordnungen vom 9. und 17. Dezember 1825 sowie vom 11. Januar 1826 bezeichnete er die einzelnen Staatsdienerstellen genau, deren Inhaber von ihm ernannt werden, damit »Stabilität« haben sollten und deren Inhaber von Ministerien oder Mittelbehörden anzustellen und »auf Ruf und Widerruf« zu beschäftigen waren¹⁴².

Es trat also das ein, was Staatsrat von Asbeck bereits 1812 befürchtete¹⁴³, aber zu dieser Zeit auf Grund der Geschlossenheit der Reformer noch verhindert werden konnte. Der Zweck der Pragmatik von 1805, die Bildung einer einheitlichen Staatsdienerschaft, wurde verwischt. Sie galt bei Ausschluß der größeren Zahl der Staatsbediensteten nur mehr für eine begünstigte Gruppe und löste sich »in ein Privilegium, für eine gewisse Kaste von Staatsdienern auf«¹⁴⁴.

Die Entwicklung¹⁴⁵ bedeutete aber keineswegs die Aufhebung der Reformen. Im Gegenteil, ihnen wurde — zwar nicht in der ganzen Breite — Dauer

¹³⁶ In der VO. vom 6. August 1812, StR. 1845, HStAM., wurde auf eine authentische Interpretation des § 7 Tit. III verzichtet. Staatsrat von Asbeck vertrat uneingeschränkt die Konzeption von 1805. StR. 1845, HStAM. Es blieb bei der engen Auslegung in der Praxis. Vortrag vom 25. Februar 1812.

¹³⁷ StR. 1649, Protokoll vom 29. November 1814, und StR. 1654, Schreiben des Königs vom 14. März 1815, HStAM.

¹³⁸ RBl. 1817, 233, 330.

¹³⁹ Diese Feststellung kann nur ganz allgemein gelten. Formalisiert wurde diese Grenze nie, vielmehr von Fall zu Fall entschieden. Es war ein Mittel, um die Disziplin zu steigern.

¹⁴⁰ Kap. VII. 1. Verfassung von 1818, Tit. V §§ 5 und 6.

¹⁴¹ Kap. VI, 2 (Ministerialverantwortlichkeit und Adelsreaktion). Entschließung vom 30. Juni 1819, RBl. 1819, 623; vgl. auch VO. vom 18. November 1825, RBl. 1825, 865, und VO. vom 3. August 1879. GVBl. 1879, 737.

¹⁴² RBl. 1825, 977, 1049; 1826, 169.

¹⁴³ Staatsrat von Asbeck am 25. Februar 1812, StR. 1845, HStAM.

¹⁴⁴ Ebd.

¹⁴⁵ Es ist bekannt, daß verschiedene Minister zur Abdankung Ludwigs I. beitrugen. In der Tat löste seit dem Gesetz über die ministerielle Gegenzeichnung vom 4. Juni 1848 (in Modifikation des § 30 Tit. VII der Verfassung) das Ministerium in seiner Bedeutung den Staatsrat ab. Als seit den 60-er Jahren die monarchische Gewalt zusehends verlöschte, blieben Minister und hohe Beamtenschaft das Gegengewicht gegen den Landtag.

verliehen. So konnte einerseits eine – gemessen an den Lagen der Zeit – moderne Repräsentation geschaffen werden. Gleichzeitig behaupteten sich andererseits altständische Traditionen. Sie äußerten sich nicht nur, aber auch in den Formen der aktiven und passiven Berechtigung für die Volksvertretung. Die Träger des neuen Staates liefen angesichts der bedrohlichen inneren und äußeren Verhältnisse Gefahr, die Macht zu verlieren¹⁴⁶. Daher wuchs die gesellschaftliche Gleichstellung der hohen Beamtenschaft mit dem hohen Adel nicht aus dem Willen der Bildung einer geschlossenen Führungsschicht. Die unterschiedlichen mentalen Einstellungen und Interessen wirkten fort und standen im Vormärz häufig gegeneinander¹⁴⁷. Der mehr oder minder durch die Vernunft erzwungene Kompromiß begünstigte die restaurativen Tendenzen und den verfassungspolitischen Status quo – dies mit der wachsenden Bedeutung des Bürgertums und der sozialen Frage in zunehmendem Maße. Hieraus erst ergab sich die langsame Integration der Führungsschicht¹⁴⁸. Jedoch behauptete sich der »Geist Montgelas'«. Die liberal-gouvernementalen Reformen der 40-er und 60-er Jahre könnten als sein später, endgültiger Sieg bezeichnet werden, da sie den bayerischen Staat der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts prägten, auch wenn ihnen ein halbes Jahrhundert später in der veränderten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wirklichkeit eine ganz andere Funktion zugekommen ist¹⁴⁹.

Dieser Ausblick macht die Janusköpfigkeit der Lage von 1818 deutlich. Sie spiegelte sich auch in der öffentlichen Meinung. Die liberal-konstitutionell Denkenden begrüßten die innigere Verbindung der einzelnen Territorien sowie gesellschaftlichen Schichten und Gruppen. Für sie war aber klar, daß der durch die Auflösung der feudalen Formen bedingte soziale Wandel die Zerrissenheit des Landes in viele »Nationen« nur durch eine neue politisch-gesellschaftliche Vermittlungsinstanz dauerhaft zu überwinden vermochte. Diese Aufgaben konnte nur eine Volksvertretung erfüllen, die sich jedoch mit dem monarchischen Prinzip zu verbinden hatte¹⁵⁰. Allerdings sollte der Monarch dabei einer Rolle als Motor der Verfassungsentwicklung gerecht werden. Er sollte eine »Bürgerkrone« tragen¹⁵¹. Im Gegensatz zur abstrakten Staatsvorstellung Montgelas' ergab sich daraus die Möglichkeit, den Staat in einer Ver-

¹⁴⁶ Kap. VI, 1, 4. Die Reformtätigkeit hatte einen Grad der Modernisierung im Bereich des Politischen erreicht, daß Macht ohne ausreichende Legitimation nicht mehr auf Dauer zu erhalten war. Vgl. auch Kap. VI, 4 (Dynastie und Legitimität), VII, 3; allgemein vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (IV. 242) Kap. 1 § 16 und Kap. 9 § 1.

¹⁴⁷ Dies zeigt beispielsweise das Mißtrauen Ludwigs I. gegen die hohen Ministerialbeamten, weswegen er seine Kabinettsbeamten mit Vorliebe aus der mittleren Beamtenschaft der Provinz nahm.

¹⁴⁸ Kap. VI, 2 (Ministerverantwortlichkeit und Adelsreaktion); VII, 1 (Vorrechte bestimmter Personengruppen).

¹⁴⁹ Karl Möckl, *Die Prinzregentenzeit* (E. 37); Hermann Rumschöttel, *Das bayerische Offizierskorps 1866–1914* (= Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter, 9). Berlin 1973.

¹⁵⁰ Nur wenige Außenseiter lehnten das monarchische Prinzip ab. Derartige Stimmen wurden in zunehmendem Maße erst nach 1830 laut.

¹⁵¹ Johann Christoph von Aretin, *Gespräche* (E. 37) I, S. 20.

gangenheit und Zukunft umfassenden Weise als konkret zu begreifen¹⁵². Die Impulse zur Veränderung sollte der Monarch vom Landtag als der hervorragenden politischen Einrichtung empfangen, da »die Idee des Vaterlandes... ihren Ursprung nur in der Ausübung politischer Rechte« hat¹⁵³.

Die Konservativen und Traditionalisten sahen in der Verfassung in weit stärkerem Maße die Verbindung des Alten mit dem Neuen. Ihnen lag an der Kontinuität der tatsächlichen Verteilung der Macht im Staate. Die Einrichtung einer Gesamtrepräsentation stellte für sie das Maximum an Zugeständnissen dar, da nur dadurch der neue bayerische Staat zu erhalten war *und* in diesem Rahmen die Eingliederung der gesellschaftlichen Gruppen, so der Mediatisierten, unter Wahrung ihrer (Vor-)Rechte und ihrer Sonderstellung erfolgen konnte. Die Gewichte lagen zwar mehr auf dieser Seite — das zeigen die Ausführungen über Bürgertum und Beamtentum —, trotzdem konnte die öffentliche Meinung — von einigen wichtigen Extrempositionen einmal abgesehen — sowohl auf liberaler wie auf konservativer Seite der Einrichtung einer Volksvertretung zustimmen und sie begrüßen¹⁵⁴.

Die Liberalen nahmen die Nachteile in Kauf, da sie die Gestaltbarkeit der politischen Ordnung auf die Zukunft hin als offen begriffen. Schließlich machte die bereits einsetzende gesellschaftliche Differenzierung die integrative Wirkung einer Repräsentation des Volkes auch notwendig. Es vollzog sich vor allem unter dem Eindruck der Finanzmisere¹⁵⁵ und der Verankerung des monarchischen Prinzips¹⁵⁶ ein entscheidender Schritt zum Konstitutionalismus; nämlich das breite Bewußtsein einer verstärkten wechselseitigen Abhängigkeit von Regierung und Regierten brach sich Bahn; ein Gedanke, den Montgelas in der Staatspraxis noch nicht zur Kenntnis nahm. Die Verfassung von 1818 trug dieser Einsicht Rechnung und richtete — wie in England und Frankreich vorgezeichnet¹⁵⁷ — eine Volksvertretung, bestehend aus zwei Kammern ein.

4. DIE LÖSUNG DER VERFASSUNGSFRAGE

Die Änderung der gesellschaftspolitischen Lage schuf die Voraussetzung zur Lösung der Verfassungsfrage. Hinzu traten Gründe, die ihre liberal-dualistische Bewältigung angezeigt sein ließen. Es handelte sich um Probleme, die ohne repräsentative Beteiligung des »Volkes« nicht lösbar schienen, das heißt, die über monarchisch-bürokratische Ordnungsformen im engeren Sinn hinausdrängten. Im Vordergrund standen »außen«-politische Motive, Fragen der

¹⁵² Kap. VI, 4 (Dynastie und Legitimität), VII, 3.

¹⁵³ Johann Christoph von Aretin, ebd. S. 18.

¹⁵⁴ Dies zeigen deutlich die Stimmen nach der Verfassungsgebung. Vgl. die zahlreichen Hinweise bei Rudolf Oeschey, Einige gleichzeitige Stimmen (E. 29); Michael Doerberl, Entwicklungsgeschichte (E. 25); Ders., Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28); Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe (E. 29); Karl Heinrich von Lang, Mémoires (IV. 296) II; u. a.

¹⁵⁵ Kap. VI, 4 (Staatsfinanzen).

¹⁵⁶ Ebd. (Dynastie und Legitimität).

¹⁵⁷ Leonhard Lenk, Das Modell England (E. 9); Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde (E. 9).

Kirchenverfassung, der Sanierung der Staatsfinanzen, der öffentlichen Meinung, des bayerisch-badischen Gebietsstreites¹⁵⁸ und der monarchischen Legitimation.

»Ständische« oder »repräsentative« Verfassung

Einen wichtigen Anlaß zum Durchbruch in der Verfassungsfrage bot im Herbst/Winter 1817/18 die unmittelbare Gefahr der Einmischung Metternichs und des Deutschen Bundestages in die innerbayerischen Angelegenheiten. Die Sachprobleme waren der Vollzug des Artikels 13 der Bundesakte und die Ausgestaltung der Militärverfassung des Bundes¹⁵⁹. Im Sinne der Gleichförmigkeit seiner mitteleuropäischen Ordnungspolitik ging es Metternich um die Durchsetzung von »landständischen« Verfassungen zur Verhinderung der Einführung von »Repräsentativ«-Verfassungen. Er wollte in diesem Bemühen an die geschichtlich-territorialen und ständisch-gesellschaftlichen Gegebenheiten anknüpfen¹⁶⁰. Provinzialversammlungen¹⁶¹ als Ausdruck »durch sich selbst bestehender moralischer Personen(stände)«¹⁶² sollten die Vielfalt ständischer Ver-

¹⁵⁸ Kap. II, 4 (Vertrag von Ried), Anm. II. 172, Anm. VI. 233. In der auf eine Entscheidung drängenden Auseinandersetzung in der Territorialfrage mit Baden hoffte die bayerische Regierung in Reaktion auf die Verfassungsvorbereitungen im Großherzogtum (die Verfassung wurde am 22. August 1818 gegeben) durch Erlaß einer eigenen Verfassung ein politisches Übergewicht bei den beteiligten Mächten zu erlangen. Im September/Oktober 1818 in Aachen wurde der Streit entschieden, aber zuungunsten Bayerns.

¹⁵⁹ Zur Gesamtproblematik vgl. Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 74 ff.; Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 314 ff.; Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte (E. 25) II, S. 470 ff.; Ders., Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) Kap. 3; Wolfgang Quint, Souveränitätsbegriff (E. 9) S. 463 ff.; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) Kap. 5; Ders., Metternichs Verfassungspläne (VI. 13); Franz Dobmann, Zentner (E. 36) S. 139 ff.; Liselotte Klemmer, Aloys von Rechberg (II. 215) S. 115 ff.; Hartwig Brandt, Landständische Repräsentation (I. 134) Kap. 4; in allen Veröffentlichungen weitere Literaturangaben.

¹⁶⁰ Die Wurzeln des Bemühens gehen bis in das Jahr 1814 zurück. Vgl. z. B. die Flugschrift von Gentz »Der Rheinische Bund oder die Löwengesellschaft« von 1814. Den Höhepunkt der Entwicklung stellt die *Leitschrift Friedrich von Gentz' »Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativverfassungen«* (1819) dar, abgedr. bei Klüber-Welcker, Wichtige Urkunden (II. 206) S. 220 ff. Hegel nahm in seiner Denkschrift »Verhandlungen in der Versammlung der Landstände des Königreichs Württemberg im Jahre 1815 und 1816« (1817) vor Gentz zur Problematik Stellung. Rolf K. Hočevar, Stände und Repräsentation beim jungen Hegel. Ein Beitrag zu seiner Staats- und Gesellschaftslehre sowie zur Theorie der Repräsentation. München 1968; Stefan Skalweit, Der »moderne Staat« (E. 13) S. 16; vgl. auch Wolfgang Mager, Das Problem der landständischen Verfassungen (II. 184).

¹⁶¹ Für Bayern hätte dies Verfassungen für Altbayern, Franken, Schwaben usw. bedeutet.

¹⁶² Eine andere Formulierung dieser Stelle lautet »durch sich selbst bestehender Körperschaften«. Klüber-Welcker, ebd., S. 221; Mémoires Metternichs vom 11. Dezember 1817, MA II 1404, GStAM; Anton Chroust, Gesandtschaftsberichte (II, 220) S. 173 ff.

tretung in Wechselwirkung zur fürstlichen Einheit verkörpern. Die Beauftragten hatten nur lokale und gesellschaftliche Teilinteressen, nicht das Gesamtinteresse vorzustellen. Begrenzt war ihre Legitimation und Teilhabe auszulegen. Damit glaubte man, den Tendenzen zu einer Repräsentativverfassung — im Sinne der Funktion der Abgeordneten als Vertreter der Gesamtheit —, dem freien Mandat, dem parlamentarischen Gesetzgebungsrecht, dem Petitionsrecht, der Pressefreiheit und der Ministerverantwortlichkeit vorbeugen zu können.

Ohne Zweifel hatten diese Überlegungen etwas Bestechendes an sich; denn es erschien theoretisch sinnvoll, daß der Monarch, um wirklich unabhängig herrschen zu können, als Gegenüber die vielfältige, aber in feste Formen gefügte ständische und lokale Vertretung benötigte. Daher sah Metternich im bayerischen Staatsrat nur eine Art Clearingstelle, um die konkurrierenden Interessen zusammenzufassen und um dem monarchischen Willen zur freien Geltung zu verhelfen. Demgegenüber bedingte und bedingt eine repräsentative Volksvertretung eine offen gefügte Gesellschaft, die sich verändernden Prinzipien und Gegebenheiten gehorcht und oft große Gegensätze und Spannungen zu ertragen hat. Die Einheit dieser Gesellschaft war und ist der Staat und sie neigte dazu, als Nation politische Mitbestimmung zu fordern. Die Institutionalisierung dieser Kräfte als Parlament bedeutete somit gleichzeitig einen Vorgang der Konstitutionalisierung. Der absolutistischen Geschlossenheit trat Offenheit des politischen Lebens gegenüber. Der Monarch stieß auf eine eigenständige verfassungspolitische Kraft, die seinen Willen hemmen, beeinflussen, begrenzen oder auch aufheben konnte. Die Polarität der ständischen Verfassungsstruktur wurde durch den Dualismus zweier Ordnungssysteme ersetzt.

Reduziert man diesen vielschichtigen historischen Vorgang auf die theoretischen Figuren Absolutismus — Parlamentarismus, so kann man je nach Herausstellung eines möglichen oder nicht möglichen konsensfähigen Funktionszusammenhangs in gedanklicher Folgerichtigkeit von einem eigenständigen oder transitorischen Typus des konstitutionellen Systems sprechen¹⁶³. In praktischer

¹⁶³ Die Position des eigenständigen Typus vertritt im Anschluß an Otto Hintze, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung* (1911), in: Ders., *Staat und Verfassung* (I. 90) S. 359–389, Ernst Rudolf Huber; vor allem in seinem Aufsatz, *Die Bismarck'sche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte*, in: Ders., *Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. Berlin 1975, S. 62–105. Hier setzt sich Huber in Ergänzung dieses schon früher gedruckten Beitrages mit seinen Kritikern auseinander. Die Position des transitorischen Typus vertritt im Anschluß an Werner Frauendienst, *Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II.*, in: *ZgStW*. 113 (1957) S. 721–746, vor allem Ernst-Wolfgang Bökkenförde, *Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie* (VI. 2). Seine Auffassung fand vorherrschend Zustimmung; jedoch bis zur Ansicht der notwendigen Entwicklung des Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie mochte ihm die Forschung nicht folgen, so Werner Boldt, *Konstitutionelle Monarchie oder parlamentarische Demokratie. Die Auseinandersetzung um die deutsche Nationalversammlung in der Revolution von 1848*, in: *HZ*. 216 (1973) S. 553–622, Peter-Christian Witt, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903–1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland* (= *Historische Studien*, 415). Lübeck und Hamburg 1970, u. a. siehe auch die Sammelbände, *Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, Hrsg. E.-W. Bök-

Konsequenz hängt die Aussage wesentlich von der Wahl des Zeitraumes ab, den man der Analyse zugrunde legt. Ein Prüfstein ist in gewisser Weise der Konfliktfall¹⁶⁴. Nun kann in jedem Verfassungssystem ein Ereignis eintreten, das die bestehende Ordnung teilweise oder insgesamt zu sprengen vermag. So bedarf es letztlich in einer anthropologischen Annäherung der Feststellung des Willens der beteiligten Kräfte, um verfassungspolitische Lösungsmöglichkeiten zu beschreiben und gesellschaftliches Integrationsverhalten zu erfassen. Auf diese Weise wird in der geschichtlichen Wirklichkeit der Zusammenhang zwischen dem Dualismus auf Verfassungsebene mit jenem von Staat und Gesellschaft sichtbar. Der Weg der Moderne erweist sich als ein Prozeß des Findens und Erkämpfens von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen, die Ausgleich unter Wahrung von Grundwerten – deren Wesen ständig im Wechselspiel, nach den politischen Kategorien Max Webers, von »Gesinnung« und »Verantwortung« als Grundformen menschlichen politischen Verhaltens neu bestimmt wird – ermöglichen. Mit diesem Vorgriff ist ein verfassungspolitisches Thema des ganzen 19. Jahrhunderts angesprochen, aber in der Reformepoche wurden zu dieser Entwicklung nicht nur für Bayern die Weichen gestellt.

Einflüsse Metternichs

Anknüpfungspunkte für seine Politik boten Metternich, neben gewissen Neigungen bayerischer Politiker¹⁶⁵ und einflußreicher Männer auf dem Bundestag¹⁶⁶, vor allem die Verordnung vom 2. Februar 1817, die »zur Begründung einer Repräsentation« in den Kreisen Landräte vorsah und die Verordnung vom 6. Juni 1817, die als eine der nächsten Aufgaben des Staatsrates »die Organisation des in den Kreisen zu errichtenden Landrats« anführte. Die Ausgestaltung der Landräte zu Provinzialversammlungen hätte die Absicht der bayerischen Reformen ziemlich in ihr Gegenteil verkehrt, denn sie strebten eine Zentralisierung der Willensbildung an und wollten Vertrauen von oben nach unten mit Hilfe repräsentativer Einrichtungen vermitteln und nicht altständische Formen wiederbeleben. So deckte Metternich den Hauptmangel der

kenförde (= Beihefte zu »Der Staat«, 1). Berlin 1975, und Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Hrsg. G. A. Ritter. Düsseldorf 1974.

¹⁶⁴ Besonders diskutiert wurde der preußische Verfassungskonflikt von 1861–66. Wie in einem Brennspeigel vereinigen sich hier die Argumente um den Charakter des konstitutionellen Systems. Vgl. vor allem Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) III, Kap. 6; dagegen Hans Boldt, Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie. Eine Auseinandersetzung mit Ernst Rudolf Huber, in: Probleme des Konstitutionalismus (VI. 163) S. 75–102 und Rainer Wahl, Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreiches, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (III. 1) S. 171–194.

¹⁶⁵ Vor allem war der bayerische Gesandte in Wien Frhr. von Stainlein diesen Ansichten zugeneigt. Vgl. Karl Otmar von Aretin, Metternichs Verfassungspläne (VI. 13).

¹⁶⁶ Hier ist in erster Linie der einflußreiche Diplomat und württembergische Gesandte Frhr. von Wangenheim zu nennen, vgl. Wolfgang Quint, ebd., S. 478 ff., Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 243 f.

Verordnung vom 2. Februar 1817 und ihrer Nachfolgeverordnungen auf. Sie konnten durch ihre instrumentale Ausrichtung für fast gegensätzliche verfassungspolitische Lösungen verwendet werden. Insgesamt gesehen, erwies sich damit die nach dem Sturz Montgelas' angestrebte Verfassungsform als ausgeschlossen. Da aber die Bindung an den Deutschen Bund nicht mehr gelockert werden konnte, bedurfte es zur Wahrung der staatlichen Eigenständigkeit einer Gesamtrepräsentation – wie in der Konstitution von 1808 und in den Verfassungsverhandlungen von 1814/15 vorgesehen –, in der wenigstens die wichtigsten gesellschaftlichen und politischen Kräfte vertreten waren.

Der Streit um die Militärverfassung des Deutschen Bundes unterstrich diese Notwendigkeit. Am 15. Januar 1818 legte Metternich einen nur mit Preußen abgestimmten Militärplan vor¹⁶⁷. Sein Inhalt bedeutete letztlich in Ablösung der bis dahin gültigen bayerischen Sprachregelung vom 23. Juni 1817 eine hegemonial-dualistische Gestaltung der Heeresordnung des Bundes. Allerdings ging es Metternich dabei nicht – wie man vermuten könnte – um eine Vorbereitung der Einigung Deutschlands auf Umwegen über die Militärverfassung, sondern im Sinne seines Systems um Möglichkeiten der Intervention und der Polizeigewalt im Falle notwendiger Maßnahmen gegen revolutionäre und liberale Bewegungen¹⁶⁸. Die Verwirklichung dieses Vorhabens hätte nicht nur die Souveränität Bayerns weiter eingeschränkt, sie hätte auch die monarchische Prärogative im Kern getroffen¹⁶⁹. Schließlich wurde zu deren wesentlichen Attributen neben der auswärtigen Zuständigkeit in erster Linie die Kommandogewalt und das Ausnahmerecht zur Verhängung des Belagerungszustandes ge-

¹⁶⁷ Die Proposition des österreichischen Gesandten Graf Buol-Schauenstein hatte deswegen ein großes Gewicht, da damit die bisher im ganzen anerkannte bayerische Deutung vom 23. Juni 1817 aufgehoben wurde (Protokolle 1817, § 259). Er knüpfte an Bestimmungen der sog. »Einundvierzig Artikel« (Verfasser Hardenberg) Österreichs und Preußens auf dem Wiener Kongreß an, in denen schon dyarchische Elemente (z. B. Art. 17) zum Ausdruck kamen. Protokolle der Deutschen Bundesversammlung (nebst den loco dictaturae gedruckten Beilagen), Bd. 1 ff. Frankfurt/M. 1816 ff., Bd. 2, Sitzung am 23. Juni 1817, S. 521 ff. »Vortrag Bayerns u. a. über die Entwerfung einer Bundesmatrikel«, Bd. 3, Sitzung am 19. Januar 1818, S. 10 ff., »Militärverhältnisse des Deutschen Bundes«, Diskussion über die österreichische Proposition vom 15. Januar 1818; Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648–1939. Hrsg. Militärgeschichtliches Forschungsamt, Bd. IV, 2: Militärgeschichte im 19. Jahrhundert 1814–1890. München 1976, S. 266 ff.; Karl Otmar von Aretin, ebd., S. 251 ff.; Elmar Wienhöfer, Das Militärwesen des Deutschen Bundes und das Ringen zwischen Österreich und Preußen um die Vorherrschaft in Deutschland 1815–1866 (= Studien zur Militärgeschichte, Militärwissenschaft und Konfliktforschung, I). Osnabrück 1973. Willy Real, Die deutsche Verfassungsfrage am Ausgang der napoleonischen Herrschaft bis zum Beginn des Wiener Kongresses. Münster 1935.

¹⁶⁸ Kap. II, 5 (Antinomie der bayerischen Politik und das System Metternichs).

¹⁶⁹ Dem kam eine erhöhte Bedeutung zu, da die Bundesakte vom 8. Juni 1815 gerade auch unter dem Druck Bayerns in Art. 1 von der Souveränität der Vertragspartner ausging und in Art. 2 als Bundeszweck lediglich auf die innere und äußere Sicherheit Deutschlands abzielte. Ein Vorstoß Metternichs in dieser Richtung mußte also den Argwohn der Mittelstaaten wecken. Klüber-Welcker, Wichtige Urkunden (II. 206) S. 50 ff.

zählt¹⁷⁰. Bayern und Württemberg suchten ihre Eigenständigkeit zu behaupten und erstrebten eine Trias-Lösung, indem sie die Verteidigungskraft des Bundes nach innen und außen auf einer österreichischen, preußischen und rein deutschen Armee unter bayerischer Führung ruhen lassen wollten¹⁷¹. Zwischen 1818 und 1822 kam es durch verschiedene gesetzliche Vereinbarungen in der Bundeskriegsverfassung zur Einigung. Grundlage war ein Kontingentsystem. Österreich, Preußen und Bayern stellten je eigene und die übrigen Staaten integrierte Kontingente¹⁷². Obwohl diese Regelung einen Kompromiß darstellte, der Bayern ein wichtiges Merkmal seiner Souveränität beließ, konnte das Ziel nur erreicht werden, indem sich das Land eine Verfassungsordnung geschaffen hatte, die einer Teilung des Deutschen Bundes in militärische Einflusssphären Österreichs und Preußens vorbeugte.

Kirchenverfassung

Mit dem Religionsedikt von 1809 hatte Montgelas die kirchlichen Verhältnisse geordnet, soweit er sie einseitig von staatswegen zu regeln vermochte¹⁷³. Offen geblieben waren jene Fragen zwischen Staat und katholischer Kirche, die nur einvernehmlich aus der Welt geschafft werden konnten. Vor allem erstrebte die bayerische Regierung Landesbistümer und Einfluß auf die kirchliche Personalpolitik, insbesondere bei der Besetzung der Bischofsstühle sowie der Vergabe von Pfründen. Zu einem Abschluß der Verhandlungen in Form eines Konkordats war es auf Grund der unterschiedlichen Standpunkte bis 1817 nicht gekommen. Montgelas verfolgte im Sinne der äußeren Unabhängigkeit und inneren Geschlossenheit des Königreiches eine streng territorial-staatskirchliche Ordnung; die Kurie hingegen war nur bei Wahrung ihrer Rechte und Ausdehnung ihres Einflusses im innerstaatlichen Bereich zu Zugeständnissen bereit. Als Druckmittel nutzte sie die Möglichkeiten der überstaatlichen Konkordatsverhandlungen. Bayern wußte aber sowohl für den Rheinbund wie auch für den Deutschen Bund entsprechende Vereinbarungen zu verhindern

¹⁷⁰ Strafgesetzbuch von 1813, Art. 441 ff.; auch nach der Reichsgründung behielt der bayerische König das Notstandsrecht, vgl. den Vertrag vom 23. November 1870, Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte (E. 28) II, S. 264 ff.; zum Problem allgemein vgl. Hans Boldt, Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, 6). Berlin 1967; Ders., Der Ausnahmezustand in historischer Perspektive, in: Der Staat, 6 (1967) S. 409–432; eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Vorgängen in der Pfalz nach 1830 zu; vgl. Karl-Georg Faber, Recht und Verfassung. Die politische Funktion des rheinischen Rechts im 19. Jahrhundert. Köln 1970; Kurt Baumann, Probleme der pfälzischen Geschichte im 19. Jahrhundert, in: MHVPf. 51 (1953) S. 231–272.

¹⁷¹ Curt Albrecht, Die Triaspolitik (II. 220) Kap. 2 und S. 184.

¹⁷² Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, ebd., S. 229 ff.; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 609 ff.; Ders., Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte (E. 28) I, S. 108 ff.; Elmar Wienhöfer, Das Militärwesen des Deutschen Bundes (VI. 167) S. 34 ff. Außerdem wäre hier die »Exekutionsordnung« vom 3. August 1820 zu nennen.

¹⁷³ Kap. IV, 3.

und konnte damit einer Einschränkung seiner Kirchenhoheit entgegenwirken¹⁷⁴.

Nach dem Sturz Montgelas' änderte sich die Kirchenpolitik unter seinen Nachfolgern nicht¹⁷⁵. Allerdings war eine neue Lage entstanden. Die kriegerische Ära war mit Napoleon dahingegangen und die territoriale Fluktuation hörte auf. Auch hatte die konsequente Paritätspolitik der Regierung unter den beiden großen christlichen Konfessionen weitgehend ein Gleichgewicht geschaffen. Als ein Kennzeichen dafür kann der aufkommende Konfessionenstreit auf gesellschaftspolitischer Ebene angesehen werden. Eine starke ultramontane Partei unter Führung des Bischofs von Eichstätt Graf Stubenberg stand gegen die sich um den Juristen Anselm von Feuerbach sammelnden Protestanten¹⁷⁶. Es war die Lage, eine Art Pattsituation, die die bayerische Regierung benötigte, um ihren kirchenpolitischen Zielen näher zu kommen. Sie konnte die jeweiligen Kräfte zur Rechtfertigung ihres Verhaltens einsetzen.

Der bayerische Unterhändler in Rom Bischof Kasimir Freiherr von Häffelin unterzeichnete wohl in gutem Glauben und mit gewisser Ermunterung durch die Minister Thürheim und Rechberg am 6. Juni 1817 ein Konkordat, das bei konsequenter Anwendung das geltende bayerische Staatskirchenrecht aufgehoben und das kanonische Recht grundsätzlich zum geltenden Recht gemacht hätte¹⁷⁷. Natürlich dachte die bayerische Regierung nicht ernsthaft daran, diese weitgehenden Vereinbarungen zu erfüllen. Auch in Rom konnten die innenpolitischen Kräfteverhältnisse Bayerns nicht unbekannt sein, so daß von einer stillen Zustimmung

¹⁷⁴ Vgl. vor allem Hermann von Sicherer, *Staat und Kirche in Bayern* (IV. 139); Anton Doeberl, *Die bayerischen Konkordatsverhandlungen* (IV. 157); Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 412 ff.

¹⁷⁵ Vgl. vor allem Karl August Geiger, *Das bayerische Konkordat vom 5. Juni 1817*. Regensburg 1918; Otto Mejer, *Zur Geschichte der römisch-deutschen Frage*, 3 Tle. Rostock 1871–1885; Georg Franz Willig, *Die bayerische Vatikangesandtschaft 1803–1934*. München 1965; P. Beda Bastgen, *Bayern und der Heilige Stuhl in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, 2. Tle. (= Bd. 17 und 18 der Beiträge zur altbayerischen Kirchengeschichte, III. Folge). München 1940.

¹⁷⁶ Hermann Sicherer, ebd., S. 196 ff., 207 ff.; Ludwig Feuerbach, *Anselm Ritter von Feuerbachs Leben und Wirken* (VI. 118) S. 80–115; Ernst Rudolf Huber, ebd., S. 422 f.; Heinrich Brück, *Geschichte der katholischen Kirche in Deutschland im 19. Jahrhundert*, Bd. 2. Mainz 1889, S. 150 f.

¹⁷⁷ Die genaue Analyse der Instruktionen des Innenministers Graf Thürheim vom 9. Februar und 10. Mai 1817 sowie der Anweisung des Ministers des Äußern Graf Rechberg vom 13. Mai 1817, MA. 88134, GStAM, zeigen diese Doppelstrategie der bayerischen Regierung. Auch das Gutachten Rechbergs vom 7. August 1817, abgedr. bei Hermann Sicherer, ebd., Anhang S. 71 ff., und die Instr. vom 7. September 1817, MA. 88134, GStAM, weisen in diese Richtung. Häffelin erhielt für sein Verhalten auch nur einen milden Tadel. Wenn seine Politik völlig im Gegensatz zu der seiner Regierung gestanden hätte, wäre seine Abberufung unausweichlich gewesen. Karl August Geiger, ebd., S. 94 ff.; Hermann Sicherer, ebd., S. 223 ff., bringt zwar die Daten, läßt aber Häffelin in einem weit ungünstigeren Licht erscheinen. — Text des Konkordats, abgedr. bei Constantin Höfler, *Konkordat und Konstitutionseid der Katholiken in Bayern*. Augsburg 1847, S. 63 ff. — Hinsichtlich der Generalklauseln änderte sich im endgültigen Konkordatstext inhaltlich nichts Wesentliches. Vgl. vor allem Art. I und XVI f. des Konkordats. Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 423 ff.; Ders. und Wolfgang Huber, *Staat und Kirche* (IV. 98) I, S. 177 ff.; GBl. 1818, 397.

der Kurie ausgegangen werden muß, wenn sich König Max I. die einseitige Aufhebung bestimmter Regelungen schweigend vorbehielt. Schließlich gehörte es zur Gepflogenheit der päpstlichen Diplomaten, auf kirchliche Rechte zwar nicht oder nur im äußersten Fall vertragsmäßig zu verzichten, wohl aber in der Praxis vielfältige Kompromisse einzugehen¹⁷⁸. So wandte sich die bayerische Regierung auch nicht ernsthaft gegen die die Kirche so sehr begünstigenden Generalklauseln des paraphierten Konkordats, sondern drang vielmehr durch einen eigenen Sondergesandten Xaver von Rechberg — ein Bruder des Ministers des Hauses und des Außern —, nachdem die Landesbistümer bereits zugestanden worden waren¹⁷⁹, auf Erfüllung der einvernehmlich zu regelnden personalpolitischen Mitbestimmung. Neben kleineren weiteren Änderungen konnten die bayerischen Unterhändler in dieser Frage einen entscheidenden Durchbruch erzielen. Die Kurie gestand das königliche Nominationsrecht auf alle Erzbischofs- und Bischofsstühle sowie die Domdekanate zu¹⁸⁰. Sie stimmte der Ernennung der Domkanoniker durch den König in den »päpstlichen« (ungeraden) Monaten zu und bestätigte die königliche Präsentation auf Pfarreien, deren Patronat bisher dem Landesherrn zugekommen war oder das die säkularisierten geistlichen Korporationen inne gehabt hatten¹⁸¹. König Max I. ratifizierte unter Rückdatierung auf den 5. Juni am 24. Oktober 1817 das Konkordat. Papst Pius VII. verkündete es bereits am 15. November 1817.

¹⁷⁸ Vgl. u. a. die allgemeinen Schlußbemerkungen des Gutachtens Rechbergs vom 7. August 1817, abgedr. bei Hermann Sicherer, ebd., S. 71 ff., hier: S. 76 f. — Vorbild dieser Politik war das Verhalten Napoleons nach Abschluß des Konkordats mit der Kurie 1801, durch »Organische Artikel« wesentliche Bestimmungen zu seinen Gunsten zu revidieren. — Auch die ältere Literatur, Karl August Geiger, Handbuch für die gesamte Pfarramtsverwaltung im Königreich Bayern, 1. Tl. Regensburg 1910, S. 68 ff. und Oskar Hartmann, Das Recht des bayerischen Staates und des deutschen Reiches in Beziehung auf die Religionsgemeinschaften. Innsbruck 1910, S. 97, vertritt die Auffassung, daß der Widerspruch zwischen Religionsedikt und Konkordat von Seiten der bayerischen Regierung gewollt war.

¹⁷⁹ Art. II des Konkordats vom 6. Juni 1817 bestimmte zwar kein Landes**bistum**, aber Landes**bistümer**, ermöglichte damit die territorial-kirchliche Geschlossenheit. München-Freising wurde Metropolitansitz mit den Suffraganbistümern Augsburg, Passau und Regensburg. Bamberg wurde ebenfalls Metropolitansitz. Ihm beigeordnet wurden die Suffraganbistümer Würzburg, Eichstätt und Speyer. Das Bistum Chiemsee wurde aufgehoben — Regensburg blieb Erzbistum, verlor jedoch seinen Metropolitancharakter.

¹⁸⁰ Der Papst hatte das Recht der kanonischen Einsetzung (Institution) und ernannte die Dompropste.

¹⁸¹ Von den verbleibenden sechs Monaten ernannten in dreien die Erzbischöfe sowie Bischöfe und in dreien die Domkapitel die Kanoniker. — Auch die übrigen traditionell frei vergebenen Stellen präsentierten unter königlicher Genehmigung die Erzbischöfe und Bischöfe. — Zur gesamten Frage der königlichen und kirchlichen Ernennung der Dignitarien Konkordatsartikel III und IX bis XI. — Im Laufe des Vormärz gelang es der bayerischen Regierung das königliche Nominationsrecht zu erweitern. Die Verhältnisse blieben dann bis zum Konkordat von 1924 unverändert. Anton Scharnagl, Die päpstlichen Reservationen der niederen Benefizien und die Besetzung der Kanonikate in Bayern seit dem Konkordat von 1817, in: Festschrift Ulrich Stutz zum 70. Geburtstag (= Kirchenrechtliche Abhandlungen 117/118). Stuttgart 1938, S. 299—332.

Wie zu erwarten gewesen war, lehnten die Protestanten und auch die gemäßigten Katholiken in sehr scharfer Form vor allem die Generalklausel des Konkordats ab¹⁸². Höchstens der etwas frühe Zeitpunkt dieser Aktionen kam der bayerischen Regierung ungelegen, aber nicht die Wirkung als solche. Sie wurde eingerechnet und war willkommen; schließlich boten die öffentliche Meinung und die Verpflichtung zur Erhaltung des inneren konfessionellen Friedens überzeugende Mittel und Rechtfertigungsgründe zur Anwendung der Mentalreservation¹⁸³. Unter Wahrung der von der Kurie gemachten Zugeständnisse setzte die bayerische Regierung mit Hilfe *verfassungsrechtlicher* Maßnahmen wesentliche *Vertragsregelungen* des Konkordats einseitig außer Kraft. In diesem Sinne wurden zusammen mit der Verfassung unter dem 26. Mai 1818 als Zweite Verfassungsbeilage das Religionsedikt, dazu als Anhang I das Konkordat und als Anhang II das Protestantenedikt veröffentlicht¹⁸⁴. Das Religionsedikt entsprach mit unwesentlichen Änderungen jenem von 1809¹⁸⁵, so daß das Staatskirchenrecht Montgelas' grundsätzlich weitergalt. Die dem Konkordat und dem Protestantenedikt vorangestellten, deren Geltung einschränkenden Publikationsklauseln¹⁸⁶ erhärten die Haltung der bayerischen Regierung, indem sie beiden Verträgen nur subsidiäre Geltung zubilligten.

Welche Bedeutung hat nun die Ordnung der kirchlichen Verhältnisse für den Prozeß der Verfassungsgebung? Die äußeren Umstände, vor allem die frühe Veröffentlichung des Konkordats seitens der Kurie, beschleunigten die Verhandlungen, machten aber auch den tiefgreifenden inneren Wandel der staatlichen Verhältnisse sichtbar. Die Eingliederung löste die Kirche in verstärktem Maße aus den überstaatlichen Zusammenhängen und steigerte mehr und mehr ihre innenpolitische Rolle. Für die protestantische Kirche verlief dieser Vor-

¹⁸² Vgl. u. a. Anonym (Ignaz von Rudhart), Betrachtungen über das bayerische Konkordat. Aarau 1818, *Drei Denkschriften zum Konkordat*, bei Gustav von Lerchenfeld, *Geschichte Bayerns* (E. 28) S. 356 ff.; Max von Lerchenfeld, *Aus den Papieren* (E. 28) S. 91; Heinrich Brück, ebd., S. 151; Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 423; Isidor Silbernagl, *Verfassung und Verwaltung sämtlicher Religionsgenossenschaften in Bayern*. Nach den gegenwärtig geltenden Gesetzen und Verordnungen. Landshut 1870; Otto Mejer, ebd., *Tl. 2, 1*, S. 159.

¹⁸³ Ausführungen Zentners bei den Verfassungsberatungen am 11. März 1818, *Protokoll*, *StR.* 1655, *HStAM*.

¹⁸⁴ Das »Edikt über die äußern Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreiches Bayern, in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaften (2. Beilage zur Verfassungsurkunde des Reichs. *Tit. IV § 9*)« (= Religionsedikt) wurde zwar auf den 26. Mai 1818 datiert, aber erst im Gesetzblatt (149) vom 17. Juni 1818 veröffentlicht. »Das die innern katholischen Kirchenangelegenheiten im Königreiche ordnende Konkordat mit seiner päpstlichen Heiligkeit Pius VII.« wurde bei der Datierung auf den 5. Juni 1817 (Unterzeichnung) bzw. 24. Oktober 1817 (Ratifizierung) belassen, aber erst im Gesetzblatt (397) vom 22. Juli 1818 veröffentlicht. Das »Edikt über die innern kirchlichen Angelegenheiten der Protestantischen Gesamtgemeinde in dem Königreiche« (= Protestantenedikt) wurde schließlich auf den 26. Mai 1818 datiert und ebenfalls im Gesetzblatt (437) vom 22. Juli 1818 veröffentlicht.

¹⁸⁵ Kap. IV, 3. Angepaßt wurden Einleitung und Schluß; schließlich wurden einige Bestimmungen in den §§ 49, 59–61 und 68 geändert.

¹⁸⁶ Der Vorspann zum Konkordat und Protestantenedikt ist gleichlautend und nimmt ausdrücklich auf den einschränkenden § 103 des Religionsediktes Bezug.

gang auf Grund ihrer landeskirchlichen Tradition verhältnismäßig reibungslos. Der katholischen Kirche erwachsen demgegenüber neue Probleme. Sie blieb wegen ihres Selbstverständnisses und wegen ihrer geschichtlichen Form trotz aller nationalen Verankerung eine internationale Organisation. Je mehr im modernen Staat nationalkirchliche und episkopalistische Tendenzen zurücktraten, um so mehr erstrebte sie unter dem Einfluß romantischen Denkens eine geistig-dogmatische Erneuerung. Das Papsttum übte unter Paraphrasierung der mächtigen mittelalterlichen Hierarchie eine hohe Anziehungskraft aus und setzte sich den patrimonialen Primat zum Ziel¹⁸⁷. Konflikte zwischen Katholizismus und anderen Institutionen und Vereinigungen stimulierten auf breiter Front die Stellungnahme der Kurie. Dies bekämpften nun die Gegner als Einmischung von außen, von »ultramontaner« Seite.

Der Staat trat — kaum hatte er sich die Kirchen verfügbar gemacht — in eine Gesamtverantwortung, die gegenüber dem absolutistischen Gemeinwohlverständnis eine konkrete, kontrollierbare Ausprägung erfuhr. Er wurde selbst unter Druck gesetzt, falls er seine passive Unabhängigkeit oder seine aktive Schiedsrichterrolle nicht streng wahrte. Im Volk artikulierten sich die Kirchen als Bewegungen der Laien politisch und begannen das öffentliche Leben mitzubestimmen¹⁸⁸. Das bedeutete einerseits Impulse für die Parteienbildung entlang der konfessionellen Grenzen¹⁸⁹ und andererseits den Übergang vom staatlichen zum umfassenderen öffentlich-rechtlichen Denken und Verhalten. War bereits die Toleranz ein wesentliches Kennzeichen der Säkularisierung des Staates, so mobilisierte das Prinzip der Parität auf dem eingeschlagenen Weg die Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung¹⁹⁰. In dieser Lage war eine Institutionalisierung der gesellschaftlich-politischen Auseinandersetzungen in einer Verfassungsordnung angezeigt. Der Staat Montgelas' mußte nun die Gesellschaft in einem unmittelbaren verfassungspolitischen Sinn zur Kenntnis nehmen und mit ihr eine neue Einheit formen, die freilich in den Reformen des Ministers bereits angelegt war.

Die Entwicklung nach der Verfassungsgebung von 1818 bestätigte diese Tendenzen und zeigte, daß der neue Staat innere Stärke benötigte, da die Verwirklichung einer Verfassung nicht nur eine Frage des Rechts, sondern auch der Macht ist. Die sich widersprechenden Bestimmungen zwischen Religionsedik und Konkordat waren Ausgangspunkt und Antrieb zu ständigen kir-

¹⁸⁷ Vgl. u. a. Joseph de Maistre, *Du Pape*. Lyon 1819; Hans Maier, *Revolution und Kirche. Studien zur Frühgeschichte der christlichen Demokratie (1789—1901)*. Freiburg i. Br. 1965, S. 143 ff.; Karl Buchheim, *Ultramontanismus und Demokratie. Der Weg der deutschen Katholiken im 19. Jahrhundert*. München 1963; Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Die katholische Kirche in Deutschland*. Freiburg i. Br. 1965.

¹⁸⁸ Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang für Bayern Johann Michael Sailer und seine Bewegung. Karl Möckl, *Die Prinzregentenzeit (E. 37)* S. 234 ff.; vgl. auch den Zusammenhang von Religions- und Pressefreiheit; Franz Schneider, *Pressefreiheit (II. 224)* Kap. 1; auch vorne Kap. V, 3.

¹⁸⁹ Thomas Nipperdey, *Über einige Grundzüge der deutschen Parteigeschichte*, in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (III. 1)* S. 237—257, hier vor allem S. 238 ff.

¹⁹⁰ So etwa Art. XIII des Konkordats, dessen Erfüllung eine Erneuerung der Zensurrechte des Geistlichen Rates bedeutet hätte.

chenpolitischen Auseinandersetzungen. Der Konflikt begann auf der publizistischen Ebene und mündete schließlich mit der Verweigerung des Verfassungseides durch Geistliche in ein entscheidendes Stadium¹⁹¹. Diesen Eid hatten alle Bürger, die ein weltliches oder kirchliches Amt übernehmen wollten, auf die gesamte Verfassung, also auch auf das Religionsedikt zu leisten. Verschiedene Würdenträger widersetzten sich, da ihnen das Konkordat nur einen allgemeinen Treue- und Gehorsamseid gegenüber dem König auferlegte, andere schworen ihn unter dem Vorbehalt des Primats der Bestimmungen des Konkordats, und einige legten ihn ohne Vorbehalt ab¹⁹². Eine formelle Lösung fand der Streit zwischen Kurie und Staat in der sogenannten Tegernseer Erklärung König Max I. Joseph vom 15. September 1821¹⁹³. Durch sie wurde erst die Möglichkeit geschaffen, das Konkordat zu vollziehen. In der Tat wird dies das wichtigste Ergebnis. So konnten nun vor allem die vakanten Bischofsstühle — immerhin fünf von sieben beziehungsweise vor 1817 acht — erst wieder ordentlich besetzt werden¹⁹⁴. Die Erklärung besagte außerdem zwar einerseits, daß sich der Verfassungseid nur auf die bürgerlichen Verhältnisse beziehe, betonte aber andererseits, daß dadurch die staatsrechtliche Gültigkeit des Religionsedikts nicht beeinträchtigt werde. Der Widerspruch blieb bestehen.

Das Konkordat konnte auch nach dieser Entschließung seine volle Gültigkeit nicht erlangen. Es lag in der Absicht der bayerischen Regierung, denn sie veröffentlichte die Erklärung nicht im Gesetz- sondern im Regierungsblatt und unterzog die Verfassung auch keiner formellen Änderung. Abgesehen von den Generalklauseln, die ohnehin unerfüllbar waren, kam der Staat auch Verpflichtungen im einzelnen nicht nach; beispielsweise ersetzte er die zugesagte Dotation in liegenden Gütern und Fonds durch jährliche Geldleistungen¹⁹⁵. Selbst wenn die Erfüllung jener Zusagen eine teilweise Aufhebung der Säkularisation bedeutet hätte, drängte sich in diesem Vorgehen doch die Absicht des Staates auf, die Vertreter der Kirche auch in wirtschaftliche Abhängigkeit zu zwingen.

Allgemein ist festzuhalten, daß die Tegernseer Erklärung das bayerische Staatskirchentum, ausgehend vom Religionsedikt eher vergrößerte als verminderte. Sie bot durch Vollzug des Konkordats in der von der Regierung gewünschten Form dem Staat die Möglichkeit, seine Rechte zu behaupten, aber

¹⁹¹ So bewirkte die Note Kardinalstaatssekretärs Consalvi vom 13. Januar 1819, die Katholiken den uneingeschränkten Verfassungseid untersagte, daß die Einberufung des Landtages vom 23. Januar auf den 4. Februar 1819 verschoben werden mußte. Betroffen waren vor allen Dingen die geistlichen Abgeordneten. Vgl. die kgl. Erklärung vom 7. November 1818, Georg Döllinger, Sammlung VIII, S. 287; Dokumente bei Ernst Rudolf und Wolfgang Huber, Staat und Kirche (IV. 98) I, Tl. B, Kap. VII; Constantin Höfler, ebd., S. 239, 131 ff.

¹⁹² Hermann Sicherer, ebd., 6. Abschnitt; Hinweise bei Karl August Geiger, Das bayerische Konkordat (VI. 175); Constantin Höfler, ebd.

¹⁹³ RBl. 1821, 803.

¹⁹⁴ Es amtierten mit allen Rechten nur noch die Bischöfe Stubenberg von Eichstätt und Thun von Passau; dieser residierte aber seit 1803 nicht mehr in Passau. Einige Bischöfe waren ernannt, aber noch nicht eingesetzt. P. Beda Bastgen, Bayern und der Heilige Stuhl (VI. 175) I, S. 220 ff., 364 ff.

¹⁹⁵ Art. IV des Konkordats.

sich wichtigen Pflichten weiter zu entziehen¹⁹⁶. Sie brachte keine Einigung in den Grundsätzen. Das machte sich in den kommenden Jahrzehnten vor allem in den Auseinandersetzungen um die Schulpolitik, die Mischehen, das *Placetum regium*, das heißt die Kontrolle der Kommunikation der Kurie mit dem bayerischen Klerus und dem katholischen Volk, und in der Frage des Religionswechsels bemerkbar. Die unterschiedlichen, von der Verfassungsstruktur her abstützbaren Auslegungsmöglichkeiten wurden zu einer ständigen Quelle des Streits der Religionsparteien einerseits und der Gegnerschaft zwischen Staat und katholischer Kirche andererseits. Bis 1821 erfolgte die Diskussion nur zum Teil innerhalb des Landtages. Sie mobilisierte mehr die gesellschaftlichen Kräfte. Später, als König Ludwig I. — vor allem nach 1830 — die katholische Kirche als Instrument der gesellschaftlichen Disziplinierung einzusetzen suchte — bildeten sich bald konfessionelle Parlamentsgruppen¹⁹⁷. Nach der Reaktion der 50-er Jahre, als das protestantische Beamten- und Bürgertum den Staat beherrschten, erstrebte — vor allem in der Zeit des Kulturkampfes und danach — in zunehmendem Maße das katholische Volk in verschiedenen christlich-sozialen Parteibewegungen in und außerhalb des Landtages die Reform des Staates. Die verfassungspolitischen Gegensätze waren ständiger Anlaß der politisch-gesellschaftlichen Auseinandersetzungen¹⁹⁸.

Staatsfinanzen

Der enge Zusammenhang zwischen Verfassungs- und Finanzordnung wurde bereits dargelegt¹⁹⁹. Die mangelnde Bereitschaft der Landschaftsverordnung zum Verzicht auf ihre Privilegien der Steuerbewilligung und der Steuerverwaltung trug wesentlich zur Aufhebung der Stände 1808 bei. Der Umsturz der landständischen Verfassung war insofern unvermeidlich, da die Reformen Montgelas', hier vor allem die Gleichheit der Besteuerung, aber auch die Neuordnung der Finanzverwaltung und die Anpassung sowie Vereinheitlichung der Schuldentilgung²⁰⁰, das ständische System im Kern trafen. Eine starke An-

¹⁹⁶ Das war die offizielle Auffassung und Lehrmeinung bis zum Ende der Monarchie. Max (von) Seydel, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) VI, S. 15; Seydel-Graßmann, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) II, S. 447 f.

¹⁹⁷ Ludwig Bergsträsser, *Der Görreskreis im bayerischen Landtag von 1837*, in: OA. 56 (1912) S. 248—266; Karl Buchheim, *Geschichte der christlichen Parteien in Deutschland*. München 1953; Ders., *Ultramontanismus* (VI. 187); Clemens Bauer, *Deutscher Katholizismus. Entwicklungslinien und Profile*. Frankfurt/M. 1964; Karl Bachem, *Vorgeschiede, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumspartei*, Bd. 1. Köln 1927; Michael Doeberl, *Entwicklungsgeschichte Bayerns* (VI. 42) III, Buch 5, Kap. 6; Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert* (VI. 187); Josef Neukum, *Schule und Politik* (V. 71); Ernst Rudolf Huber, *Joseph Görres und die Anfänge des katholischen Integralismus in Deutschland*, in: Ders., *Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatsidee*. Stuttgart 1965, S. 107—126; u. a.

¹⁹⁸ Karl Möckl, *Die Prinzregentenzeit* (E. 37).

¹⁹⁹ Kap. V, 1 (Allgemeine Steuerpflicht).

²⁰⁰ Es war nicht nur eine theoretische, sondern auch eine praktische Frage. Gab es in Bayern auf Grund der historischen Staatlichkeit verschiedene ständische Verfassungen, so war das Staatsschuldenwesen noch mehr zersplittert. Bereits 1807 wurden

triebskraft für diese Maßnahmen lag in den ständigen Versuchen, den drohenden Staatsbankrott abzuwehren²⁰¹.

Dieser evolutionären Entwicklung wurde deshalb auch in der Verschiebung der Finanz- und Besitzverhältnisse ein revolutionärer Grundtenor zugeschrieben²⁰², da sich mit ihr ein so hohes Maß an Allgemeinheit durchsetzte, daß sie einerseits den Staat stärkte, ihn als modernen Staat weiter ausprägte, aber andererseits der Gesellschaft in der Vereinzelnung kräftige Impulse zur Entfaltung des Bürgertums verlieh. Es entstand trotz des Weiterwirkens überkommener Denkformen ein neues Bewußtsein, das in der öffentlichen Meinung seinen Ausdruck fand. Alle gesellschaftlichen Kräfte, auch die alten Führungsschichten — seit 1816 mehr und mehr auch die Mediatisierten²⁰³ — fügten sich lückenlos ein, traten in Wahrung ihrer Interessen dem Staat gegenüber. Die einzelnen Gruppen waren nicht gleich mächtig, sie handelten in der Regel auch nicht gemeinsam. Die Form einer Mitsprache des Volkes wurde gleichwohl diskutiert, beeinflußt wurde jedoch nur das geistige Klima²⁰⁴. Zu konkreten Maßnahmen bedurfte es der Initiative des Staates, seiner Reformbeamten. Wie weit aber die wirkliche Entwicklung vorangeschritten war, zeigte sich 1817/18, als die Finanzkrise mit ihrer substantiellen Bedeutung in ein entscheidendes Stadium trat. Die mentalen Veränderungen im Volk legten eine Lösung auch dieses Problems im Rahmen einer Gesamtordnung unter Beteiligung der Bauern, Bürger und des Adels nahe.

Montgelas hatte wie auf anderen Gebieten, so auch im Bereich der Neuordnung des Finanzwesens mehrere Schritte in einer sehr kurzen Zeit zu tun. Die

die Schuldentilgungskassen der Landschaft aufgehoben und mit den Provinzialschuldentilgungskassen der Regierung vereinigt, schließlich eine Zentralschuldenetatkommission gebildet und die Schuldenverwaltung zunehmend von der übrigen Finanzverwaltung getrennt, VO. vom 8. Juni 1807, RBl. 1807, 969; VO. vom 8. August 1808, RBl. 1808, 1737. Die Entwicklung fand schließlich 1811 ihren vorläufigen Abschluß. Vgl. Kap. V, 1 (Allgemeine Steuerpflicht). Als das Hochstift Würzburg, das 1803 an Bayern gekommen war und 1805—1814 unter dem Erzherzog von Toskana selbständiges Großherzogtum war, 1814 wieder an Bayern fiel, bestand in diesem nunmehrigen, durch einige Gebiete erweiterten Untermainkreis eine eigene »Schuldentilgungsanstalt für den Untermainkreis« neben der Hauptschuldentilgungsanstalt des Königreichs« weiter. Beide wurden erst 1831 zusammengelegt, Gesetz vom 28. Dezember 1831, GBl. 1832, 217.

²⁰¹ Vgl. u. a. Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern (II. 45) III, Kap. 74; Franz Segner, Die bayerische Staatsschuld (V. 16).

²⁰² Hier hat auch die Formel von der »Revolution von oben« durch Montgelas eine ihrer Wurzeln. Vgl. auch Herbert Obenaus, Finanzkrise und Verfassungsgebung. (V. 33).

²⁰³ Vgl. u. a. Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert (IV. 234) II, S. 75 ff.; Heinz Gollwitzer, Die Standesherrn (I. 60); Hubert Ostadal, Die Kammer der Reichsräte in Bayern (V. 156); Wolfgang Mager, Das Problem der landständischen Verfassungen (II. 184).

²⁰⁴ Franz Schneider, Pressefreiheit (II. 224) Kap. VI; Hartwig Brandt, Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz (I. 134); Hans Herzfeld, Die moderne Welt 1789—1945. Tl. 1: Die Epoche der bürgerlichen Nationalstaaten. 1789—1890. Braunschweig 1964, S. 100; auch Leonhard Lenk, Das Modell England (E. 9); in diesen Publikationen finden sich auch zahlreiche Hinweise auf die Flugschriftenliteratur der Zeit.

Reform der bestehenden Verhältnisse sowie die Vorbereitung und Durchführung der Pläne waren außerdem erheblichen Belastungen durch die ständigen Kriege und die rasch aufeinanderfolgenden territorialen Veränderungen ausgesetzt. Fast notwendigerweise blieb das Rechnungswesen unübersichtlich und die Staatsschulden wuchsen weiter²⁰⁵. In dieser Lage behielten kaum Montgelas selbst und die verhältnismäßig kleine Gruppe der hochqualifizierten Spitzenbeamten den Überblick²⁰⁶. Auf jeden Fall waren die meisten nachgeordneten Beamten von der Ausbildung und von der Arbeitsbelastung her überfordert²⁰⁷. Die bayerische Regierung erreichte ihr wichtigstes Ziel, nämlich die Steigerung der Staatseinkünfte durch Entbindung der wirtschaftlichen Kräfte, nicht²⁰⁸. Trotzdem hielt Montgelas unbeirrt am Prinzip der Gewährleistung der Staatsfinanzen allein durch Verwaltung fest²⁰⁹. Der Gesamtzusammenhang, vor allem die Fortdauer der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit, zeigte aber, daß dieser Weg als einziger unzureichend war. Der Übergang von den feudalen zu den freien Wirtschaftsformen konnte nur teilweise vollzogen werden; im übrigen eine der wichtigsten tieferen Ursachen dafür, warum die allein auf den Zensus des Besitzes gestellte Nationalrepräsentation von 1808 nicht zusammentrat²¹⁰.

Ein Zeichen der Notlage war das Anhalten der Finanzmisere²¹¹. Als wesentlich aber mußte sich die mangelnde Einsicht in die Tatsache auswirken, daß allgemeine Besteuerung als Teil der sozialen Aktivierung im politischen Leben, wenn auch im begrenzten Maße, die Neigung zur allgemeinen Teilhabe förderte, besonders dann, wenn es Krisen zu meistern gab. Nach dem Sturz Montgelas' entzogen sich seine Nachfolger den praktischen Konsequenzen dieser Erkenntnis nicht länger, vor allem, als das verfassungähnliche Projekt vom 2. Februar 1817 gescheitert war.

Die Agrarkrise²¹² von 1817/18 erschütterte das Vertrauen in den Staat wei-

²⁰⁵ Ignaz Rudhart, ebd., III, Kap. 74; vorne Kap. V, 1 (Allgemeine Steuerpflicht), vor allem Anm. V. 16. Die rein rechnerischen Darlegungen sagen angesichts des mangelhaften Rechnungswesens, der territorialen Veränderungen und der Verschiebungen der Pensions- sowie Kontributionsansprüche wenig aus.

²⁰⁶ U. a. Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) S. 35, 38; Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg (E. 15) S. 201 f.; Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 24) S. 58 f.

²⁰⁷ Wesentlich ruhen hierin die negativen Erfahrungen und Darstellungen des Karl-Heinrich von Lang, Mémoires (IV. 296).

²⁰⁸ Vgl. Kap. IV, 4, V, 1, 3. Es war eines der wichtigsten Ziele der Reformer überhaupt.

²⁰⁹ Im Gegensatz etwa zur Westfälischen Konstitution, vgl. Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde (E. 9) S. 38.

²¹⁰ Kap. IV, 6.

²¹¹ Die Staatspapiere hatten 1817 nur mehr einen Kurswert von 40–50 % des Nennwertes. Die Emission neuer Papiere war seit langem schon nur mehr mit einem Abzug von mindestens 20 Punkten möglich. Vgl. auch Karl Theodor von Heigel, Der Anteil des Kronprinzen Ludwig (IV. 323); Max von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 127.

²¹² Obwohl die Erträge 1812 bis 1820 nur bei Roggen (weniger) sowie Hafer (mehr) zurückgingen und die Erträge von Weizen (mehr) sowie Gerste (weniger) gesteigert werden konnten, stiegen die Preise 1817/18 um das Drei- (Hafer) bis Fünffache (Weizen). Die Regierung suchte der Hungersnot durch Aufnahme einer An-

ter²¹³. Der Staatskredit in seiner finanziellen und moralischen Bedeutung konnte nur mit dem Mittel der Gewährleistung durch das Volk hergestellt werden. Die Gefährdung des Staates und letztlich auch der Dynastie mußte ein für allemal beseitigt werden. Als Lösung bot sich auch im Hinblick auf die übrigen bereits dargestellten Faktoren nur die Beteiligung des Volkes zur Erhöhung der Finanzkraft und des Ansehens des Staates an.

Hinter den Finanz- und Budgetproblemen stand noch mehr, die Integration der bayerischen Nation. Nach dem Scheitern des monistischen Konzepts Montgelas' entwickelten die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gegenüber dem Staat, begünstigt — wie gezeigt — durch die vorangegangenen Reformen, Eigen gewicht. Jeder Schritt zu ständischen Verhältnissen zurück hätte die Einheit des Staates gefährdet. Integration konnte bei diesem Stand der Entwicklung dauerhaft nur eine Konstitution bieten, die das soziale Verfassungsproblem in seiner dualistischen Tendenz und die territoriale Heterogenität auf einer höheren Ebene aufhob. Die agrarisch-bürgerliche Wirtschaftsform, die sich noch nicht durch einen zusammenhängenden Markt auszeichnete, bedingte eine Institution des Vertrauens zwischen Staat und Gesellschaft; zumal bei mangelnder industrieller Investitionsbereitschaft der Staat immer noch der Hauptschuldner war²¹⁴. Diese Einrichtung konnte nur die Verfassungsinstitution einer gewährleistenden Repräsentation, ähnlich der Landschaft im altständischen System des 18. Jahrhunderts, sein. Montgelas sah letztlich die Notwendigkeit eines integrativen Systems unter Beteiligung von Regierten und Regierenden²¹⁵ nicht ein, obwohl sich deren gegenseitige Abhängigkeit — und das lehrt die geschichtliche Erfahrung — gerade an den finanziellen Problemen des Gemeinwesens sichtbar entzündete. Der Aufklärer glaubte an eine funktionale Repräsentation, die in einer Mischung aus Erziehung, Leistung und Gemeinschaftsethos die Kräfte des Volkes in gestufter Weise an der Nation, aber nicht an der Regierung beteiligen sollte. Es war eine Fehleinschätzung, denn die aktivierte Gesellschaft drängte, je stärker sie sich mit der bayerischen Nation identifizierte, auf direkte Mitbestimmung im Staat. Hier liegt die Ursache des oft angesprochenen Zusammenhangs zwischen Staatsintegration und Repräsentativverfas-

leihe von 8 Millionen Gulden zu begegnen, von der ca. 2,3 Millionen Gulden als Verlust oder Subvention abzuschreiben waren. Der Etat betrug zum Vergleich 1818/19 ca. 31 Millionen Gulden. Hinzu kamen 1817/18 Zinsrückstände von ca. 2,7 Millionen Gulden und Mindereinnahmen, so beim wichtigen Malzaufschlag von einem Drittel im Vergleich zur vorherigen Finanzperiode. Vgl. die im Regierungsblatt regelmäßig veröffentlichten Schrankenpreise und Erträge; Ignaz Rudhart, ebd., III, Kap. 74 und Beilagen 77, 80; Walter Steitz, Feudalwesen (E. 24) S. 70 ff.; Franz Segner, Die bayerische Staatsschuld (V. 16) S. 249 f.

²¹³ Vgl. auch Kap. V. 1, bes. Anm. 16.

²¹⁴ Knut Borchardt, Zur Frage des Kapitalmangels in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland, in: Industrielle Revolution. Wirtschaftliche Aspekte. Hrsgg. R. Braun u. a. (= NWB 50). Köln 1972, S. 216–236; Wolfram Fischer, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Deutschland am Beginn der Industrialisierung, in: Industrielle Revolution, ebd., S. 287–304.

²¹⁵ Diese Einstellung galt auch für andere Reformminister wie Frhr. von Reitzenstein in Baden, Lothar Gall, Der Liberalismus als regierende Partei (VI. 110) S. 19 f.

sung²¹⁶. Die Entwicklung zeichnete sich durch einen Zug der Unvermeidbarkeit aus, da der Monarch und seine Regierung nicht wie zu Zeiten des Absolutismus auf den »gemeinen Mann« als Gegengewicht gegen die ständischen Mittelgewalten »zugrückgreifen« konnten. Freilich tauchte dieses Verständnis von unmittelbarer Herrschaft mit zunehmender Entfesselung der Gesellschaft nach der Mitte des 19. Jahrhunderts in neuer Form als »soziales Königtum« allerdings ohne ausgreifende Wirkung wieder auf²¹⁷.

Die Verfassung von 1818 regelte das Finanzwesen des Staates, bestimmte die Mitsprache und Kontrolle der Volksvertretung, stellte die »gesamte Staatsschuld ... unter die Gewährleistung der Stände« und ordnete das Verfahren der Schuldentilgung sowie die Aufnahme neuer Anleihen²¹⁸. Der Finanzminister von Lerchenfeld wollte dem Landtag die Staatsausgaben zur *Anerkennung* und *Annahme* vorlegen. Der Staatsrat billigte aber nur die *Prüfung* der Vorlage²¹⁹ zu, eine Rechtsauffassung, an der die Regierung künftig festhielt. Unabhängig von der dieser Ansicht zugrunde liegenden spitzfindigen Unterscheidung zwischen Steuerbewilligung und Budgetgenehmigung stellte sich durch die ständische Gewährleistung der Staatsschulden eine unmittelbare Besserung der öffentlichen Finanzverhältnisse ein. Der Staatskredit besserte sich. Noch 1818 stiegen die Kurse der Staatspapiere um 20 bis 30 Punkte und erreichten bis 1824 etwa den Stand von 100 Punkten. Dazu trug auch die Steuerreform²²⁰ Montgelas' bei, die nunmehr ihre Früchte trug und sich in einer allgemeinen Steuersenkung auswirkte²²¹.

Die Neuordnung der Finanzen, die Montgelas so sehr zu schaffen machte, hatte einen vorläufigen Abschluß gefunden. Der Anteil des Ministers war aber

²¹⁶ Theodor Schieder, *Partikularismus* (I. 109) bes. Kap. 3; Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 314 ff.; Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte* (IV. 234) II, S. 78.

²¹⁷ Theoretisch erfaßte dieses Problem Lorenz von Stein, *Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich* (V. 208) III, Tl. I/1; vgl. auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, Lorenz von Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaates, in: Ders., *Nationalstaat und Verfassungsstaat*. Studien. Stuttgart 1965, S. 127–143. Michael Stürmer, *Regierung und Reichstag im Bismarckstaat 1871–1880. Cäsarismus oder Parlamentarismus* (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 54). Düsseldorf 1974, nimmt den Gedanken unter cäsaristischen Gesichtspunkten wieder auf. Diese Vorstellung spielt auch im Zusammenhang mit den sog. Februarerlassen Kaiser Wilhelms II. von 1890 eine Rolle. Für Bayern griff ihn Günther Müller, *König Max II. und die soziale Frage*. München 1964, auf.

²¹⁸ Tit. VII der Verfassung von 1818. Die Wichtigkeit der Ordnung der Finanzverhältnisse mag man auch daraus für die Verfassungsgebung überhaupt erkennen, daß von den 31 Paragraphen des Titels VII »Von dem Wirkungskreise der Ständeversammlung« sich allein 16 direkt mit Finanzproblemen befassen. Allgemein zur verfassungsgeschichtlichen Bedeutung des Staatshaushaltsplanes, Karl Heinrich Friauf, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, Bd. I. Bad Homburg v. d. H. u. a. 1968.

²¹⁹ *StBdKadAbg.* 1819, Bd. I, S. 275; Max von Lerchenfeld, *Aus den Papieren* (E. 28) S. 125 ff.

²²⁰ Vgl. Kap. V, 1 (Allgemeine Steuerpflicht)

²²¹ Zur gesamten Frage der Besserung des Staatskredits, vgl. Ignaz Rudhart, ebd., III, S. 18 ff., Beilage 78; Franz Segner, ebd., S. 256 f.; Walter Steitz, ebd., S. 183 f.

umfassend, auch wenn er den letzten Schritt nicht vollzog. Nachdem 1804 durch die kurfürstliche Schuldenpragmatik und die Domanial-Fideikommiß-Pragmatik²²² das Privatvermögen des Fürsten vom Staatsgut getrennt und die Ordnung des Schuldenwesens als ein von Fürst und Beamten zu beeedendes »Landesgrundgesetz« verkündet wurde, konnte die Regelung der Schuldentilgung durch die gesetzlichen Maßnahmen 1811 allerdings nur verwaltungsmäßig erweitert werden. Erst 1817/18 zogen die Verantwortlichen aus der Erkenntnis, daß Finanzprobleme der Regierung immer Gesamtprobleme des Staates sind²²³, die unter dem Druck der Verhältnisse sichtlich einzig mögliche Konsequenz, nämlich die gesetzliche Garantie der öffentlichen Mittel nicht nur von der Verwaltung, sondern von einer Volksvertretung gewährleisten zu lassen.

Dynastie und Legitimität

Das Kernproblem jeder Verfassungsordnung sprach Jean Jacques Rousseau mit der Frage an: Wie kann Autorität legitimiert werden? Für die Reformepoche war die sich daran knüpfende Erörterung deswegen von grundlegender Bedeutung, da es nicht mehr um Veränderungen *innerhalb* einer vorgegebenen Ordnung ging, sondern die Ordnung *selbst* stand zur Disposition. Auch hier hatte Bayern teil an der europäischen Entwicklung, trotzdem betraf die Dynastie dieses Landes der Vorgang auch in spezifischer Form.

Schon im 18. Jahrhundert traten in Bayern – und das ist ein deutlicher Gegensatz zu Preußen und Österreich – das »Land« und die Dynastie auseinander²²⁴. Hinzu kam, daß Kurfürst Karl Theodor wenig beliebt und seine Herrschaft vielfach von Mißwirtschaft gekennzeichnet war. So hatten »Staat« und Dynastie ihre Tradition. Montgelas ging den Weg der Modernisierung. Er schuf – wie gezeigt – seit 1799 dauerhafte staatliche Institutionen und Organe, durch die der Staat allein bestehen konnte. Sie waren notwendig, um unzulänglicher Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vorzubeugen. Dieser Schritt aus den feudalen Verhältnissen führte folgerichtig zur gesetzlichen Trennung des öffentlichen Bereichs von der Privatsphäre des Fürsten²²⁵. Montgelas handelte nicht »antimonarchisch«²²⁶. Für ihn konnte das Fürstentum nur Autorität entfalten, wenn es von Mängeln frei und im Besitz seiner vollen Reputation war. Nur insofern entfaltete sich geschichtliche Legitimation, denn der Aufklä-

²²² Vgl. Kap. IV, 1 (Domanial-Fideikommiß-Pragmatik des Churhauses Pfalzbaieren 1804); RBl. 1805, 161, 201.

²²³ Aus diesem Grunde erhob die französische Verfassung vom 3. September 1791 in Ziff. 14 die Steuerbewilligung und die Kontrolle ihrer Verwendung zum *Grundrecht* der Bürger. Das ist naheliegend, schließlich kann die Etatbewilligung als Instrument der Verteidigung von Freiheit und Eigentum der Bürger durch Mitwirkung an der Gesetzgebung verstanden werden.

²²⁴ Kap. I, 3.

²²⁵ Ausgangspunkt waren die Fideikommiß- und Schuldenpragmatik von 1804; vgl. oben Anm. 222.

²²⁶ Wie Ludwig I. später meinte; vgl. Eberhard Weis, Absolute Monarchie (E. 19) S. 461; siehe auch Maximilian von Montgelas, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung (E. 36) S. 70; Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde (E. 9) S. 32 f.

rer lehnte das Gottesgnadentum als Erfindung des Despotismus ab²²⁷. Diese Erblegitimität äußerte sich im Handeln des Herrschers als Organ des Staates²²⁸. Da aber die Person des Fürsten nicht aufspaltbar war, bedurfte es der Übernahme der Verantwortung für die einzelnen Staatsakte durch die Minister. In dieser so genannten ministeriellen Gegenzeichnung korrespondierte die Unverantwortlichkeit des Monarchen mit der Verantwortlichkeit der Minister.

Die Funktionen des Königs als Haupt der Dynastie und als Organ des Staates standen 1808 verhältnismäßig unverbunden nebeneinander. Die Konstitution sprach nirgends vom König als Souverän, nur von den staatlichen Gewalten, schwieg über Berufung und Entlassung der Minister — was sich allerdings von selbst verstehen konnte — und garantierte die königliche Herrschaft sowie deren Dauer²²⁹. Familiengesetzliche Regelungen über die Erbfolge gab es schon immer. Nunmehr wurden sie mit staatlichen Institutionen meist zum Zwecke der Beurkundung verknüpft und auf eine konstitutionelle Ebene gehoben²³⁰. Der Monarch blieb aber grundsätzlich eine Gewalt neben dem Staat. Nur in der Trennung von Amt und Person war seine Selbstbeschränkung als »Amtsinhaber« in den ausdrücklich in der Konstitution genannten Fällen faßbar. Das zeigte sich auch darin, daß dort, wo die Konstitution über ihren Rahmen hinauswies, die Kompetenz des Königs eigens erwähnt wurde. Die Reformmaßnahmen boten trotzdem eine überwölbende Vorstellung, jene der Staatssouveränität²³¹, in der sich Fürsten- und Volkssouveränität verbinden konnten. Beider Kräfte sollten für die Nation, in der der Staat seine Identität fand, fruchtbar gemacht werden. Der immanente Kampf zwischen ihnen wurde aber nicht geregelt, da für Montgelas dieses Ziel ein moralisches Anliegen der Erziehung des Volkes war. Er sah daher keinen institutionell-verfassungsmäßigen Ausgleich vor.

Diese Lage war nach der Wende von 1813 nicht mehr haltbar. Metternich proklamierte zwar, daß er *nur* legitime, aber nicht, daß er *alle* legitimen Herrscher wieder einsetzen wollte. Die Bewegung der nationalen Integration aktivierte das Volk. Auch die Mediatisierten suchten diese Entwicklung zu ihren Gunsten zu nutzen. Das überkommene rein territorial-dynastische Prinzip im Sinne einer »autorité préexistante« verlor an Stärke²³². Es griff die Einsicht Platz, daß die Autorität des Volkes kurzfristig mindestens außenpolitisch nicht gegen, sondern für das bayerische Königtum fruchtbar gemacht werden

²²⁷ Eberhard Weis, Montgelas (E. 9) S. 149.

²²⁸ Herbert von Borch, Das Gottesgnadentum. Historisch-soziologischer Versuch über die religiöse Herrschaftslegitimation (= Probleme der Staats- und Kultursoziologie, 9). Berlin 1934, S. 139 ff.

²²⁹ Tit. II der Konstitution von 1808 »Von dem Königlichen Hause«.

²³⁰ So bei der Geburt des Thronfolgers, königlicher Prinzen und Prinzessinnen, bei Apanagenregelungen oder Schlichtung von Streitfällen in der königlichen Familie usw. Vgl. Königliches Familiengesetz vom 28. Juli 1808, RBl. 1810, 777; Königliches Familiengesetz vom 18. Januar 1816, RBl. 1816, 747 und Königliches Familienstatut vom 5. August 1819, RBl. 1821, 5. — In der Französischen Charte 1814 waren diese Regelungen nicht konstitutionell vorgenommen worden.

²³¹ Ludwig Doeberl, Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität (E. 16).

²³² Otto Brunner, Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip, in: Ders., Neue Wege (I. 53) S. 160—186.

mußte. Der bayerisch-badische Gebietsstreit legte davon ein beredtes Zeugnis ab²³³. Die Einsicht hatte aber innenpolitische Folgen und Voraussetzungen.

Der theoretische Anstoß zur Lösung des Problems kam von Frankreich, das in dem in der Charte Constitutionnelle vom 4. Juni 1814 formulierten monarchischen Prinzip²³⁴ einen Ausweg aus der Zwangslage bot²³⁵. Es war ein neuer Ansatz²³⁶, denn das Wesen dieses Prinzips beruhte in der Schaffung von Legitimität für die Monarchie nicht nur aus ihrer weit zurückreichenden Existenz²³⁷, sondern auch aus ihrer Verbindung mit dem Volk, aus der »öffentlichen Meinung« als »moralischer Macht«²³⁸. Das monarchische Prinzip betonte nicht nur den Staat als eigenständige Form, blieb nicht beim Verständnis des Volkes als gedachte, abstrakte Einheit stehen, sondern beinhaltete insofern eine Weiterentwicklung und Verwirklichung des Montgelas'schen Verfassungsgedankens, als es — um nicht nur als Propagandaslogan, sondern im Sinne der Begründung von Legitimität wirksam zu werden²³⁹ — einer echten, institutionellen Beteiligung des Volkes im Rahmen einer Repräsentation bedurfte. Diese Elemente erwiesen sich für die süddeutschen Staaten als untrennbar miteinander verknüpft²⁴⁰.

Das Ringen um die Form dieser neuen legitimierenden Autorität dauerte in Bayern in seiner Endphase von 1814 bis 1818. Von zentraler Bedeutung war die Art und Weise, wie das Volk einbezogen, wie die Volksvertretung gestaltet werden sollte. Die Verfassungskommission von 1814/15 erarbeitete die Grundlagen für das Verfassungswerk von 1818²⁴¹. Vorgesehen war ein Zwei-

²³³ Vgl. Anm. II 172 und VI. 158. Lothar Gall, *Der Liberalismus* (VI. 110) S. 21 f.; Eberhard Weis, *Zur Entstehungsgeschichte* (E. 32) S. 347; Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte* (IV. 234) II, S. 77 f.

²³⁴ Die Formulierung lautet: »Nous avons considéré, que, bien que l'autorité toute entière résidât en France dans la personne du Roi, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice, suivant la différence des temps.« Präambel.

²³⁵ Vgl. u. a. Rudolf Oeschey, *Die bayerische Verfassungsurkunde* (E. 9); Heinrich Otto Meisner, *Die Lehre vom monarchischen Prinzip* (II. 40).

²³⁶ So bereits Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (III. 18) S. 512.

²³⁷ Hierher ist in jener Zeit die bewußte geschichtliche Begründung der bayerischen Dynastie der Wittelsbacher in Verbindung mit dem Reich Bayern zu rechnen. Ferdinand Seibt, *Die bayerische »Reichshistoriographie«* (II. 112); vgl. auch vorne Anm. VI. 17.

²³⁸ Ignaz Rudhart, ebd., II, S. 324. Die Charte constitutionnelle von 1814 spricht von den »Droits publics des Français« und versteht darunter die Grundrechte.

²³⁹ Hieraus ergibt sich ein typologischer Unterschied der einzelnen Verfassungsgruppen. In jenen Staaten, die keine Verfassung erhielten — wie Preußen, Österreich, Hessen-Homburg und Oldenburg — hatte das monarchische Prinzip einen ganz anderen Charakter als in jenen Staaten — wie Bayern, Württemberg, Baden, Hildburghausen und Hessen-Darmstadt —, die sich eine konstitutionell-repräsentative Verfassung gaben.

²⁴⁰ Die Flugschriftenliteratur weist verschiedentlich darauf hin, daß erst die Verfassung einen legitimen König schuf; so Franz von Spaun, *Bemerkungen über die wichtigsten Verhandlungen der bayerischen Ständeversammlung*, 2 Hefte. Köln 1819, hier: I, S. 54 ff.

²⁴¹ Zum Folgenden, Eberhard Weis, *Zur Entstehungsgeschichte* (E. 32); Max von Lerchenfeld, *Aus den Papieren* (E. 28) S. 34 ff.; Gustav von Lerchenfeld, *Geschichte Bayerns* (E. 28) 2. Abschnitt.

Kammer-System²⁴². Die Erste Kammer trug der gesellschaftspolitischen Entwicklung nach 1809/10 und der Notwendigkeit der Integration der Mediatisierten Rechnung²⁴³. Neben der ohnehin beschränkenden Gliederung der Zweiten Kammer nach Vertretern der Grundeigentümer, der Geistlichen, der Städte und Märkte, der Landeigentümer und der Universitäten, entschied über die Zusammensetzung dieser Kammer, welchen Gruppen der Bevölkerung das aktive bzw. das passive Wahlrecht zugestanden werden sollte. Einigkeit bestand darüber, das aktive Wahlrecht an einen Vermögenszensus zu binden. Das entsprach auch liberalen Grundsätzen. Die Geister schieden sich bei der Gewährung des passiven Wahlrechts. Den Grundholden wollte man es zunächst nicht verleihen, da sie durch ihre Grundherren vertreten werden sollten. Die Verwirklichung dieses Vorhabens hätte fast Dreiviertel der Bevölkerung von der Vertretung ausgeschlossen und einen Rückschritt hinter die Konstitution von 1808 bedeutet²⁴⁴. Nachdrücklich wandten sich die liberalen Vertreter der Kommission, unterstützt von Kronprinz Ludwig, gegen diese Maßnahme. In ihrem modernen Verständnis von Repräsentation konnte niemand Repräsentant sein, der Vorrechte gegenüber den Repräsentierten zu beanspruchen hatte. Es kam nicht dazu.

Auch wenn zunächst die Verfassungsrevisionsberatungen unmittelbar noch keine Früchte zeitigten und im Februar 1817 eine monistische Alternativlösung angestrebt wurde²⁴⁵, führten die inneren und äußeren Bedingungen schließlich doch zu einer den Verhältnissen der Zeit angemessenen Verbindung von Monarchie und Volk. Max I. selbst verfügte dieses Ziel in seiner Entschließung vom 16. Februar 1818 an die Staatsminister, den Staatsratspräsidenten und den Feldmarschall, indem er den Verfassungsberatungen ausdrücklich neben dem Verfassungsentwurf von 1814/15 mit den organischen Edikten auch die Haus- und Familiengesetze zugrunde legte²⁴⁶. Insgesamt gesehen mündeten die meisten Bestimmungen in eine Bestätigung oder retardierende Fort-

²⁴² Kgl. Reskr. zur Verfassungsrevision vom 17. September 1814, vgl. vorne Anm. VI. 85.

²⁴³ Vgl. die Hinweise vor allem in Kap. IV, 2, V, 3, VI, 3.

²⁴⁴ Die Konstitution von 1808 bestimmte zwar einen hohen Zensus, verfügte aber nicht die Diskriminierung des größten Teils der Bevölkerung. — Grundholden waren in Bayern die Bauern, die vorbehaltlich des Obereigentums des Grundherrn ein Miteigentum an ihrem Gut hatten. Die Qualität des Miteigentums war gestuft; sie war im ungünstigsten Fall Herrengunst, Freistift und stufte sich ab über Leibrecht, Neustift bis Erbrecht oder Zinsbarkeit, um nur die wichtigsten Formen zu nennen. Die völlig freieigenen Güter waren selten; ihre Zahl lag im rechtsrheinischen Bayern etwa bei ein bis zwei Zehntel; im linksrheinischen Bayern war durch den Einfluß Frankreichs die Form des gebundenen Eigentums fast völlig verschwunden.

²⁴⁵ Vgl. Kap. VI, 2.

²⁴⁶ Max I. verfügte, es solle die »Verfassung in allen ihren Teilen ohne Verzug in Beratung genommen werden . . . Es soll dabei die im Jahre 1814 entworfene Constitutionsurkunde mit den darnach verfaßten einschlägigen organischen Edikten zu Grund gelegt und die seit dem Ansbacher Hausvertrage errichteten Familiengesetze, soweit sie zugleich pragmatische Staatsgesetze sind, unter welchen vorzüglich die Fideikommiß- und Schuldenpragmatik gehören, sowie die durch die deutsche Bundesakte eingetretenen politischen Verhältnisse dabei gehörig berücksichtigt werden«. StR. 1654, HStAM.

führung der bisherigen Reformen. So entsprach die Verfassung von 1818 weitgehend dem neuen Bewußtsein der Zeit. Der Dynastie schlug viel Enthusiasmus entgegen, und Bayern wurde von der öffentlichen Meinung Deutschlands als der liberalste Staat des Deutschen Bundes gefeiert, obwohl kritische Stimmen nicht fehlten²⁴⁷.

²⁴⁷ Vgl. Kap. VI, 3 (Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung); siehe außerdem Rudolf Oeschey, Einige gleichzeitige Stimmen (E. 29); Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) Kap. 3; Heinrich von Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 2. Leipzig 1927, S. 354; Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe (E. 29) S. 3 ff.; Franz Kastner, Das Auftreten der Pfälzer auf dem ersten bayerischen Landtage 1819/22. Ein Beitrag zur Geschichte der Anfänge des konstitutionellen Lebens in Deutschland. München (Phil. Diss.) 1916, S. 13 ff.; Johann Christoph von Aretin, Gespräche über die Verfassungsurkunde (E. 37); Überlieferungen zur Geschichte unserer Zeit. Hrsg. Heinrich Zschokke, Aarau 1819, S. 574 ff.

VII. DIE VERFASSUNG VON 1818

Nachdem Max I. am 16. und 25. Februar 1818 die unverzügliche Beratung der Verfassung angeordnet hatte, konnte auf der Grundlage der Ergebnisse der bisherigen Revisionsverhandlungen bereits nach drei Monaten das Werk beendet werden. Am 26. Mai 1818 wurde die »Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern« verkündet¹. Unmittelbar oder in den nächsten Monaten ergingen zehn Edikte als Beilagen, die die einzelnen Verfassungsbestimmungen näher erläuterten². Im Folgenden sind nur jene Regelungen zu behandeln, die eine Neufestlegung oder Neuinterpretationen der Verfassungsmaterie bedeuteten.

1. DER VERFASSUNGSINHALT

Präambel — Souveränität — Volksvertretung — Dynastie — Staat — Staatsgut — Grundrechte — Grundpflichten — Freiheitsrechte

Die Präambel schilderte die Motive, wie es zu diesem Gesetzgebungsakt kam, betonte die Kontinuität und proklamierte einen umfassenden Grundrechtskatalog. Dieser hatte mehr programmatischen Charakter. Er bestätigte zwar einerseits die Reformen Montgelas', sein Gehalt wurde aber andererseits in den folgenden Einzeltiteln der Verfassung doch in vielem wieder eingeschränkt. Der Hinweis auf »das Fortschreiten zum Besseren nach geprüften Erfahrungen« deutete dies an und zeigte den beabsichtigten Kompromiß³.

¹ GBl. 1818, 102.

² Verfassungsurkunde des Königreiches Baiern vom 26. Mai 1818, GBl. vom 6. Juni 1818; 1. Beilage: Edikt über das Indigenat, GBl. vom 10. Juni 1818; 2. Beilage: Edikt über die äußeren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreichs Baiern, in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaften, GBl. vom 17. Juni 1818; 3. Beilage: Edikt über die Freiheit der Presse und des Buchhandels, GBl. vom 24. Juni 1818; 4. Beilage: Edikt die staatsrechtlichen Verhältnisse der vormals reichsständischen Fürsten, Grafen und Herren betreffend, GBl. vom 1. Juli 1818; 5. Beilage: Edikt über den Adel im Königreich Baiern, GBl. vom 4. Juli 1818; 6. Beilage: Edikt über die gutsherrlichen Rechte und die gutsherrliche Gerichtsbarkeit, GBl. vom 8. Juli 1818; 7. Beilage: Edikt über die Familienfideicommiss, GBl. vom 11. Juli 1818; 8. Beilage: Edikt über die Siegelmäßigkeit, GBl. vom 15. Juli 1818; 9. Beilage: Edikt über die Verhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt, GBl. vom 15. Juli 1818; 10. Beilage: Edikt über die Ständeversammlung, GBl. vom 18. Juli 1818; Anhang zu dem 103. § des Edikts über die äußeren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreiches Baiern in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaften in der Beilage 2 zu dem Tit. IV § 9 der Verfassungsurkunde des Königreichs. Nr. 1, das die innern katholischen Kirchenangelegenheiten im Königreich ordnende Konkordat mit seiner päpstlichen Heiligkeit Pius VII. vom 24. Oktober 1817; Nr. 2, Edikt über die innern kirchlichen Angelegenheiten der protestantischen Gesamtgemeinde in dem Königreiche vom 26. Mai 1818, GBl. vom 22. Juli 1818.

³ In seiner Thronrede zur Eröffnung der Ständeversammlung am 17. November 1827 weist Ludwig I. erneut auf die Mängel und Verbesserungsfähigkeit der Verfassung hin. StBdKadAbg. 1827, Bd. I, S. 17.

Titel I bestimmte Bayern als »souverän monarchischen Staat«, in dem »eine allgemeine in zwei Kammern abgetheilte Ständeversammlung« bestand. So begründeten Titel VI und VII das Zwei-Kammer-System der Volksvertretung und deren Zuständigkeit. Die zehnte Verfassungsbeilage regelte im einzelnen Einberufungsverfahren, Zusammensetzung, Wahlordnung und Geschäftsgang der Kammern.

Titel II formulierte im engeren Sinn das monarchische Prinzip und regelte unter Einbeziehung der Hausgesetze Thronfolge sowie Reichsverwesung. Außerdem legte er die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des bayerischen Staates fest, indem er verhinderte, daß Bayern über die Dynastie zum Nebenland eines anderen Staates wurde.

Titel III handelte vom Staatsgut. Das Königreich war grundsätzlich unteilbar und unveräußerlich; wie es die Pragmatik vom 20. Oktober 1804 schon bestimmte⁴. Ausnahmen waren nur in wenigen fest umrissenen Fällen möglich.

In Titel IV waren die »allgemeinen Rechte und Pflichten« festgelegt. Das Staatsbürgerrecht wurde durch das Indigenat bedingt⁵. Die erste Verfassungsbeilage bestimmte in einem eigenen Edikt die Bedingungen, unter denen das Indigenat erworben werden konnte. Neben der Geburt qualifizierte dazu die Naturalisation. Nach der Konstitution von 1808 war Einbürgerung nur durch Gesetz möglich; nunmehr konnte sie auch durch königliches Dekret geschehen. Vor allem im militärischen Führungsbereich wurde dadurch die Übernahme zahlreicher Ausländer erleichtert und vorgenommen. Das Staatsbürgerrecht hatte neben dem Indigenat noch die Volljährigkeit und die »Ansässigkeit im Königreich entweder durch den Besitz besteufter Gründe, Renten oder Rechte, oder durch Ausübung besteufter Gewerbe, oder durch den Eintritt in ein öffentliches Amt« zur Voraussetzung⁶. Bei Besitz des Indigenats bestand gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern⁷. Die Leibeigenschaft blieb aufgehoben und ungemessene Fronen wurden mit dem Recht der Ablösbarkeit in gemessene umgewandelt⁸. Die Sicherheit der Person, des Eigentums und der Rechte gewährleistete der Staat jedem Einwohner⁹. Die Gewissensfreiheit wurde sichergestellt und gemäß der zweiten Verfassungsbeilage, dem Religionsedikt, näher bestimmt¹⁰. Die Freiheit der Presse und des Buchhandels bestand im bezeichneten Rahmen fort und wurde in der dritten Verfassungsbeilage näher geregelt¹¹. Außerdem betonte Titel IV die gleiche Pflichtigkeit zum Militärdienst und zu den Staatslasten. In der Gewähr der Möglichkeit der Auswanderung baute die Verfassung die Praxis unter Montgelas aus¹². Die erhöhte Freizügigkeit ging auf den Einfluß des Deutschen Bundes zurück.

⁴ Kap. IV, 1 (Domanial-Fideikommiß-Pragmatik des Churhauses Pfalzbaier 1804).

⁵ Vgl. auch Kap. IV, 4 (»Ungebundenes« Eigentum als Prüfstein öffentlicher Teilhabe; bürgerliche und politische Freiheit).

⁶ Kap. IV, 4 (»Ungebundenes« Eigentum als Prüfstein öffentlicher Teilhabe).

⁷ Ebd.

⁸ Kap. IV, 2 (Gerichtsbarkeit und Grundherrschaft), Kap. V, 3 (Garantie des Eigentums).

⁹ Kap. V.

¹⁰ Kap. IV, 3, V, 3 (Gewissensfreiheit); IV, 4 (Kirchenverfassung).

¹¹ Kap. V, 3 (Meinungs- und Pressefreiheit).

¹² Kap. V, 1.

Vorrechte bestimmter Personengruppen

Titel V sprach von den »besonderen Rechten und Vorzügen«, die bestimmten Personengruppen innerhalb des Staates gewährt wurden. Er legte die Verleihung der Kronämter¹³ als »oberste Würden des Reiches« auf Lebenszeit oder erblich im Mannesstamm fest, sicherte die Vorrechte der Mediatisierten und hielt die Einzelbestimmungen dazu in der vierten Verfassungsbeilage fest¹⁴. Die »ehemaligen unmittelbaren Reichsadeligen« ordneten sich »in Gemäßheit der Königlichen Deklaration«¹⁵ den bestehenden Verfassungsbestimmungen ein. Die fünfte Verfassungsbeilage beschrieb den »gesamten übrigen Adel des Reiches«, indem sie die Zugehörigkeit, die Zusammensetzung und den Modus der Neuaufnahme regelte¹⁶. Dem Adel kamen weitere Sonderrechte zu, so nach der sechsten Verfassungsbeilage die ausschließliche Fähigkeit der Ausübung gutherrlicher Gerichtsbarkeit¹⁷, nach der siebten Verfassungsbeilage in Anknüpfung an die Rechtsverhältnisse vor 1808 und im Unterschied zum bisherigen Majoratsrecht¹⁸ die Fähigkeit der Errichtung von Fidei-Kommissen auf Grundeigentum zur Sicherung des Familienvermögens¹⁹, der landgerichtlich »befreite« Gerichtsstand in bürgerlichen und strafrechtlichen Fällen, nach der achten Verfassungsbeilage die Rechte der Siegelmäßigkeit mit Beschränkungen im Bereich des Hypothekenwesens²⁰ und der bevorzugten Aufnahme von Söhnen adeliger Familien als Kadetten. Außerdem genossen auch die Geistlichen und wirklichen Collegialräte sowie die mit ihnen auf einer Stufe stehenden höheren Beamten den nämlichen »befreiten« Gerichtsstand; die beiden letzteren Gruppen dazu die Rechte der Siegelmäßigkeit und für ihre Söhne Sonderrechte bei der Offizierslaufbahn²¹. Weiterhin wurden den Staatsdienern und öffentlichen Beamten gemäß des Titels V der Verfassung und der neunten Verfassungsbeilage ihre Verhältnisse hinsichtlich Stand, Gehalt und Pensionsversorgung gesichert²².

Die Vorrechte des Adels gingen weit über die Zugeständnisse in den übrigen süddeutschen Verfassungen Württembergs und Badens hinaus. Sie durchbrachen auch klar den Gleichheitsgrundsatz. Dennoch wich die Regierung im ganzen

¹³ Kronämter waren Kronobersthofmeister, Kronoberstmarschall, Kronoberstkämmerer und Kronoberstpostmeister.

¹⁴ Kap. IV, 2 (Reichsritterschaft und Standesherrn; Stellung des Adels).

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Kap. IV, 2 (Adelsedik 1808).

¹⁷ Kap. IV, 2 (Gerichtsbarkeit und Grundherrschaft; Patrimonialgerichtsbarkeit).

¹⁸ Kap. IV, 2 (Adelsedik 1808).

¹⁹ Zur Errichtung von Majoraten war die große Summe von 4000 Gulden jährlich reiner Einkünfte aus liegenden Gütern notwendig gewesen. Nunmehr war für die Errichtung eines Familienfideikommisses ein Grundvermögen erforderlich, »von welchem an Grund- und Dominikalsteuer in simple wenigstens 25 Gulden« (§ 2 der 7. Verfassungsbeilage) zu entrichten waren, was ungefähr 1000 Gulden Rente bedeutete. Die Reduktion schützte in der Folgezeit einen weit größeren Teil des bayerischen Adels. Auch sonst wurden Erleichterungen gegenüber dem Majoratsrecht verfügt.

²⁰ Vgl. Anm. IV. 34.

²¹ Kap. VI, 3 (Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung).

²² Ebd. und IV, 5 (Beamtenentum).

von ihrem Weg der Bildung einer einheitlichen Adelschicht nicht ab²³. Der Aufstieg von Mitgliedern aus dem Bürgertum in den Adelsstand war durch besondere Verdienste²⁴ möglich und im staatlichen Interesse erwünscht. Mochte der Adel — vor allem der Teil, der Grundherrlichkeit und Gerichtsbarkeit besaß — einen »Scheinsieg«²⁵ errungen haben, da die Zeit — was sich 1848 erwies — gegen ihn wirkte, so kam es im gesellschaftlich-mentalenen Sinn trotz Formen der Anpassung²⁶ nicht zu einer Verbürgerlichung des Adels. Die Verhältnisse des Vormärz — dazu gehörte vor allem auch die Reformfreude des Adels der Kammer der Reichsräte²⁷ — bewirkten vielmehr eine Hinwendung der hohen Beamtschaft und des Großbürgertums an ein adeliges Leitbild²⁸. Als der Prozeß der Spaltung der Beamtschaft und des Bürgertums beendet war, bildeten in den 60-er Jahren die oberen Gruppen zusammen mit dem Adel nicht mehr nebeneinander, sondern in einer integrativen Weise jene adelig-bürgerliche, postfeudale Führungsschicht, wie sie bis zum Ende der Monarchie in Bayern, aber auch in den anderen deutschen Staaten bestimmend blieb²⁹.

Rechtspflege — Militärverfassung — allgemeine Verfassungsgarantien

Titel VIII bestimmte zwar, daß alle Gerichtsbarkeit vom König ausgeht, legte aber gleichzeitig die Bindung der Rechtspflege an Verfahren und die Unabhängigkeit der Gerichte fest. Der König selbst war unbeschadet seines Begnadigungsrechts in Strafsachen auch für seine Person an die Gesetze gebunden.

²³ Vgl. Kap. IV, 2 (Adelsedikkt 1808; Stellung des Adels). Selbstverständlich blieb die Stufung innerhalb der Adelschicht erhalten. § 6 des Adelsedikts sieht vor: »Erstens Fürsten, zweitens Grafen, drittens Freiherren, viertens Ritter, fünftens Adelige mit dem Prädikat »von«.« Siehe auch Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 84; Hans Nusser, Das bayerische Adelsedikkt (IV. 43).

²⁴ »Die Erteilung des Militär- oder Zivildienstordens an Inländer schließt die Verleihung des Adels in sich.« § 5 des Adelsedikts.

²⁵ Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 367.

²⁶ Ders., S. 402 ff.

²⁷ Hubert Ostadal, Die Kammer der Reichsräte in Bayern (V. 156).

²⁸ Das vehemente Streben nach Nobilitierung und nach einem Hofrang drückte diese Einstellung deutlich aus. Das Bemühen wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts nicht geringer, es steigerte sich bis zum Ende der Monarchie ständig.

²⁹ Dazu trug auch bei, daß jener Adel, der nicht durch Grundbesitz und Gerichtsbarkeit vermögend war, in die staatliche bzw. militärische Laufbahn faktisch gezwungen wurde, da ihm bei Androhung des Verlusts des Adelstitels die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verboten war (§ 21 des Adelsedikts). — Zum Gesamtproblem vgl. Kap. VI, 3 (Gesellschaftlich-politische Machtlagen 1817/18; Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung); siehe dazu die zahlreichen Hinweise vor allem bei Gustav von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns (E. 28) S. 113 ff.; Heinz Gollwitzer, Die Standesherrn (I. 60); Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 502 ff.; Karl Demeter, Das deutsche Offizierskorps (I. 60); Nikolaus von Preradovich, Die Führungsschichten (I. 60); Werner Conze, Sozialgeschichte 1800—1850, 1850—1918, in: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte (E. 24) II, S. 426—494, 602—684; Hermann Rumschöttel, Das bayerische Offizierskorps (VI. 149); Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit (E. 37).

Der Titel drückte also die Einheit des Staates aus. Die grundherrliche Gerichtsbarkeit war somit vom König übertragene Gerichtsbarkeit. Die Einheit betonte auch die Bestimmung, daß »für das ganze Königreich ein und dasselbe bürgerliche — und Strafgesetzbuch bestehen« sollte³⁰.

Der Titel IX handelte »von der Militär-Verfassung«³¹. Er hielt grundsätzlich am bisherigen Rechtszustand fest, bestätigte die allgemeine Wehrpflicht, traf Maßnahmen der Organisation sowie des Einsatzes der Armee im Frieden und verwies auf die Zuständigkeit der »Militärgerichtsbarkeit« für »Militär-Personen«³².

Titel X bestimmte die »Gewähr der Verfassung«. Diese war in der Konstitution von 1808 nicht ausdrücklich vorgesehen gewesen³³. Nunmehr mußten der König, gegebenenfalls der Reichsverweser, alle volljährigen Prinzen, alle Staatsbürger bei Ansässigmachung und bei allgemeiner Landeshuldigung, alle Staatsdiener bei ihrer Anstellung und die Mitglieder der Kammer den Verfassungseid ablegen³⁴. Minister und Staatsdiener waren für »die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich«. Daraus ergab sich eine *besondere* Verantwortlichkeit vor dem Landtag, die in eine Beschwerdeführung oder in die förmliche Minister- oder höhere Staatsbeamtenklage münden konnte. Initiativen zur Verfassungsänderung oder Verfassungsergänzung konnten — sah man vom umstrittenen Petitionsrecht der Stände ab — nur vom König ausgehen³⁵. Zur Annahme dahingehender Anträge war eine qualifizierte Mehrheit beider Kammern nötig³⁶. Die Gewähr der Verfassung bedingte somit — zusammenfassend gesehen — Verfassungsrecht als höherrangiges Recht. Sie ruhte im erschweren Verfahren der Verfassungsänderung, der besonderen Verantwortlichkeit der Minister und dem Verfassungseid³⁷.

³⁰ In Grundsätzen blieb die bisherige Gesetzgebung erhalten. Zur Vereinheitlichung des bürgerlichen Rechts kam es vor dem Inkrafttreten des BGB am 1. Januar 1900 nicht. Zum Strafgesetzbuch von 1813 trat teils ersetzend und teils ergänzend das Strafgesetzbuch vom 10. November 1861. Die Trennung von Justiz und Verwaltung auch auf unterer Ebene erfolgte 1862. Ausnahmeregelungen galten für die Pfalz. Vgl. Kap. IV, 2 (Gerichtsbarkeit und Grundherrschaft), V, 4 (Partizipation), VI, 2 (Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung).

³¹ Kap. V, 1 (Allgemeine Wehrpflicht).

³² Bemerkenswert ist, daß das Verhältnis Monarch — Armee in der Verfassung nicht eigens beschrieben ist; der Oberbefehl des Königs konnte sich aus Tit. II § 1 herleiten und aus Tradition sowie Praxis von selbst verstehen. Indirekt bestätigen dies die Verhandlungen auf dem ersten Landtag, wo eine Verteidigung der militärischen Personen auf die Verfassung statt auf den Monarchen gefordert wurde. StBdKadAbg. 1819, Bd. I, S. 319 ff., 340; Bd. II, S. 16 ff., 165 ff. Die Staatsrechtslehre hielt das für möglich; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, 296; Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37) S. 363, 540.

³³ Indirekt weisen in diese Richtung das Gesetzmäßigkeitsprinzip und die funktionale Ministerverantwortlichkeit in der Konstitution von 1808. Vgl. auch Ferdinand Weckerle, Geschichte der Ministerverantwortlichkeit (E. 31) S. 20.

³⁴ Tit. VII § 25.

³⁵ Tit. VII § 19; Tit. X § 7.

³⁶ Drei Viertel der Mitglieder mußten anwesend sein; davon hatten zwei Drittel zuzustimmen.

³⁷ Von diesen drei Prinzipien kannte die Konstitution von 1808 in abgeschwächter Form nur den allgemeinen Diensteid der Minister als Beamte und ihre allgemeine funktionale Verantwortlichkeit (Tit. III § 1).

2. DIE SONDERSTELLUNG DER PFALZ

Folgen der französischen Herrschaft

Das Gebiet des Rheinkreises³⁸, das seit 1837 den geschichtlichen Namen »Pfalz« erhielt³⁹, war durch den Münchner Vertrag vom 24. April 1816 an Bayern gekommen⁴⁰. Es deckte sich nur etwa zur Hälfte mit den ehemals kurpfälzischen und herzoglich-pfälzischen Besitzungen des Hauses Wittelsbach. Die dynastisch-territoriale Tradition war somit nicht abgerissen, dennoch hatte das Land durch die zwanzigjährige französische Herrschaft von 1794 bis 1814 seine innere Struktur verändert. Unter dem Einfluß der französisch-revolutionären und napoleonischen Reformen war es gegenüber dem rechtsrheinischen Bayern trotz der tiefgreifenden Umgestaltung Montgelas' zu einem rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsvorsprung gekommen. Hervorzuheben ist nach 1801 die Modernisierung des Unterrichtswesens und 1804 die Einführung des Code civil. Hinzu kamen 1807 das Handelsgesetzbuch, 1806 die Zivilprozeßordnung, 1808 die Strafprozeßordnung und 1810 das Strafgesetzbuch. Die Rheindepartements wurden nicht nur Wirtschaftseinheit, sondern Handel und Gewerbe hatten auch Anteil am Markt des französischen Empire. Wohlstand und Bevölkerung nahmen zu. Die »bürgerlichen« Prinzipien setzten sich im französischen Sinne durch. Die Bewohner der rheinischen Gebiete — und nicht nur der zu Bayern gehörigen — wuchsen zu einer politischen Erlebnisgemeinschaft zusammen. Das Auftreten der Pfälzer Abgeordneten auf dem ersten Landtag und ihr Bestreben, das rheinische Recht im rechtsrheinischen Bayern einzuführen, legten davon ein beredtes Zeugnis ab⁴¹. Die Bevölkerung des Rheinlandes wollte auch nach 1814 ihre Rechte erhalten und kämpfte um die nunmehr so genannten »Institutionen«⁴², die als Verfassungersatz eine po-

³⁸ Zur Gesamtproblematik vgl. vor allem Karl-Georg Faber, Die Rheinischen Institutionen (II. 109); Ders., Die Rheinlande (VI. 121); Ders., Recht und Verfassung (VI. 170); Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25) S. 62 ff.; Max Spindler, Die Pfalz in ihrem Verhältnis zum bayerischen Staat in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Ders., Erbe und Verpflichtung (IV. 258) S. 280—300. In diesen Publikationen finden sich weitere Literaturhinweise.

³⁹ VO. vom 29. November 1837, RBl. 1837, 793. Den Namen »Rheinkreis« hatte das linksrheinische Bayern erst im Februar 1817 erhalten; zunächst war es »Das Königlich-Bairische Land am Rhein« oder »Die Lande des Ueberrheins« genannt worden.

⁴⁰ Eberhard Weis, 150 Jahre Pfalz-Bayern (II. 171); Heiner Haan, Bearb., Hauptstaat — Nebenstaat. Briefe und Akten zum Anschluß der Pfalz an Bayern 1815/17 (= Veröffentlichung der Landesarchivverwaltung Rheinland-Pfalz, 29). Koblenz 1977; Kurt Baumann, Kronprinz Ludwig von Bayern und die Oberrheinlande 1809—1819, in: Abh.Spfl.Vf. 1 (1937) 155—172; Albert Becker, Die Wiederersterhebung der Pfalz. Zur Erinnerung an die Begründung der bayerischen Herrschaft auf dem linken Rheinufer und deren Begründer Franz Xaver von Zwackh-Holzhausen. Kaiserslautern 1916.

⁴¹ Franz Kastner, Das Auftreten der Pfälzer (VI. 247) Kap. 3.

⁴² Karl-Georg Faber, Die rheinischen Institutionen (II. 109) S. 20—40.

litische Funktion gewannen. Der Code civil blieb links des Rheins sogar bis zur Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches in Kraft⁴³.

Die rheinischen »Institutionen«

Es ging im Kern um Errungenschaften der persönlichen, rechtlichen und sozialen Gleichheit, so die Einrichtungen des zukunftsweisenden Prozeßrechts, die Geschworenengerichtbarkeit, die Staatsanwaltschaft sowie die Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens. Die Gerichtsverfassung gründete — mit Ausnahme der Verwaltungsgerichtsbarkeit — auch auf unterster Ebene auf der Trennung von Justiz und Verwaltung. Es bestand die französische Einrichtung des Conseil général du département, aus dem 1816 der Landrat des Rheinkreises hervorging⁴⁴. Die Gemeindeverfassung zeichnete sich durch zwei wesentliche Elemente aus: einmal durch ihre Unterschiede zwischen Stadt und Land ausgleichende Tendenz sowie zweitens durch die als Folge der Einwohnergemeinde eingeschlagene Richtung zu einem allgemeinen Staatsbürgertum⁴⁵. Die bürgerliche Gleichheit wurde im Kampf gegen die Restitution der Adelsvorrechte nicht nur als ein rechtliches, sondern auch als ein gesellschaftliches Prinzip begriffen. Die Juden waren im Besitz des vollen Bürgerrechts. Der Freiheit der Person entsprach auf wirtschaftlichem Gebiet die volle Freiheit des Eigentums. Nach der Bauernbefreiung wurde im Sinne der freien Agrarverfassung der Boden zur Ware und dem Sachenrecht unterstellt. Über ihn konnte frei verfügt werden und er war im Erbfolge nach dem Institut der Realteilung unbeschränkt übertragbar. Die ungehemmte Gewerbefreiheit ergänzte in Verbindung mit Zoll- und Markteinheit die wirtschaftliche Mobilisierung der noch wesentlich agrarisch strukturierten rheinischen Départements⁴⁶. Die im Zuge der Großen Revolution verfügte und durch Napoleon eingetre-

⁴³ Der Code civil galt auch in einigen rechtsrheinischen Teilen der preußischen Rheinprovinz. Die von Justizrat P. F. Cremer übersetzte und 1834 in Crefeld gedruckte und oft wieder gedruckte Ausgabe des »Gesetzbuchs Napoleons oder des in den königlich-preußischen Rheinprovinzen geltenden bürgerlichen Rechts« zeigt die besondere Wertschätzung des Code.

⁴⁴ VO. vom 24. September 1816, ARh. 1816, 329; Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37) S. 298 ff.; vgl. auch Kurt Baumann, Das pfälzische Appellationsgericht in der Zeit von 1815—1871, in: Festschrift zum 150-jährigen Bestehen des pfälzischen Oberlandesgerichts. Hrsg. W. Reinheimer. Zweibrücken o. J. (1966).

⁴⁵ U. a. Emil von Riedel, Commentar zum bayerischen Gesetz über Heimat, Verhehlung und Aufenthalt. Nördlingen ⁵1881, S. 41 ff.; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) III, S. 102 ff.

⁴⁶ Vor allem Heiner Haan, Die Anfänge der Industrialisierung in der Pfalz, in: Festschrift für Max Spindler zum 75. Geburtstag. Hrsgg. D. Albrecht u. a. München 1969, S. 634—655; Ders., Zur historischen Wirtschaftskarte des bayerischen Rheinkreises 1820, in: Geschichtliche Landeskunde, 5, 1 (= Festschrift Ludwig Petry). Wiesbaden 1968, S. 258—279; Ders., Industriekarte der Pfalz um 1820. Begleittext zu Karte 59 im Pfalz-Atlas, Hrsg. W. Alter, 1969; Werner Weidmann, Die pfälzische Landwirtschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Von der Französischen Revolution bis zum Deutschen Zollverein (= Veröffentlichungen des Instituts für Landeskunde des Saarlandes, 14). Saarbrücken 1968.

tene neue Güterverteilung, die freie Verfügbarkeit über das Eigentum und die Freiheit der Ansässigmachung hatten als Grundlage der *bürgerlichen* Ordnung eine einheitlich strukturierte Gesellschaft hervorgebracht.

Die Nachteile zeigten sich erst während der ersten Industrialisierungsphase der rheinischen Gebiete in den 30er/40er Jahren. Mit zunehmendem Pauperismus zerbrach die relative gesellschaftliche Einheit, als die soziale Ungleichheit der rechtlichen Gleichheit gegenübertrat⁴⁷. Die »Institutionen« wandelten — wie der Rechtsstaat insgesamt — mit dem Auftreten der sozialen Frage den Charakter.

National-deutsche Gesinnung

Die Bevölkerung der linksrheinischen Gebiete empfand die französische Herrschaft unbeschadet allen Fortschritts als fremd. Dies war nicht nur eine nachträgliche national-deutsche Deutung der französischen Herrschaft, sondern auch ein von Zeitgenossen im Sinne romantischer Vorstellungen geprägtes Bemühen, die Kontinuität älteren Rechts in den rheinischen »Institutionen« herauszustellen⁴⁸. Allerdings war das nationale Denken der Rheinländer nicht bayerisch, hessisch oder preußisch, sondern auf Grund ihres Bewußtseins als Erlebnismgemeinschaft eben deutsch⁴⁹. Diese national-deutsche Orientierung wirkte auch nach der Niederlage Napoleons und der Aufteilung der rheinischen Départements zwischen Bayern, Preußen und Hessen-Darmstadt fort.

Der Kampf um die »Institutionen« im Vormärz — er war stärker in den preußischen als in den bayerischen und hessischen Gebieten — bewahrte das Zusammengehörigkeitsgefühl und entwickelte das missionarische Bedürfnis, die rheinischen Errungenschaften auf die übrigen Teile des Deutschen Bundes zu übertragen⁵⁰. In Bayern und Hessen boten die Landtage nach der Verfassungs-

⁴⁷ Hansjörg Gruber, Die Entwicklung der pfälzischen Wirtschaft 1816—1834 unter besonderer Berücksichtigung der Zollverhältnisse (= Veröffentlichungen des Instituts für Landeskunde des Saarlandes, 6). Saarbrücken 1962, S. 97 ff.; Karl-Georg Faber, Rheinlande (VI. 121) S. 220—262.

⁴⁸ Vor allem Hermann Conrad, Der Code Civil und die historische Rechtsschule in Deutschland, in: Deutschland — Frankreich. Vierteljahrsschrift des Deutschen Instituts Paris. 2/5 (1943) S. 54—68; Franz Wieacker, Privatrechtsgeschichte (I. 17) S. 388 ff.; Karl Dickopf, Georg Ludwig von Maurer (1790—1872) (= Münchner Historische Studien, Abt. Neuere Geschichte 4). Kallmünz 1960.

⁴⁹ Zahlreiche Hinweise in: Das Hambacher Fest, 27. Mai 1832. Männer und Ideen, Hrsg. K. Baumann, Speyer 1957; Hambacher Gespräche 1962 (= Geschichtliche Landeskunde. Hrsgg. J. Bärmann u. a., 1). Wiesbaden 1964; Karl-Georg Faber, Rheinlande (VI. 121).

⁵⁰ In Bayern war die Gestaltung des Landratsgesetzes von 1828 nach pfälzischem Vorbild ein erster Erfolg. Fritz Dereser, Der Landrat der Pfalz im Vormärz. Ein Beitrag zur Entwicklung der deutschen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Mainz (Phil. Diss.) 1954; Herbert Silbernagel, Die Pfalz unter dem Regierungspräsidenten Freiherrn von Stengel 1832—37. Zugleich ein Beitrag zum Verhältnis Bayern-Pfalz in dieser Zeit. Würzburg 1936; siehe auch Karl-Georg Faber, Rheinlande (VI. 121) Kap. 2 und 3; Ders., Görres, Weitzel und die Revolution (1819), in: HZ. 194 (1962) S. 37—61; vgl. unten Anm. 66.

gebung ein geeignetes und legales Forum⁵¹. Der expansive politische Charakter des rheinischen Rechts trat vor allem auch in der öffentlichen Diskussion zu tage. Sie wurde von Zeitschriften wie »Rheinbayern«, 1832 in »Deutschland«, umbenannt, oder die »Deutsche Tribüne« und Vereinen wie den »Preß- und Vaterlandsverein«, getragen, deren Tätigkeit sich mit Männern, wie Philipp Jakob Siebenpfeiffer und Johann Georg August Wirth, verband⁵².

»Verfassung« des Rheinkreises

Montgelas tastete nach 1816 die »Institutionen« Rheinbayerns nicht an. Er durchbrach damit sein Prinzip von 1808, daß »alle besonderen Verfassungen« in den »einzelnen Provinzen« aufgehoben zu sein hatten⁵³. In der Tat wurden die »Institutionen« als Konstitution begriffen und nicht nur als solche propagiert, da die obige Bestimmung bei den ministeriellen Verfassungsverhandlungen von 1818 mit dem Hinweis im Verfassungstext gestrichen wurde, daß dem Rheinkreis »eine besondere *Verfassung*« garantiert sei⁵⁴. Die Gewähr war noch 1816 durch den ersten Präsidenten des Rheinkreises Franz Xaver Freiherr von Zwackh-Holzhausen und im Juli des selben Jahres von König Max I. selbst bei seinem Besuch ausgesprochen worden⁵⁵. Der Zusammentritt des Landrates im Rheinkreis am 6. Dezember 1816 — das rechtsrheinische Bayern mußte auf diesen Augenblick noch über zehn Jahre warten — zeigte die Ernsthaftigkeit dieser Absicht⁵⁶. Die Entwicklung verlief weiter in der vorgezeichneten Richtung. Die königliche Entschließung vom 22./24. Mai 1818⁵⁷, inhaltlich verkündet unter dem 12. Juni 1818⁵⁸, verfügte zwar, daß die Verfassung von 1818 auch für den Rheinkreis zu gelten hätte, bestimmte jedoch gleichzeitig, daß nach Bericht des General-Commissärs der Vollzug mit Modifikationen geschehen solle, »welche jene besonderen Institutionen erfordern«. Nach Anhörung des General-Commissärs Joseph von Stichaner wurden unter dem 5. Oktober 1818 die »Modifikationen« beschlossen und mit Reskript vom 17. Oktober 1818 veröffentlicht⁵⁹.

Der wesentliche Inhalt der Sonderregelungen war: Die Bestimmungen über die Fronen fanden keine Anwendung, da sie in den rheinischen Gebieten aufgehoben worden waren. Ebenso behielten die rheinischen Gesetze über Vermögensabtretungen zu öffentlichen Zwecken und die Vorschriften über die weiter-

⁵¹ Franz Kastner, Das Auftreten der Pfälzer (VI. 247); vgl. auch Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe (E. 29) vor allem Kap. 8; Franz Renz, Der bayerische Landtag von 1827/28. München (Phil. Diss.) 1928.

⁵² Vgl. die Beiträge im Sammelband »Das Hambacher Fest, 27. Mai 1832. Männer und Ideen, Hrsg. K. Baumann. Speyer 1957«; dort weitere Literatur.

⁵³ Tit. II § 2 der Konstitution 1808.

⁵⁴ Unterstreichungen vom Verfasser; Verhandlungen vom 3. März 1818, Protokoll, StR. 1655, HStAM.

⁵⁵ Franz Kastner, Das Auftreten der Pfälzer (VI. 247) S. 30 ff.

⁵⁶ Vgl. oben Anm. 44; Franz Kastner, ebd., S. 34 ff.

⁵⁷ Georg Döllinger, Sammlung I, S. 381.

⁵⁸ ARh. 1818, 717.

⁵⁹ ARh. 1818, 847; Georg Döllinger, Sammlung I, S. 382.

gehende Judenemanzipation ihre Gültigkeit⁶⁰. Die Vorrechte des Adels, vor allem die persönlichen Vorrechte der Mediatisierten und der ehemaligen Reichsritter, die gutsherrlichen Rechte, die gutsherrliche Gerichtsbarkeit, der befreite Gerichtsstand und die Siegelmäßigkeit hatten für den Rheinkreis keine Wirkung; darüberhinaus kamen dem Adel dieses Kreises nur jene Rechte zu »welche mit den Gesetzen und besonderen Institutionen« vereinbar waren⁶¹. Die an sich für die Zweite Kammer von den Gutsbesitzern mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit zu wählenden Abgeordneten wurden den übrigen Gruppen zugeschlagen⁶². Die Urwahl wurde auf Gemeindeebene nicht vom Gemeindeausschuß, sondern von der gesamten Gemeinde vorgenommen. Selbstverständlich blieben alle jene »Institutionen« wirksam, für die das Verfassungsrecht nur allgemeine Rahmenbestimmungen erließ oder die dieses nicht unmittelbar erfaßte; das betraf vor allem die Gerichtsverfassung.

Strukturunterschiede zum rechtsrheinischen Bayern

Die Pfälzer feierten das königliche Reskript, das ihre »Institutionen« garantierte, als »Magna Charta« Rheinbayerns⁶³. Der Strukturunterschied zwischen dem rechtsrheinischen Bayern und der Pfalz hatte somit auf der Verfassungsebene seinen kodifizierten Niederschlag gefunden. Er blieb erhalten. Die Verfassung von 1818 tendierte zwar zur Vereinheitlichung und schrieb auch vor, daß im ganzen Königreich »dasselbe bürgerliche- und Strafgesetzbuch« bestehen solle⁶⁴, aber die innovatorische Kraft ging nicht von München aus. Die Pfälzer übernahmen auf Grund der fortgeschrittenen Verhältnisse in den Rheinlanden auch im rechtsrheinischen Bayern vielfach die Rolle der Anreger zur Ausgestaltung der Verfassung⁶⁵. So war z. B. das pfälzische Recht Vorbild für das bayerische Landratsgesetz vom 15. August 1828⁶⁶. Im ganzen jedoch zeitigten die Bemühungen der Pfälzer nur bescheidene Erfolge; vor allem die

⁶⁰ Tit. IV §§ 7–9 der Verfassungsurkunde. Hinsichtlich der Wahlfähigkeit zur Ständerversammlung blieb es bei den verfassungsmäßig rechtsrheinisch verordneten Bestimmungen.

⁶¹ Teile des Tit. V der Verfassungsurkunde und der Beilagen 4–8. Für die Pfalz galten auch Modifikationen des Beamtenrechts. Georg Döllinger, Sammlung XVII, 1, §§ 72–75. Die Beschränkungen der Adelsrechte bezogen sich nur auf die Besitzungen im Rheinkreis.

⁶² Tit. VI § 7. Entsprechend übernahmen (nach § 27 der 10. Verfassungsbeilage) die Aufgaben der Herrschaftsgerichte die Landcommissariate.

⁶³ Neue Speyerer Zeitung, Jg. 1818, Nr. 143, nach Franz Kastner, ebd., 50.

⁶⁴ Tit. VIII § 7 der Verfassungsurkunde.

⁶⁵ Dies zeigen die Ausführungen von Franz Kastner, ebd.; Franz Renz, Der bayerische Landtag (VII. 52); Bedřich Loewenstein, Les débuts et les problèmes du mouvement démocratique en Allemagne. Le radicalisme palatin de 1832, in: Historica, IV (Prag 1962) S. 59–127; Kurt Baumann, Probleme (VI. 170); Helmut Renner, Die pfälzische Bewegung in den Jahren 1848/49 und ihre Voraussetzungen. Ein Beitrag zur pfälzischen Geschichte des 19. Jahrhunderts. Marburg (Phil. Diss.) 1955; Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe (E. 29); vgl. auch oben Anm. 50.

⁶⁶ GBl. 1828, 49; Fritz Dereser, Der Landrat der Pfalz (VII. 50); vgl. auch vorne Anm. 50.

verstärkte Reaktion der 30-er Jahre suchte mit politischen und militärischen Mitteln die Entwicklung in der Pfalz zurückzuschrauben⁶⁷.

Die Wirkungen blieben für die Folgezeit nicht aus. Das Zivilrecht wurde erst durch das BGB von 1900 für das Deutsche Reich einheitlich geregelt. Zu einer *gesamtbayerischen* Kodifikation des Strafrechts kam es gleichfalls nicht. Die Reformen von 1848 – vor allem hinsichtlich der Einführung von Schwurgerichten, der Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Verhandlung sowie der Einrichtung der Staatsanwaltschaft – und der Erlaß von Strafgesetzbuch und Polizeistrafgesetzbuch 1861 führten zwar zu einer gewissen Gleichförmigkeit, aber die Gesetze über die Gerichtsverfassung und das Notariat wurden dennoch nur für das rechtsrheinische Bayern in Kraft gesetzt⁶⁸. Die Ver-

⁶⁷ Nach dem Hambacher Fest am 27. Mai 1832 hatte Feldmarschall Fürst Wrede als »außerordentlicher Hofcommissär«, Reskr. vom 22. Juni 1832, ARh. 1832, 397, die Aufgabe, gegen die nationaldemokratische Bewegung vorzugehen. Es ergab sich erstmals im süddeutschen Konstitutionalismus das Aufeinandertreffen von Rechtsstaat und Belagerungszustand. War bisher der Rechtsstaat im wesentlichen ein Mittel gegen Privilegienordnung und fürstliche Willkür gewesen, so agierte er nunmehr gegen radikale bürgerliche Bewegungen selbst. Die monarchische Exekutive handelte nicht mehr aus einem »rechtsfreien« Raum, sondern stützte sich bei dem Erlaß der Notstandsverordnung in der Pfalz vom 28. Juni 1832, ARh. 1832, 405, auf »Rheinische Institutionen«. Herangezogen wurden u. a. die Bestimmungen des Dekrets vom 10. Juli 1791, des Gesetzes vom 10. Fructidor V, des Gesetzes vom 5. September 1797 und des Dekrets vom 24. Dezember 1811. Das Bürgertum erlebte die instrumentelle Verfügbarkeit der rechtlichen Einrichtungen für die es gekämpft hatte. Im rechtsrheinischen Bayern galten über den Belagerungszustand die Bestimmungen des Strafgesetzbuches von 1813, Tl. I, Art. 323, Tl. II, Art. 441, 456. 1850/51 kam es im Landtag zu einer Gesetzesinitiative zur Regelung des Belagerungszustandes, StBdKadAbg. 1850, Beilage nbd. III, 393 ff.; 1851, Beilage nbd. I, 45 ff., jedoch ohne Erfolg. Am 10. November 1861 wurden die Verhältnisse durch das Strafgesetzbuch und das Polizeistrafgesetzbuch diesseits des Rheins zum Teil neu geregelt. Nach der Reichsgründung kam es 1870/71 und 1879 zu bayerischen Ausnahmebestimmungen im Sinne des bisherigen Rechts und zu einigen Anpassungen an die Reichsgesetze. Am 5. November 1912, GVBl. 1912, 1161, wurde schließlich für Bayern das Gesetz über den Kriegszustand erlassen. An Literatur vgl. u. a.: Das Hambacher Fest, 27. Mai 1832 (VII. 49); Hans Boldt, Rechtsstaat und Ausnahmezustand (VI. 170); Hanns Helmut Böck, Karl Philipp Fürst von Wrede als politischer Berater König Ludwigs I. von Bayern (1825–1838). Ein Beitrag zur Geschichte der Regierung König Ludwigs I. (= MBM. 8) München 1968; Adam Sahrman, Beiträge zur Geschichte des Hambacher Festes 1832. Landau i. d. Pfalz 1930 (mit Quellenausügen); Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) II, S. 133 ff., III, S. 1042 ff.; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) V, S. 69 ff.

⁶⁸ Vor allem Gesetz über die Einführung der Schwurgerichte vom 3. August 1848, GBl. 1848, 193; Gesetz über die Abänderung einiger Bestimmungen des ersten Teils des Strafgesetzbuches von 1813 vom 29. August 1848, GBl. 1848, 217; Gesetz über die Abänderung des zweiten Teils des Strafgesetzbuchs von 1813 vom 10. November 1848, GBl. 1848, 233; Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch und Polizeistrafgesetzbuch vom 10. November 1861, GBl. 1861/62, 321. Die Gesetzbücher selbst wurden getrennt veröffentlicht. Sie traten am 1. Juli 1862 in Kraft. Gerichtsverfassungsgesetz vom 10. November 1861, GBl. 1861/62, 209; Notariatsgesetz vom 10. November 1861, GBl. 1861/62, 129. Die Zivilprozeßordnung vom 29. April 1869 wurde für ganz Bayern erlassen, GBl. 1866/69, 1233.

einheitlichung des Strafrechts brachte erst die Zeit nach der Reichsgründung⁶⁹.

Die unterschiedlichen Gemeindeverfassungen der Pfalz und des übrigen Bayern wirkten sich besonders nachteilig aus, da hier dem gemeinen Mann der Entwicklungsunterschied beider Gebiete ständig eindrucksvoll vor Augen geführt wurde. Den erschwerten Bedingungen zum Erwerb des Heimat- bzw. Bürgerrechts im diesseitigen Bayern stand — um nur eine wichtige Tatsache herauszugreifen — im Rheinkreis ein weitgehend allgemeines Staatsbürgerrecht gegenüber⁷⁰. Dem Pfälzer Recht lag bereits seit 1816 die moderne Vorstellung hoher Freizügigkeit zugrunde, nämlich daß sich mit der Niederlassung, dem Wohnsitz von selbst das Heimat- beziehungsweise Bürgerrecht verbinde⁷¹. Allerdings war die Niederlassung in der Pfalz für Ausländer an die Genehmigung der Gemeindebehörden gebunden. Da der Rechtsunterschied in beiden Teilen Bayerns tiefgreifend war, wurden die jeweils aus dem anderen Gebiet zuziehenden Bewohner wie Ausländer behandelt. Diese Übung endete erst mit der weitgehenden, aber nicht völligen Rechtsvereinheitlichung von 1868⁷². Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen gingen durch vertragliche Vorbehalte Bayerns nach 1870 in die Reichsverfassung über⁷³. Vor allem galt nun die grundsätzliche Vorschrift, daß jeder Bayer eine Heimat haben solle. Die Bestimmungen über das Heimatwesen wurden im Vergleich zu früher sehr liberalisiert, so daß der Zustand der Heimatlosigkeit mit allen nachteiligen und diskriminierenden Folgen zur wirklichen Ausnahme wurde. Dies war ein wesentlicher Schritt in Richtung allgemeines Staatsbürgerrecht. Soweit die neuen Gesetze den Pfälzer »Institutionen« entsprachen, galten sie für beide Teile Bayerns.

⁶⁹ Gesetz, den Vollzug des Einführungsgesetzes des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich in Bayern betreffend vom 26. Dezember 1871, GBl. 1871/72, 81; galt auch für die Pfalz. Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch für den Norddeutschen Bund vom 31. Mai 1870, GBl. 1870/71, 85; Gesetz, betreffend die Einführung norddeutscher Bundesgesetze in Bayern vom 22. April 1871, GBl. 1870/71, 2.

⁷⁰ Im rechtsrheinischen Bayern waren seit dem 11. September 1825, GBl. 1825, 103, allgemeine Bedingungen der Ansässigmachung: Guter Leumund, vorschriftsmäßiger Besuch des Schul- und Religionsunterrichts und Beachtung der militärgesetzlichen Verfügungen (vgl. Anm. V. 42). Die besonderen Bedingungen waren: Bis zu einem gewissen Grad grundschuldenfreier Grundbesitz oder Besitz eines Gewerbes oder Eintritt in ein öffentliches Amt des Staates oder sonst völlig und dauerhaft gesicherter Nahrungsstand. 1834, GBl. vom 1. Juli 1834, 133, erfolgte eine Verfügung zur restriktiven Auslegung der Vorschriften. 1862 erst kam es wieder zu einer gewissen Erleichterung. Vgl. auch Kap. IV, 4 (»Ungebundenes« Eigentum als Prüfstein öffentlicher Teilhabe), VII, 1; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) III, 3. Buch, Tl. 2.

⁷¹ Ausgangspunkt war die VO. vom 9. August 1816, ARh. 1816, 313. 1837/38, APf. 1838, 104, kam es zu einer gewissen Änderung; grundsätzlich dauerten aber die Rechtsverhältnisse fort.

⁷² Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16. April 1868, GBl. 1866/69, 357. Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 540 ff.

⁷³ Bundesvertrag mit Bayern vom 23. November 1870 (III § 1, Zusatzprotokoll I). Emil von Riedel, Commentar (VII. 45), hier in der 7. Aufl. bearb. von M. Probst. München 1898. Notwendige Anpassungen zwischen der bayerischen und Reichsgesetzgebung erfolgten zwischen 1872 und 1912, GVBl. 1912, 1083.

Die Zeit bis zur Reichsgründung von 1870/71 brachte zwar eine gewisse Angleichung der Verfassungs- und Gesellschaftsstruktur zwischen Bayern und der Pfalz, aber zu einer Einheit wuchsen beide nicht zusammen. Zum Teil galt dies auch im Zweiten Kaiserreich, da die bayerischen Sonder- und Reservatrechte das Weiterwirken unterschiedlicher Verfassungspraktiken begünstigten. Die Pfälzer wollten ihre fortschrittlichen »Institutionen« nicht aufgeben, und die bayerische Regierung ging nicht bis zu einer Anpassung der diesseitigen Verhältnisse. Der lokale Egoismus – so etwa im Hinblick auf die Gefahr anfallender Armenunterstützungslasten – trug dazu in den rechtsrheinischen Regierungsbezirken nicht unwesentlich bei. Auf Landtageebene fand diese Kurzsichtigkeit vielfach ihren Niederschlag⁷⁴.

3. DAS MONARCHISCHE PRINZIP

Erwägungen über das monarchische Prinzip sind in vielfältiger Weise angestellt worden⁷⁵. Ein wesentlicher Grund dafür ist die Tatsache, daß es zu einem prägenden Merkmal der deutschen konstitutionellen Monarchie wurde. In Titel II § 1 der bayerischen Verfassung von 1818 fand es eine seiner klassischen

⁷⁴ Das deutete sich in den allgemeinen Verhältnissen der Volksvertretung an. So hat beispielsweise Hubert Ostadal, *Die Kammer der Reichsräte* (V. 156), gezeigt, daß im Vormärz die Kammer der Reichsräte und nicht die Kammer der Abgeordneten die reformfreundigere parlamentarische Institution war. Allerdings ist diese Tatsache nicht nur auf die Eingriffsmöglichkeiten des Monarchen in die Arbeit der Zweiten Kammer zurückzuführen, sondern auch auf die reaktionäre Einstellung Abgeordnete wählender gesellschaftlicher Gruppen. Im Ganzen handelt es sich hier noch um ein Forschungsproblem. Hinweise neben Ostadal bei Anton Chroust, *Gesandtschaftsberichte aus München 1814–1848. Abt. I: Die Berichte der französischen Gesandten*, Bd. 6 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, 24). München 1937, Einleitung, S. VI (und Hinweise bei den Berichten über die einzelnen Landtage); Eugen Franz, *Bayerische Verfassungskämpfe* (E. 29); Ludwig Zimmermann, *Die Einheits- und Freiheitsbewegung* (VI. 45). Für Preußen betont dies Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution* (I. 9) Kap. 2, IV.

⁷⁵ Eingehende Erörterungen bei Heinrich Otto Meisner, *Die Lehre vom monarchischen Prinzip* (II. 40); Max (von) Seydel, *Constitutionelle und parlamentarische Regierung* (1887), in: *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*. Freiburg 1893, S. 121–142; Otto Hintze, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung* (1911), in: Ders., *Staat und Verfassung* (I. 90) S. 359–389; Hans Boldt, *Deutsche Staatslehre im Vormärz* (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 56). Düsseldorf 1975 (Literatur); Ders., *Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus. Zur Entwicklung vorparlamentarischer Theorien in der deutschen Staatslehre des Vormärz*, in: *Gesellschaft, Parlament und Regierung* . . . Hrsg. G. A. Ritter. Düsseldorf 1974, S. 77–100; Hartwig Brandt, *Landständische Repräsentation* (I. 134) S. 36 A 9, Literatur; Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (E. 28) I, S. 646 ff., III, S. 11 ff.; *Die Entstehung des modernen souveränen Staates*. Hrsg. H.-H. Hofmann (= NWB. 12) Köln 1967 (Literatur); *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte* (III. 1), Literatur; Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität* (I. 17), zahlreiche Hinweise und weiterführende Literatur. — Vgl. vorne Kap. VI, 4 (Dynastie und Legitimität).

Formulierungen: »Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den von Ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich.«⁷⁶

Monarchie und Volk

Montgelas' Vorstellung von Staatssouveränität⁷⁷ war teilweise eine Vorwegnahme der Organlehre des späten 19. Jahrhunderts⁷⁸, auch wenn die Konstitution von 1808 durch ihre offene Anlage eine dualistische Entwicklung auszuschließen suchte⁷⁹. Solange sich im freien Spiel der Verfassungskräfte die Monarchie als reformfreudig, damit überlegen und stark zeigte, mochte diese Lösung tragfähig sein. Als aber — wie gezeigt⁸⁰ — innere und äußere Gründe eine Verschiebung der Gewichte zuungunsten Bayerns im Deutschen Bund befürchten ließen, lag das Bestreben nahe, die Legitimationsgrundlage der Monarchie zu verbreitern und diesen Zustand »einzufrieren«, d. h. positivrechtlich festzulegen. In einem sich zunehmend säkularisierenden und modernisierenden Staat wuchs neue legitimierende Kraft letztlich allein aus dem Volk⁸². Zwangsläufig verband sich damit einerseits — und das war im Hinblick auf die internationale Lage Bayerns gewollt — eine Stärkung der nationalen Identität und andererseits eine Beschränkung der Macht des Monarchen zugunsten einer Volksrepräsentation. Wesentliche Bereiche des bis ins 18. Jahr-

⁷⁶ Ähnliche Formulierungen finden sich in fast allen Verfassungen der deutschen Bundesstaaten, so in § 4 der württembergischen (1819), § 4 der badischen (1818), § 4 der hessischen (1820) bis zur entsprechenden Formulierung in der Verfassung von Schaumburg-Lippe (1868).

⁷⁷ Vgl. vor allem Kap. III, 1, IV, 1, VI, 4 (Dynastie und Legitimität).

⁷⁸ Die Organlehre besagt im wesentlichen: Der Staat ist souverän und überwölbt Herrscher und Volk. Beide sind primäre Organe. Unmittelbar in Erscheinung tritt aber *nur* der Herrscher, da sich das Volk nur »sekundär« durch seine Repräsentation äußert. Daraus ergibt sich die besondere Funktion der Überlegenheit des Herrschers in Gegenüberstellung zur Volksvertretung. Für alle, Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre (III. 18); Carl Friedrich von Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts (IV. 263), und Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Bde. Tübingen 1876. — Montgelas kam allerdings durch seine besondere Verfassungskonstruktion trotz gleicher Ausgangslage nicht zur dualistischen, sondern zur monistischen Lösung.

⁷⁹ Kap. IV, 6 (Funktionale Repräsentation), VI, 4 (Dynastie und Legitimität).

⁸⁰ Vor allem Kap. VI, 4.

⁸¹ Eine Rolle spielte dabei nicht nur die öffentliche, liberal-bürgerliche Diskussion, sondern auch der Kampf der hohen Reformbeamten um die institutionelle Gestaltung des Staates (so 1817, vgl. Kap. VI, 2). Die rückläufigen Maßnahmen Ludwigs I. nach seiner Thronbesteigung 1825 gegen die hohe Bürokratie bezeichnet Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 428 f., daher als »Staatsstreich«.

⁸² Es ist bemerkenswert, daß die Charte vom 4. Juni 1814 keine Bestimmungen über Thronfolge und über das kgl. Haus im Gegensatz zur Bayerischen Verfassung enthält. Beide sollten im Interesse der unabhängigen Stellung des Monarchen verfassungsrechtlich nicht umschrieben werden.

hundert »staatlichen« Lebens — wie Eigentumsordnung, Familienbelange und Wirtschaftsaufgaben — wurden verfassungsrechtlich für die Gesellschaft endgültig politisch verfügbar gemacht. Die von Montgelas eingeleitete und weitgehend durchgesetzte Trennung von Staat und Gesellschaft, vom Privaten und Öffentlichen fand seine Fortführung. Macht- und verfassungspolitisch wurde somit ein dualistischer Grundzug zum Kennzeichen des konstitutionellen Systems⁸³. Um trotzdem den »Charakter der Monarchie schärfer auszudrücken«, bedurfte es der besonderen Betonung des monarchischen Prinzips⁸⁴.

Weitere Gründe drängten sich auf. In der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 und vor allem in jener Frankreichs von 1793 war die Idee der Volkssouveränität kraftvoll zum Tragen gekommen⁸⁵. Den davon ausgehenden Einflüssen galt es entgegenzuwirken. Dies mußte um so mehr geschehen, da schon Jean Bodin die Auffassung vertreten hatte, daß in einer beschränkten Monarchie das Volk souverän sei⁸⁶. Der württembergische Gesandte Graf Wintzingerode stellte sich nach einer Äußerung auf dem Karlsbader Kongreß 1819 gleichfalls auf diesen Standpunkt, indem er im Erlaß der bayerischen und badischen Verfassungen »die Anerkenntnis des Prinzips der Volkssouveränität« sah⁸⁷. Der Vater der bayerischen Verfassung Zentner bestätigte die Beschränkung der Staatsgewalt, hob aber gleichzeitig ihre Unteilbarkeit hervor⁸⁸. Er stimmte damit weitgehend mit der Auffassung der bayerischen Staatsrechtslehrer Johann Christoph von Aretin und Conrad Cucumus überein⁸⁹. Beide gingen vom Volkswillen aus, entzogen aber dem Volk in der Konsequenz des Staatsvertrages und im Interesse der Einheit der Staatsgewalt größtenteils die politischen Rechte. Sie verlangten lediglich die Verpflichtung des Monarchen auf die Erlangung des Staatszwecks, was in diesem Zusammenhang Wahrung des Rechtsstaates, Freiheit und Sicherheit der Untertanen sowie Garantie der Mit-

⁸³ Robert von Mohl, *Recht und Politik der repräsentativen Monarchie*. Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. I. Tübingen 1860, S. 1 ff.; 48 ff.; vgl. auch Fritz Hartung, *Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa*, in: HZ. 159 (1939) S. 309 ff., 522 f.; Günter Dürig, *Staatsformen*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9. Tübingen u. a. 1956, S. 742—752, hier: S. 745.

⁸⁴ Zentner am 21 April 1818, StR. 1655, HStAM.

⁸⁵ Constitution of the United States vom 17. September 1787, Präambel; Verfassung vom 24. Juni 1793, Art. 25.

⁸⁶ Jean Bodin, *Les six livres de la République*. Paris 1583 (Neudruck 1961) I, 10, II, 1; Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität* (I. 17) S. 266 ff., 482 ff.

⁸⁷ Klüber-Welcker, *Wichtige Urkunden* (II. 206) S. 253 ff.

⁸⁸ Zentner äußerte auf der Ministerialkonferenz am 7. Juli 1819: »... Die Staatsgewalt ist also nicht geteilt, sondern nur nach den in der Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen beschränkt. Unsere Staatsverfassung ist hierin von anderen Verfassungen wesentlich verschieden; in Frankreich und in den Niederlanden ist die gesetzgebende Gewalt als geteilt ausgesprochen, und dem Regenten vorzüglich nur die vollziehende Gewalt zugeteilt.« Protokoll, Beilage 1, StR. 1695, HStAM.

⁸⁹ Johann Christoph von Aretin, *Staatsrecht* (E. 37) I, vor allem Kap. 2—4; Carl von Rotteck geht in der Fortsetzung des Werkes in Bd. II, 2 vor allem in Kap. 4 über Aretin zugunsten der Rechte der Volksrepräsentation hinaus; Rotteck fordert sogar gegenüber Aretin und Cucumus in Bd. II, 2, S. 156, für die Volksvertretung die Praesumption der Kompetenz. Zum Teil kann man hier von einer Umkehrung des monarchischen Prinzips sprechen. Conrad Cucumus, *Lehrbuch* (E. 37) §§ 58—62.

sprache einer gewählten Repräsentativversammlung in den wichtigsten Regierungsangelegenheiten bedeutete. Das monarchische Prinzip war soweit gerettet, dennoch blieb der staatsrechtliche Streit um Fürsten- und Volkssouveränität in der Epoche des deutschen Konstitutionalismus und danach unentschieden⁹⁰. Unter den gegebenen Verhältnissen konnte die Frage nach dem Inhaber der Souveränität auch nicht beantwortet werden, denn es ging letztlich nicht um staatsrechtliche Erkenntnisse, sondern um die Durchsetzung *politischer* Absichten. Aufgrund der verwirklichten »Balancierung verschiedener politischer Formkräfte«⁹¹ ließ sich das Wesen der bayerischen Verfassung sowohl von der Volks- wie von der monarchischen Souveränität her erklären und begründen⁹².

Dauerhaftigkeit der Verfassungsordnung

Das politische Bestreben, an der Monarchie und an den sich damit verbindenden gesellschaftlichen Verhältnissen festzuhalten, führte zwangsläufig zu einer Überhöhung des monarchischen Prinzips⁹³. Innenpolitische Vorstellungen und die Zwangslage der Metternich'schen Bundespolitik wirkten zusammen⁹⁴. Diese

⁹⁰ Vgl. vor allem die z. T. kontroversen Auffassungen bei Friedrich Christoph Karl Schundk, Staatsrecht des Königreiches Baiern (E. 37); Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37); Romeo Maurenbrecher, Die deutschen regierenden Fürsten (IV. 280); Ders., Grundsätze des deutschen Staatsrechts, Frankfurt/M. 1837; Eduard Albrecht, Rezension über Maurenbrechers Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, in: Göttinger Gelehrte Anzeigen 1837, S. 1489 ff., 1508 ff. (Darmstadt 1962); Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37); Joseph (von) Held, System des Verfassungsrechts (E. 37); vgl. des weiteren die Angaben in Anm. VII. 75.

⁹¹ Ernst Wolfgang Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (III. 1) S. 146–170, hier: S. 159.

⁹² Für das konstitutionelle System tat dies bereits Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Berlin ²1905, Kap. 15, I, und Heinrich Otto Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip (II. 40) Kap. II.

⁹³ Bei den Verfassungsverhandlungen am 9. April 1818 verfolgten vor allem die Grafen Rechberg und Reigersberg diese Linie. Rechberg war der Ansicht, daß »das System der Repräsentation . . . immer und unter allen Gestalten auf die Grundsätze der *droits de l'homme*« hinführe und Reigersberg betonte, daß man »die teuer errungene Souveränität« (sichtlich die monarchische Souveränität, der Verf.) nicht an »in Klassen geteilte Untertanen« abgeben dürfe. StR. 1655, HStAM. Friedrich Brockhaus, Das Legitimitätsprinzip. Leipzig 1868, S. 141 f., 147, verweist daher schon zu dieser Zeit darauf, daß die Reaktion den Kampf des monarchischen Prinzips gegen die Republik zu einem Kampf gegen die Repräsentativverfassung schlechthin verfälschte.

⁹⁴ Vor allem Kap. II, 5 (Antinomie der bayerischen Politik und das System Metternichs), VI, 1, 4; vgl. auch die Standpunkte Metternichs und Zentners auf den Wiener Ministerialkonferenzen 1820, Fr. L. Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung (II. 226) II, S. 405, 409; Erich Kaufmann, Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips. Leipzig (Diss.) 1906; Carl von Rotteck, Art. Monarchie, in: Das Staatslexikon (V. 192) Bd. 9, S. 161–174; Georg Jellinek, ebd., S. 447; Karl Salomo Zachariä, Über erbliche Einherrschaft mit einer Volksvertretung, in: ApAnn. 9 (1823) S. 201–248; Heinrich Ritter von Srbik, Metternich. Der Staatsmann und der Mensch, 3 Bde. München 1925/54 (2 Bde. München ³1957), hier I, S. 591 ff.

Schwerpunktbildung innerhalb der Verfassungswirklichkeit und der Verfassungsnorm lag aber auch im Wesen der Reform von oben⁹⁵. Gemäß ihrer Einstellung standen die bürgerlich-adeligen Reformer aus Beamtentum und Bildungswelt nicht gegen die Monarchie. Sie wollten den Verfassungsstaat verwirklichen. In ihm sollte der Monarch beschränkt werden, aber gleichwohl auch in der Ausübung der Regierung seinen ersten Rang behalten.

Es ging um die Form der Beschränkung. Eine Entscheidung erwies sich bereits seit 1813 als dringlich⁹⁶. Montgelas lehnte aber jede polare oder dualistische Verfassungsstruktur ab. In seinem monistischen Verständnis hielt er an der Einheit des Staates, des Corps de la nation im ideellen, institutionellen und repräsentativen Sinne fest. Erst sein Sturz 1817 stieß nach einer gewissen Beharrungsfrist seines Systems das Tor zur dualistischen Entwicklung auf⁹⁷. Die in ihrem Wesen auf Dynamik und Veränderung angelegte Ordnung des Aufklärers wurde durch die Wirklichkeit eines Verfassungsstaates ersetzt, die die Stabilität der Konstitutionalität vermittelte und den Übergang vom »Gestaltungs«- zum »Erhaltungs«-Staat darstellte⁹⁸. Diese Stabilität des Systems war freilich nur ein Rahmen für die *bürgerliche* Gesellschaft⁹⁹, in dem sich deren Bewegung nicht nur vollziehen konnte, sondern durch die Garantie der Grundrechte und die Form der Repräsentation auch vollziehen mußte. In der Möglichkeit, die Errungenschaften des Konstitutionalismus — vor allem nach 1848 mit dem verstärkten Aufkommen der sozialen Frage in Arbeiterschaft und Bauerntum — als Instrument der gesellschaftlichen Disziplinierung einzusetzen, lag für das Bürgertum der Grund, sich mit dem monarchischen Prinzip abzufinden, ja es zu seinen Gunsten zu nützen¹⁰⁰. Die Reformunfähigkeit des deutschen und bayerischen Spätkonstitutionalismus gründet auf dieser Tatsache¹⁰¹. Von Anfang an sollte das monarchische Prinzip in einer Funktion als Norm der Verfassung *und* der Politik grundsätzlich die Dauerhaftigkeit der vorgestellten Ordnung verbürgen¹⁰². Auch die konservativ und altständisch gesinnten Kritiker der Verfassungsgebung stimmten dieser Entwicklung zu, da sie darin eine Aufhebung der unter Montgelas eingeleiteten rechtlichen Scheidung von Dynastie und Staat sahen, nach der die Monarchie immerhin als entbehrlich gedacht werden konnte.

⁹⁵ Zentner betonte auf den Wiener Ministerialkonferenzen 1820 besonders die »historische Grundlage« der bayerischen Verfassung, Fr. L. Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung (II. 226) II, S. 412 ff.

⁹⁶ Vor allem Kap. II, 4, 5 und Anm. VII. 94.

⁹⁷ Vgl. Kap. VI, 1 und Anm. VII. 83.

⁹⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Einführung zu dem Sammelband »Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (III. 1)«, S. 18; siehe auch Herbert Schambeck, Vom Sinnwandel des Rechtsstaates (= Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Berlin, 38). Berlin 1970.

⁹⁹ Otto Hintze, Das monarchische Prinzip (VII. 75) S. 376 f.

¹⁰⁰ Max von Seydels nationalliberaler Staatskonservatismus entsprang diesen Interessen, vgl. Karl Möckl, Prinzregentenzeit (E. 37) S. 30 ff.

¹⁰¹ Vor allem für Preußen, Otto Hintze, ebd., S. 379 ff.

¹⁰² In dieser Verbindung von Verfassung und Politik liegt ein wesentlicher Unterschied der süddeutschen Verfassungsstaaten zu jenen Staaten ohne Konstitution, wie Österreich und Preußen.

Monarchische Prerogative

Im einzelnen wurde das monarchische Prinzip durch folgende Maßnahmen abgesichert. Die Oktroierung der Verfassung als einseitiger Willensakt des Herrschers sollte der Auffassung der Vereinbarung aus dem Gesellschaftsvertrag vorbeugen¹⁰³. Dennoch handelte es sich um eine Rechtsbewilligung, die nicht mehr einseitig zurückgenommen werden konnte¹⁰⁴. Diese Selbstbeschränkung des Herrschers war im Interesse einer gesteigerten naturrechtlichen Legitimation des Königtums keineswegs von irgendeiner Seite *nur* erzwungen, sondern *auch* gewollt¹⁰⁵. Sie korrespondierte mit der Verpflichtung zur Einheit von Königshaus, Volk und Territorium durch die Unteilbarkeit und Unveräußerbarkeit des Landes oder von Landesteilen sowie der Bindung der Dynastie an das Staatsgebiet¹⁰⁶. Hierin lag die Voraussetzung der Verknüpfung des Gottesgnadentums mit der Nation¹⁰⁷. Als »Oberhaupt des Staates«, ausgestattet mit »allen Rechten der Staatsgewalt« sowie der Heiligkeit und Unverletzlichkeit seiner Person, beanspruchte der Monarch, die politische Einheit zu repräsentieren und die Gesellschaft in Verbindung mit dem Staat zu gestalten¹⁰⁸. Der Dualismus, wie er sich in den Umschreibungen »republikanische Monarchie« oder Souveränität des Staates und des Monarchen als Doppelsouveränität äußert, war damit nicht aufgehoben¹⁰⁹; er erwies sich geradezu als nötig, wenn legitimierende Kraft für das Königtum aus dem Volk fließen sollte¹¹⁰. Der Gedanke blieb lebendig und findet sich in den legitimationstheoretischen Vorstellungen einer Harmonie zwischen Volk und Dynastie bei Joseph von Held,

¹⁰³ Präambel der Verfassung von 1818.

¹⁰⁴ Carl von Rotteck, in: Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, S. 229 ff. Johann Christoph von Aretin, in: Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) I, S. 154 f. u. a., und Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37) S. 80 ff. u. a. sahen den Gesellschaftsvertrag mehr im Sinne des Hobbes'schen Unterwerfungsvertrages; dennoch hatte der Herrscher auch hier die Volksrechte zu achten. Ihre Respektierung war die Voraussetzung der Unterwerfung. Verfassungseid und Verfassungsgarantien weisen in diese Richtung. Vgl. auch Johann Christoph von Aretin, Gespräche (E. 37) I, S. 10 ff.

¹⁰⁵ Kap. IV, 4 (Dynastie und Legitimität) auch Kap. I, 1.

¹⁰⁶ Tit. II und III der Verfassungsurkunde von 1818; vgl. auch Familienstatut vom 5. August 1819, RBl. 1821, 5.

¹⁰⁷ Schon Max III. Joseph beschränkte den Gebrauch der Formel »von Gottes Gnaden« allein auf den Landesherrn (Verbot bei 50 Rhtl. Strafe). Kurfürstlicher Erlaß vom 3. Mai 1774, Georg Karl Mayr, Sammlung II, S. 1111. Ein Gleiches tat König Max I. in Bezug auf die Standesherrn. Deklaration vom 19. März 1807, RBl. 1807, 465, und VO. vom 10. Januar 1822, RBl. 1822, 81.

¹⁰⁸ U. a. Conrad Cucumus, Lehrbuch (E. 37) S. 18 f.

¹⁰⁹ Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) I, S. 8; Conrad Cucumus, ebd., S. 87 ff. Der Auffassung von der Doppelsouveränität liegt die Theorie von der majestas realis und der majestas personalis zugrunde.

¹¹⁰ Louis Philippe nannte sich 1830 im nämlichen Sinne Roi des Français und leitete seine »Legitimität« aus dem pacte d'alliance zwischen Krone und Volk. Napoleon III. drückte 1852 in scheinbarem inneren Widerspruch die Grundlagen seines Kaisertums durch die Formel »Kaiser der Franzosen durch die Gnade Gottes und den Willen der Nation« aus.

Wilhelm Heinrich Riehl und auch im sozialen Königtum Lorenz von Steins¹¹¹.

Die Bedeutung dieser doppelten Verwurzelung des monarchischen Prinzips zeigt sich vor allem in der verfassungsmäßigen Stellung des Königs. Ihm kamen in vornehmer Überlegenheit die Rechte zu, den Präsidenten der Kammer der Reichsräte zu ernennen, im gesetzlichen Rahmen die Pairsversammlung durch besondere Persönlichkeiten zu ergänzen, auf Vorschlag die Präsidenten der Kammer der Abgeordneten auszuwählen, die Zweite Kammer einzuberufen, zu vertagen und aufzulösen¹¹². Wichtiger aber war das Recht des Königs, sich die Gesetzesinitiative vorzubehalten.

Die Reichweite dieser Bestimmung war seit dem ersten Landtag 1819 umstritten. Der Auseinandersetzung lag die Frage nach der Fortdauer des Pouvoir constituant des Herrschers in einem »vorgesellschaftlichen« Sinne zugrunde¹¹³. Auch wenn sich der Monarch mit der Verfassungsgebung dieser Macht begab, schimmerte in der Formel »Seine Person ist heilig und unverletzlich« ebenso ein Rest seiner Autorité préexistante auf wie in seiner alleinigen Befugnis, neue Verfassungsgesetze oder Verfassungsänderungsgesetze vor die Kammer zu bringen¹¹⁴. Obwohl der Landtagsabschied vom 22. Juli 1819 den Kammern auch das Recht der einfachen Gesetzesinitiative bestritt, wurde es auf dem

¹¹¹ Joseph (von) Held, Art. Legitimität, in: Das Staatslexikon (V. 192) 3. Auflage 1864, Bd. 9, S. 456 ff.; Ders., Über Legitimität und Legitimitätsprinzip. Würzburg 1859; Ders., Staat und Gesellschaft vom Standpunkt der Geschichte der Menschheit und des Staates, 3 Tle. Leipzig 1861–65; Wilhelm Heinrich Riehl, Die Legitimität im Volksbewußtsein, in: DVjschr. (1862) S. 127 ff.; Lorenz von Stein, Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich (V. 208) III, Tl. 1; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit (V. 205) S. 146 ff.; Dirk Blasius und Eckart Pankoke, Lorenz von Stein. Geschichts- und gesellschaftswissenschaftliche Perspektiven (= EdF. 69). Darmstadt 1977; Dirk Blasius, Lorenz von Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform und ihre verfassungspolitischen Grundlagen, in: Der Staat. 10 (1971) S. 33–51; Thomas Würtenberger jun., Die Legitimität staatlicher Herrschaft (I. 114) Kap. V.

¹¹² Die lebenslänglich ernannten Mitglieder der Ka.d.RR. durften ein Drittel der Zahl der erblichen Reichsräte nicht übersteigen; Titel IV der Verfassung; X. Verfassungsbeilage; Geschäftsordnung der Ka.d.Abg. vom 28. Februar 1825, StBdKad Abg. 1825, Bd. I, 93; Beil. Bd. I, 187 ff.; Geschäftsordnung der Ka.d.RR. vom 16. August 1825, StBdKadAbg. 1831, Bd. I, 127 ff.

¹¹³ Im Vergleich zur französischen Entwicklung, vgl. Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde (E. 9) vor allem S. 66 ff., 147 ff.

¹¹⁴ Damit hängt die ganze Frage zusammen, ob der Monarch befugt sei, die Verfassung zurückzunehmen. Es gab Stimmen dafür und dagegen. Erwogen wurde dieses Vorgehen wirklich nur im Anschluß an die Ereignisse auf dem Ersten Landtag 1819. Zu konkreten Schritten über die repressive Auslegung der Verfassung hinaus kam es jedoch nicht. Friedrich (von) Gentz, Über die erste bayerische Ständeversammlung, in: DZfG. 10 (1893) S. 331 ff.; Heinrich von Treitschke, Deutsche Geschichte (VI. 247), II, S. 505 ff.; Michael Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens (E. 28) S. 63 ff.; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 351 ff.; Johann Christoph von Aretin, Gespräche (E. 37) I, S. 12 f.; Liselotte Klemmer, Aloys von Rechberg (II. 215) S. 146 ff.; Ferdinand Koeppel, Eine geheime Denkschrift aus den ersten Monaten des bayerischen Frühparlamentarismus, in: ZBLG. 4 (1931) S. 206–212.

Landtag von 1827/28 seitens der Regierung auf Grund der zweifelsfreien Formulierung in Titel VII § 19 der Verfassung doch anerkannt¹¹⁵.

Schwieriger lagen die Verhältnisse beim Petitionsrecht in Verfassungsangelegenheiten. Es bestand in Beschwerdefällen. Darüberhinaus jedoch war es bis zur beschränkten Regelung von 1848 und prinzipiell bis 1918 im Einzelfall eine Frage der politischen Entscheidung und Auseinandersetzung zwischen Regierung und Abgeordnetenkommission¹¹⁶.

Die Entwicklung führte zu einer strengen Unterscheidung zwischen Gesetz und Verfassungsgesetz. Die damit verbundene positiv-rechtliche Ausprägung des öffentlichen Lebens beförderte einerseits den modernen Staat, bot aber andererseits mit zunehmender politisch-sozialer Bewegung führenden oder residualen gesellschaftlichen Gruppen die Möglichkeit, interessenegoistische Rückzugspositionen aufzubauen. Die wesentliche gestaltende Kraft des Rechtsstaates kam auf Grund seiner herausgehobenen Stellung in diesem konstitutionellen System dem Monarchen zu. Von ihm ging nach Titel VIII der Verfassung die Gerichtsbarkeit aus; er war Herr der Exekutive und er ernannte beziehungsweise entließ allein die Minister. Trotz seiner Bindung an Verfahrensregelungen und an den Verfassungseid erlaubte ihm seine wirkliche Macht, in der Regel für sich unabhängig von normativen Auslegungen die Vermutung der Zuständigkeit gegenüber der Volksvertretung durchzusetzen. Die Rechtsverordnung, über die in der Verfassung nichts ausgesagt war, bot im Rahmen der Verordnungstätigkeit für diese Praesumptio pro rege das Instrument¹¹⁷. Auf dem Gebiet der Sicherheit des Staates wirkten sich die gesetzesvertretenden Eingriffsmöglichkeiten im Vormärz und in der Zeit der Reaktion nach 1848 besonders einschneidend aus, da es dem Monarchen auf Grund des bis 1861 fehlenden Polizeistrafgesetzbuches anheim gestellt war, mehr oder minder disziplinierend auf die öffentliche Meinung und die Entfaltung der bürgerlichen Gesellschaft Einfluß zu nehmen¹¹⁸.

¹¹⁵ GBl. 1819, 31. — StBdKadAbg. 1827/28, Bd. IV, S. 72.

¹¹⁶ Abgesehen von Verfassungsangelegenheiten war das Petitionsrecht an sich nicht begrenzt. Vgl. Tit. VII §§ 19–21 der Verfassung; Gesetz vom 4. Juni 1848, GBl. 1848, 61; Josef Schleich, Das Petitionsrecht des bayerischen Landtages im Sinne des Tit. VII § 19 der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818. München 1909; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) II, S. 18 ff.; Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 223 ff.; Joseph (von) Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts (E. 37) u. a. S. 468 ff.

¹¹⁷ Tit. VII § 2 der Verfassung unterscheidet in einer für das 19. Jahrhundert von der Rechtswissenschaft anerkannten Weise zwischen Gesetz und Verordnung dadurch, daß Gesetze Rechtsaussagen für die Untertanen und Verordnungen Vorschriften für die Behörden beinhalten. Wenn aber nun Rechtsgebiete gesetzmäßig nicht geregelt waren, trat auf dem Weg der Rechtsverordnung die — wenn auch umstrittene — Praesumptionskompetenz des Monarchen ein. Die Auseinandersetzungen um den »Geist« der Verfassung und das Bestreben der Abgeordnetenkommission, alle Bereiche gesetzlich zu regeln, hat hier seine entscheidende Ursache.

¹¹⁸ U. a. Karl Brater, Die Publication polizeilicher Verordnungen und die Rechtsunkunde, in: BadmPr. 1 (1851) S. 91 ff.; Felix Baum, Briefwechsel bayerischer Abgeordneter zum Landtage des Jahres 1831. München o. J. (1831), vor allem S. 61. Trotz der Erklärung Ludwigs I. zur Landtagseröffnung am 17. November 1827, die Verfassung weiterzuentwickeln, blieben bis in die 60-er Jahre wesentliche Teile des öffentlichen Bereichs gesetzlich nicht geregelt. Der Monarch wollte sich

Monarch und bürgerliche Gesellschaft

In der Selbstbeschränkung des Herrschers — mochte sie in ihrem Ausmaß noch so strittig sein — wurde bereits im Vormärz auch staatstheoretisch eine prinzipielle Gleichordnung von Monarch und Volk gesehen¹¹⁹, wobei der graduelle Unterschied, gekennzeichnet durch die größere Quantität der Befugnisse für den König, durchaus erheblich sein konnte¹²⁰. Verstärkend für diese Einschätzung wirkten die Tatsachen, daß die Verfassung als nicht mehr rückgängig zu machen angesehen wurde und sich der Landtag als die »natürliche« Repräsentation des Volkes zu begreifen anschnitt¹²¹. Die Überhöhung der Stellung des Monarchen war politisch bedingt und wuchs aus der geschichtlichen Lage sowie dem Bedürfnis der *monarchischen* Integration des Staates und der Gesellschaft zur Stärkung der Einheit der Nation nach innen und ihrer Unabhängigkeit nach außen¹²². Somit gehörte zum Wesen des monarchischen Prinzips — sollte seine Wurzel der Legitimation durch das Volk nicht absterben —, daß die Begrenzung der königlichen Macht, auch im Interesse der Volksfreiheit mitgedacht wurde¹²³. Nur aus dieser Bestimmung konnte das monarchische Prinzip mehr bedeuten als nur den »Ausdruck einer stabilisierten Machtlage« ohne eine »geistige Begründung«¹²⁴. Sollte es die Form »der politischen Gesamtverfassung« sein, dann hatte der Monarch seiner Stellung als Motor der Verfassungsgestaltung gerecht zu werden¹²⁵.

Auf Grund der Traditionen der monarchischen Reform stand das Königtum

sichtlich seiner Eingriffsmöglichkeiten nicht begeben. In der Pfalz wurden auch aus diesem Grund VOen., die nicht auf gesetzlicher Grundlage ruhten, nicht anerkannt. Vgl. Kap. VII, 2.

¹¹⁹ Vgl. die sog. Organlehre der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts; Anm. VII. 78.

¹²⁰ Vgl. Anm. VII. 90; Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, vor allem S. 3 ff., 154 ff.; Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität (I. 17) S. 487 ff.

¹²¹ Vgl. Anm. VII. 114; Aretin-Rotteck, ebd., II, S. 154 ff.; Carl Schmitt, Verfassungslehre (I. 110) S. 211; Carl von Rotteck und Carl Welcker, Einleitung zu: Das Staatslexikon (V. 192).

¹²² Friedrich Christoph Dahlmann, Die Politik. Einleitung von Manfred Riedel (= Theorie 1). Frankfurt/M. 1968, S. 100 ff., 165 ff., beschreibt vor allem in den Kapiteln über das Königtum und die »Ausführbarkeit der guten Verfassung« diesen Vorgang der Staatenbildung.

¹²³ Joseph von Ringel sah bei den Verfassungsverhandlungen am 9. April 1818 in der engen Verbindung von Fürst und Repräsentation wachsende Legitimation; StR. 1655, HStAM. Für Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern (II. 45) II, S. 324, sind daher »Monarchie und bürgerliche Freiheit . . . nach unserem (bayerischen, der Verf.) Staatsrecht untrennbar«. Für Rudhart ruht die »Stärke der Monarchie . . . in Bayern teils in der *öffentlichen Meinung* (ihre moralische Macht) teils in den dem Monarchen durch die Verfassungsurkunde zustehenden Rechten (ihre formelle Macht)« (Auszeichnung von Rudhart). Carl von Rotteck, in: Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, S. 230, sieht aus diesem Grunde eine »äußerste Gefährdung . . . des monarchischen Prinzips«, wenn der König die Verfassung bricht.

¹²⁴ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit (V. 205) S. 180 Anm. 70; Ders., Der Verfassungstyp (VII. 91) S. 149; Otto Brunner, Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip, in: Ders., Neue Wege (I. 53) S. 183.

¹²⁵ Ernst-Wolfgang Böckenförde, ebd., S. 149. In Lorenz von Steins Vorstellung vom »sozialen Königtum« findet sich dieser Gedanke in allgemeiner Form. Lorenz von

nicht im Gegensatz zur bürgerlichen Bewegung. Diese sah in ihm vielmehr in Ablehnung feudaler Relikte den Förderer der bürgerlichen Freiheit¹²⁶. Als Voraussetzung fanden daher die Grundrechte unter unmittelbarer königlicher Garantie als oberste allgemeine Leitsätze in die Präambel der Verfassung Eingang¹²⁷. Sie hatten den Charakter einer Zielvorgabe und gingen über die eigentlichen Verfassungsbestimmungen hinaus. In ihrer Verwirklichung kam der Verbindung der Monarchie mit der öffentlichen Meinung als Quelle »moralischer Macht«¹²⁸ für den Herrscher deswegen eine herausragende Bedeutung zu, da der Landtag in Steuerbewilligung und Gesetzesberatung im wesentlichen auf Kontrolle beschränkt war. Diese konnte nur Gewicht haben, wenn sie getragen von der öffentlichen Erörterung und Willensbildung selbständig und unabhängig zu sein vermochte. Hier liegt die Ursache dafür, warum vor allem im Vormärz die Meinungsfreiheit weniger als *Grundrecht*, sondern als *Menschenrecht* herausgestellt wurde und warum sie einer der neuralgischen Punkte der gesamten Staatsordnung war. Die Presse- und Zensurpolitik konnte die Verfassungswirklichkeit fast in Gegensatz zur normativen Verfassungsordnung bringen. Erschwerend wirkte, daß die Einflußmöglichkeiten des Landtages über sein vornehmstes Recht, jenes der Steuerbewilligung, höchst beschränkt waren¹²⁹. Der Staatshaushalt wurde nicht *gesetzlich* festgestellt, sondern dem Landtag nur als eine Art Wirtschaftsplan zur Kenntnis gebracht¹³⁰.

Sieht man die Zusammenhänge, war die Verfassungsform auf eine aktive Rolle des Monarchen angelegt. Schon bei Montgelas sollte, obwohl in begrenzter Weise, der König eine ähnliche Stellung einnehmen¹³¹. Auch die Beteiligung des Kronprinzen Ludwig bei den Verfassungsverhandlungen 1814 und 1818 wies in diese Richtung¹³². Als König beschritt er in seiner An-

Stein, Die Geschichte der sozialen Bewegung (V. 208) III, S. 4 ff.; siehe auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, Lorenz von Stein (V. 208); Ernst Rudolf Huber, Lorenz von Stein (VI. 217).

¹²⁶ So u. a. Ignaz Rudhart, Über den Zustand (II. 45) II, S. 324 ff. Der gemäßigte liberale Jurist und Publizist Ludwig Harscher von Almendingen spricht daher von einer »von der Herrschaft der öffentlichen Meinung gemäßigten Monarchie« und von einer »publizistischen« Verfassung. Auch Heinrich Heine weist noch 1830 in seinen Reisebildern darauf hin. Elisabeth Fehrenbach, Traditionale Gesellschaft (E. 9) S. 66 ff.; Heinrich Heine, Sämtliche Schriften, Bd. 3. München-Wien 1976, S. 516.

¹²⁷ Die Verfassung selbst spricht in der Präambel von »Grundsätzen«. Siehe auch Ignaz Rudhart, ebd., II, S. 319.

¹²⁸ Ignaz Rudhart, ebd., S. 324.

¹²⁹ Tit. VII § 3 der Verfassung; vgl. auch Kap. VII, 4 (Rechte und Geschäftsordnung der »Ständeversammlung«).

¹³⁰ Im Gegensatz dazu war die *gesetzliche* Feststellung des Etats nach der preußischen Verfassung von 1850 und der Reichsverfassung von 1871 vorgeschrieben.

¹³¹ Kap. IV, 1, VI, 4 (Dynastie und Legitimität).

¹³² Vor allem Kap. VI, 4 (Dynastie und Legitimität). So wollte Kronprinz Ludwig — was er später völlig ablehnte — dem Landtag sogar Einfluß auf das Verordnungsrecht einräumen. Noch 1826 neigte er dazu, den gesetzlich zu regelnden Bereich auszuweiten und damit der ständischen Teilhabe zu unterwerfen. Auch suchte Ludwig vor Erlaß der Verfassung von 1818 die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt, selbst gegen den Monarchen, zu stärken. Ludwig an Lerchenfeld am 24. Oktober 1814, Max von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 234; Karl Theodor von Heigel, Der Anteil des Kronprinzen Ludwig (IV. 323) S. 395.

fangsphase diesen Weg, so daß 1828 Heinrich Heine — einer der schärfsten und später bissigsten Kritiker Ludwigs — Bayern als ein Land rühmte, »wo wir ein freies Volk, und, was noch seltener ist einen freien König finden«¹³³. Ludwig suchte in Abhebung seines Königtums von der Bürokratie auf dem von der Verfassung vorgezeichneten Weg mit Hilfe der bürgerlichen Errungenschaften Volk und Monarchie zur Einheit der bayerischen Nation zu verschmelzen. Der »Staatsstreich von 1825« hatte eine antibürokratische Richtung und konnte sie haben, da die Bürokratie in Bayern neben dem König eine eigenständige Kraft war¹³⁴. Bei den Auseinandersetzungen um die Steuerbewilligung im Landtag 1827/28 wurden daher »aus dem freien Willen der Staatsregierung« auch die Hauptpositionen der Ausgaben in die Etatvorlage aufgenommen, »um die Minister verantwortlicher zu machen«¹³⁵. In der Thronrede von 1827 zur Eröffnung der Ständeversammlung betonte Ludwig allgemein, daß die Verfassung nicht frei von Mängeln sei und daß sie selbst den Weg angebe, »wie Verbesserungen in ihr zu bewirken« seien¹³⁶.

Die politische Funktion der Monarchie in Verbindung mit dem Aufstieg der bürgerlichen Gesellschaft ist auch bei den Theoretikern des Frühliberalismus erkennbar. Sie läßt sich in verschiedenen Formen feststellen. Der Grundtenor der Begründung einer materiell-neuen Staatsidee schält sich aber ähnlich heraus. Starke Einflüsse gingen von Benjamin Constant aus¹³⁷. Er sah zwar im König einen Pouvoir neutre, jedoch nur in der Rolle des Schiedsrichters zwischen Ministerium und Parlament. Im Konfliktfall konnte er bis zum Appell an das Volk gehen. Der Appell du peuple war die höchste und unmittelbarste politische Initiative des Monarchen¹³⁸. Für Georg Wilhelm Friedrich Hegel lagen — hier wurde er oft mißverstanden — die objektiven Garantien der Ver-

¹³³ Heinrich Heine, ebd., I, S. 433. Selbst wenn bei Heine ein Schuß Opportunismus mitspielte — er erwartete damals in München eine Professur — so konnte seine Äußerung doch nicht jeglicher Grundlage entbehren.

¹³⁴ Hanns-Hubert Hofmann, Adelige Herrschaft (E. 17) S. 428; siehe auch Lorenz von Stein, ebd., III, S. 21 ff.

¹³⁵ StBdKadAbg. 1827/28, Bd. II, S. 528. Der Minister des Innern Graf Armansperg betonte, daß die Aufnahme der Hauptpositionen der Ausgaben »aus dem freien Willen der Staatsregierung« erfolge, denn die Verfassung »erteilt . . . nirgendwo der Ständeversammlung ein Willigungsrecht in Ansehung der Ausgaben«.

¹³⁶ StBdKadAbg. 1827/28, Bd. I, S. 17.

¹³⁷ Vgl. vor allem Benjamin Constant, Principes de politique applicables à les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France. Paris 1815; dt. Grundprinzipien der Politik, die auf alle repräsentativen Regierungssysteme und insbesondere auf die gegenwärtige Verfassung Frankreichs angewendet werden können, in: Ders., Werke in vier Bden. (IV. 200) IV, S. 9 ff.; Hans Boldt, Deutsche Staatslehre im Vormärz (VII. 75) S. 142 ff.; Lothar Gall, Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz (= Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte Mainz, 30). Wiesbaden 1963, vor allem S. 158 ff., 265 ff.

¹³⁸ Der Appell du peuple konnte durch Kammer/Landtagsauflösung, aber auch direkt erfolgen. Die hier aufscheinende pebliszitäre Komponente hatte für Bayern und die übrigen deutschen Staaten ohne das dazugehörige Massenphänomen eine untergeordnete Bedeutung. Diese Konsequenz wurde noch nicht mitgedacht. Dennoch spielte das Mittel der Auflösung zur Durchsetzung der Politik immer eine Rolle. Im Kern ist das pebliszitäre Element antiparlamentarisch.

fassung in Institutionen, die den »absoluten Zusammenhang« von »öffentlicher Freiheit überhaupt« und der »Erblichkeit des Throns, der fürstlichen Gewalt überhaupt«, zu verkörpern hatten¹³⁹. Diese Einheit bildete das Wesen, den Zusammenhang von traditionaler Autorität und modernem Staat. Lorenz von Stein ging später mit mehr empirischen Kenntnissen einen Schritt weiter¹⁴⁰. Das Königtum bedingte sich bei ihm nach Wesen, Recht und Schicksal aus der Gesellschaft. Als gestaltende Kraft der sich durch die gesellschaftliche Bewegung verändernden Verfassung gewinnt es seine zukunftsweisende Bedeutung.

Der Einfluß der Denker auf Bayern ist deutlich¹⁴¹. Die geschichtliche Entwicklung verlief allerdings hier wie in den anderen deutschen Staaten in eine andere Richtung¹⁴².

4. DAS ZWEI-KAMMER-SYSTEM

Die Zusammensetzung der »Ständeversammlung«

Bereits der Begriff »Ständeversammlung«¹⁴³ zeigt an, daß nicht das gesamte Volk gleichmäßig an der Volksvertretung beteiligt war¹⁴⁴. Die hier sichtbare politische Einstellung wurde kaum in Frage gestellt, denn es entsprach nicht nur den Konservativen — soweit sie überhaupt eine Konstitution bejahten —, sondern auch der Mehrheit der liberal Denkenden, nicht *alle* Bevölkerungsgruppen für politisch berechtigt zu halten. Nur jene Teile der Gesellschaft, die »Vorzüglicheren« des Volkes, wie Krenner bei den Verfassungsverhandlungen hervorhob, sollten politische Rechte erhalten, die gleichsam anerkannt waren¹⁴⁵. Bis zu einem gewissen Grad gingen die Meinungen auseinander, dennoch spiegeln sich darin der Verfassungskompromiß und die realen Möglichkeiten der sogenannten ständischen Mitwirkung. Die »allgemeine Versammlung der Stände« bestand aus der »Kammer der Reichsräte« und der »Kammer der Abgeordneten«.

Die Reichsratskammer setzte sich aus erblichen, »geborenen« und vom König eigens ernannten Mitgliedern zusammen¹⁴⁶. Zu den erblichen Mitgliedern gehörten streng genommen nur die »Häupter der ehemals reichsständischen — fürstlichen und gräflichen — Familien . . ., solange sie im Besitz ihrer vormali-

¹³⁹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts (IV. 241) S. 251 f. Für Hegel war Institution Zustand und Vorgang.

¹⁴⁰ Lorenz von Stein, Die Geschichte der sozialen Bewegung (V. 208) III, S. 4 ff. u. a.

¹⁴¹ So verarbeiteten Johann Christoph von Aretin und Ignaz Rudhart die Schriften Benjamin Constants, die seit 1814 auch in deutscher Übersetzung erschienen. Für die spätere Zeit gilt dies in noch stärkerem Maße.

¹⁴² Otto Brunner, Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip (VI. 232); für Bayern vgl. Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit (E. 37).

¹⁴³ Tit. VI und VII und Beilage 10 der Verfassung von 1818.

¹⁴⁴ Kap. VI, 3 (Politische Berechtigung und Form der Volksvertretung).

¹⁴⁵ Krenner am 9. April 1818, StR. 1655, HStAM.

¹⁴⁶ Tit. VI. — Vgl. insgesamt Heinz Gollwitzer, Die Standesherrn (I. 60); Hubert Ostadal, Die Kammer der Reichsräte (V. 156); J. C. Kohler, Die staatsrechtlichen Verhältnisse des mittelbar gewordenen vormalig reichsständischen Adels in Deutschland. Sulzbach 1844.

gen reichsständischen im Königreich gelegenen Herrschaften« blieben¹⁴⁷. Diese dingliche Bindung erlaubte auch die Mitgliedschaft in der Ersten Kammer mehrerer Bundesstaaten. Die Würde konnte vom König nur verliehen werden, wenn die »adeligen Gutsbesitzer« das volle Staatsbürgerrecht besaßen, »ein mit dem Lehen- oder fidei-kommissarischen Verbands belegtes Grundvermögen« ihr eigen nannten, von dem sie an »Grund- und Dominical-Steuern in simple dreihundert Gulden« entrichteten, und auf dem die »agnatisch-linealische Erbfolge nach dem Recht der Erstgeburt« ruhte¹⁴⁸. Der Monarch konnte außerdem nach den Kriterien des Verdienstes, der Geburt oder des Vermögens weitere erbliche Reichsratswürden vergeben. »Geborene« Mitglieder der Ersten Kammer waren die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses, die Kronbeamten¹⁴⁹ des Reiches, die beiden Erzbischöfe und der Präsident des protestantischen General-Konsistoriums. Ernannt wurden vom König auf Lebenszeit ein Mitglied aus der Reihe der Bischöfe und eine Zahl von Mitgliedern nach Verdienst, Geburt oder Vermögen. Die Summe der lebenslänglichen Reichsräte durfte jedoch ein Drittel der erblichen nicht übersteigen¹⁵⁰. Die königlichen Prinzen waren mit dem einundzwanzigsten und die übrigen Reichsräte erst mit dem fünfundzwanzigsten Lebensjahr stimmberechtigt; Zutritt hatten sie zur Kammer auch vorher¹⁵¹.

Der Adel stellte in all seinen Abstufungen die Mitglieder der Kammer der Reichsräte und wenigstens ein Achtel der Mitglieder der Kammer der Abgeordneten, wobei in anderen berechtigten Gruppen die Wahl Adelliger nicht ausgeschlossen war¹⁵². Er bildete die stärkste, verfassungsrechtlich abgesicherte

¹⁴⁷ Ebd.

¹⁴⁸ 300 fl. in simple entsprachen nach der Regelung von 1813/14 1500 fl. Jahressteuer (bei in der Regel etwa 12 000 fl. Jahresrente) einem Kapitalwert von 240 000 fl. — Im Gegensatz zu den Abgeordneten der Städte und Märkte wurde hier kein freigelegenes Grundvermögen verlangt; es genügten auch Lehen. Die Verleihung der erblichen Reichsratswürde wäre sonst erheblich erschwert gewesen. Trotzdem erfolgte durch Gesetz vom 11. September 1825, GBl. 1825, 31, eine deutliche Erleichterung dieser Bestimmung. — Bei Kondominatsgütern konnte nur einer als Haupt der Familie die Reichsratswürde inne haben. Kgl. EntschlieÙung vom 3. April 1819, Georg Döllinger, Sammlung VII, S. 756 f. — Zitate aus Tit. VI der Verfassung.

¹⁴⁹ Anm. VII. 13.

¹⁵⁰ Mit Verfassungsgesetz vom 9. März 1828, GBl. 1828, 9, wurde entschieden, daß zu den erblichen Reichsräten auch die Erzbischöfe, der Bischof und der Präsident des protestantischen Generalkonsistoriums zu rechnen waren; außerdem, daß nunmehr die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses und die Kronbeamten weder zu den erblichen noch zu den lebenslänglichen Reichsräten zählten. In Tit. VI, § 2 Absatz 6 wurde *adelige* Geburt (betreffend die lebenslänglich zu ernennenden Reichsräte) eingefügt. Tendenziell erweiterte dies den Handlungsspielraum des Monarchen, legte ihn aber auch in Richtung Adelsrestauration fest.

¹⁵¹ Tit. VI der Verfassung. Eröffnet konnte der Reichsrat bei Anwesenheit der Hälfte seiner Mitglieder werden.

¹⁵² 1819 hatte die Ka.d.RR. 54 Mitglieder. — Im nämlichen Jahre waren in der Abgeordneten-kammer 14 adelige Abgeordnete von 115 insgesamt (112 und 3 Abgeordnete der Universitäten). Vgl. außerdem den folgenden Abschnitt über die Wahl der Ka.d.Abge. — Tatsächlich waren in der Ka.d.Abge. etwa ein Viertel der Mitglieder adelig.

Kraft¹⁵³. Die innovatorischen Impulse gingen von den *ernannten* Mitgliedern der Ersten Kammer aus. Sie kamen als »zweite« Elite vorwiegend aus dem Bürgertum und dem niederen neubayerischen Adel, trugen in ihrem Bereich die Hauptlast der politischen Tätigkeit und stabilisierten die Abschließung der Gesellschaft nach oben. Die *erblichen* Reichsräte — 1822 waren es 33 — zeigten vielfach wenig Interesse¹⁵⁴, erschienen etwa nur zur Hälfte zu den Sitzungen¹⁵⁵, riskierten damit die Unfähigkeit der Kammer sich zu konstituieren und rückten eine Verfassungskrise in den Bereich des Möglichen¹⁵⁶. Die Mitglieder des Oberhauses vertraten verfassungsmäßig — wie alle Abgeordneten — zwar »alle Untertanen des Reiches«¹⁵⁷, jedoch fehlte ihnen als Vertreter des Volkes ein wesentliches Merkmal, jenes der Interessengleichheit. Ihre privilegierte Stellung stand dem entgegen. Hierin zeigt sich zusammen mit der »status«-orientierten Verfassungsbestimmung, daß der König zu erblichen oder lebenslänglichen Mitgliedern der Kammer der Reichsräte Persönlichkeiten u. a. »wegen ihrer adeligen Geburt« ernennen könne, ein deutliches Element feudaler Kontinuität¹⁵⁸. Anders formuliert, Repräsentanten vertraten Repräsentierte, gegenüber denen sie Vorrechte besaßen¹⁵⁹.

¹⁵³ Versucht man diesen Tatbestand genauer zu erfassen, ergibt sich folgendes: Verhältnis der Steuerzahlung von Adel zu Nichtadel 1825, nach offizieller Aufstellung: Grundsteuer 1 zu 18,5, Dominikalsteuer 1 zu 0,67, Gewerbesteuer und Familiensteuer 1 zu 2,5; zusammen bedeutet dies ein Verhältnis von etwa 1 zu 24. 1825 bezahlte der Adel an Dominikalsteuer 268194 fl. und an Familiensteuer 9982 fl., macht zusammen 278176 fl.; insgesamt betrug die Einnahmen an direkten Steuern in der zweiten Finanzperiode etwa 8,3 Millionen fl. — 1821 hatte Bayern ca. 3,7 Millionen Einwohner bei einer Familienzahl von ca. 798500; die Zahl der adeligen Familien betrug 1822 1384; somit machte der Adel einen Anteil von ca. 0,17 % aus. StR. 82, AR 762, I—III, HStAM.; Ignaz Rudhart, Über den Zustand des Königreiches Bayern (II. 45) I, Kap. 2 und 5; Statistischer Abriss für das Königreich Bayern, Land und Bevölkerung. Hrsg. Kgl. Statistisches Büro. München 1876. Die Zahlen schwanken auch bei den amtlichen Angaben. Zur dominierenden Stellung des Adels in der hohen Beamtschaft und im Militär im 19. Jahrhundert, vgl. Walter Schärfl, Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtschaft (IV. 274).

¹⁵⁴ Max von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 102; Hubert Ostadal, Die Kammer der Reichsräte (V. 156) S. 41 ff.

¹⁵⁵ Von den erblichen Reichsräten waren die Standesherrn noch weniger interessiert. Sie erschienen in der Regel nur zu einem Drittel; vgl. Hubert Ostadal, ebd., Tabelle 2 Anhang.

¹⁵⁶ Vgl. Anm. VII. 151. Anders war es in Württemberg. Nach der Verfassung von 1819, § 161, »wird sie als einwilligend in die Beschlüsse der anderen angesehen«, wenn von einer der Kammern nicht die zur Konstituierung erforderliche Zahl von Mitgliedern erschienen war. Allerdings konnten die Mitglieder der unvollzähligen Kammer mit Stimmrecht an den Sitzungen der anderen Kammer teilnehmen.

¹⁵⁷ § 56 Tit. II der 10. Verfassungsbeilage.

¹⁵⁸ § 2 Absatz 6 des Tit. VI der Verfassung. — »Adelig« wurde 1828 eingefügt, vgl. Anm. VII. 150.

¹⁵⁹ Der Unterschied zur französischen Pairskammer und zum englischen House of Lords bestand darin, daß die Mitglieder dieser beiden Häuser keine Privilegien besaßen und daß sie selbst als große Grundbesitzer keine grundherrlichen Vorrechte ausübten. Auch der englische und französische König konnte Pairs ernennen; allerdings war dieser Akt in der Regel mit großen Dotationen verbunden, so

Die Mitglieder der Kammer der Abgeordneten¹⁶⁰ — die eigentliche Volkskammer — wurden auf der Grundlage eines Zensus nach fünf Bevölkerungsgruppen durch direkte/indirekte Wahl auf sechs Jahre — der Dauer der Legislaturperiode — bestimmt. Auf 7000 Familien oder 31875 Einwohner (1818) kam ein Abgeordneter¹⁶¹. Die Zahl der Abgeordneten stieg also mit der Bevölkerung, was im Vergleich zu den anderen Verfassungsstaaten einmalig war. Der Zensus richtete sich nach allgemeinen Voraussetzungen, nach Grundbesitz/Gewerbevermögen oder nach der Zugehörigkeit zu bestimmten Korporationen. Die regionale Verteilung der Wahlmänner beziehungsweise der Abgeordneten war oft willkürlich und entsprach trotz der territorialen Bindungen durch das Wahlsystem vielfach nicht oder nur sehr begrenzt dem Willen der Wähler¹⁶².

Es wählten die adeligen Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit — soweit sie nicht Mitglieder des Reichsrates waren — ein Achtel der Abgeordneten¹⁶³. Die Summe der Mandate verteilte sich nach der Anzahl der gutsherrlichen Gerichtseinheiten in den einzelnen Regierungsbezirken¹⁶⁴. Berechtig waren 945 adelige Familien, die etwa 0,12 Prozent der Bevölkerung darstellten und etwa den 500-ten Teil des steuerbaren Grundbesitzes besaßen¹⁶⁵.

Die drei Universitäten Landshut, Erlangen und Würzburg entsandten je einen Abgeordneten in die Kammer¹⁶⁶. Auf die Gruppe der katholischen und protestantischen Geistlichen entfiel ein Achtel der Abgeordneten. Geteilt wurde nach der Zahl der Pfarreien und zwar zwei Drittel der geistlichen Abgeordneten für die katholische und ein Drittel für die protestantische Kirche¹⁶⁷. Die

daß sich diesen Maßnahmen »natürliche« Grenzen setzten. — Max von Lerchenfeld, Aus den Papieren (E. 28) S. 101 f., erkannte die Problematik der bayerischen Verhältnisse und schlug bereits 1814 vor, das Vertretungsrecht in der Ersten Kammer *allein* an den Grundbesitz, nicht an die Adelsqualität zu binden, da der Adel als Klasse nur seine Interessen verteidigen werde. Die Erste Kammer wurde daher vielfach als ein »künstliches« Organ der Regierung, die das Volk nicht repräsentieren könne, angesehen. Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, S. 197 ff.; Johann Ludwig Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt/M. 41840 (Neudruck 1975) Tl. II, Kap. 3.

¹⁶⁰ Tit. V der Verfassung und 10. Verfassungsbeilage.

¹⁶¹ § 8 Tit. VI der Verfassung. Nach amtlichen Angaben hatte Bayern 1818 etwa 3,5 Millionen Einwohner und etwa 784 000 Familien. Daraus ergaben sich 112 Abgeordnete; dazu kamen 3 Vertreter der Universitäten, also insgesamt 115 Abgeordnete. Ignaz Rudhart, ebd., I, Kap. 2; Georg Döllinger, Sammlung VII, S. 320 f.; vgl. auch Anm. VII. 153.

¹⁶² Siehe auch Kap. VII, 4 (Möglichkeiten der Fraktions- und Parteibildung).

¹⁶³ Vgl. Anm. VII. 152.

¹⁶⁴ §§ 7–9 Tit. VI der Verfassung und die einschlägigen Bestimmungen der 10. Verfassungsbeilage. Für die Pfalz galten besondere Vorschriften; vgl. Kap. VII, 3 (»Verfassung« des Rheinkreises).

¹⁶⁵ 1822 gab es in Bayern 1384 adelige Familien (13 in der Klasse der Fürsten, 150 in der Klasse der Grafen, 481 in der Klasse der Freiherrn, 740 in der Klasse der Edlen und Ritter); davon hatten 945 gutsherrliche Gerichtsbarkeit und 33 besaßen die erbliche Reichsratswürde. Siehe Anm. VII. 153; Ignaz Rudhart, ebd., I, Kap. 5, II, Kap. 66.

¹⁶⁶ § 9 Tit. VI der Verfassung.

¹⁶⁷ § 9 Tit. VI der Verfassung und Beilage 10. Die katholische Bevölkerung machte in Bayern etwa zwei Drittel und die protestantische und reformierte Bevölkerung

Verteilung auf die Regierungsbezirke erfolgte bei der katholischen Kirche nach der Zahl der Pfarreien und bei der protestantischen Kirche nach der Größe der General-Dekanate.

Den Städten und Märkten wurden ein Viertel aller Abgeordneten zugeteilt¹⁶⁸. Ausgeschlossen waren hier die Orte mit weniger als 500 Familien. Diese wählten mit den Landgemeinden. München bestimmte zwei und Nürnberg sowie Augsburg je einen Abgeordneten. Die in dieser Gruppe verbliebenen Städte und Märkte hatten nach Regierungsbezirken die noch von diesen Kommunen zu stellenden Abgeordneten zu wählen¹⁶⁹.

Schließlich entsandten die Landeigentümer ohne gutherrliche Gerichtsbarkeit die Hälfte aller Abgeordneten¹⁷⁰. Diese verteilten sich auf die Regierungsbezirke nach der Familienzahl, abzüglich der Familien, die auf die getrennt wählenden Städte und Märkte entfielen.

Die Kammer der Abgeordneten trug ein ständisches Element in sich¹⁷¹. Mochte auch die Auffassung¹⁷², daß sie »eine Versammlung von Ständen ähnlich jener der älteren Zeit, aber mit der Bestimmung, eine allgemeine repräsentative Versammlung zu sein«, aus einer Reformgesinnung fließen, so bleibt doch festzustellen, daß ihre Zusammensetzung auf der Grundlage des Zensus, des uneinheitlichen, stark filternden Wahlverfahrens und der lokalen Verknüpfungen¹⁷³ der Abgeordneten eine deutliche Kluft zwischen den von der Mehrzahl der Abgeordneten verfolgten politischen Interessen und den allgemeinen Bedürfnissen des Staates und der Gesellschaft zuließ und schuf — eine Tatsache, die sehr zur Stagnation¹⁷⁴ der konstitutionellen Entwicklung im Vormärz beigetragen hat.

*Wahl der Kammer der Abgeordneten*¹⁷⁵

Die aktive und passive Wahlfähigkeit war nach den genannten fünf Bevölkerungsgruppen verschieden. »Forensen, Juden und Weiber« hatten kein aktives und passives Wahlrecht; die Juden allerdings konnten aktiv wählen, so-

etwa ein Drittel aus. Die Zahl der katholischen Pfarreien betrug 2512 und die der protestantischen 1036. Ignaz Rudhart, ebd., I, Kap. 6.

¹⁶⁸ § 9 Tit. VI der Verfassung und Beilage 10.

¹⁶⁹ Bei einer Verteilung der Bevölkerung Stadt zu Land von etwa 1 zu 6 war die Stadtbevölkerung bei *mindestens* 28 von 112 Abgeordneten gut repräsentiert. Siehe auch Ignaz Rudhart, ebd., I, Kap. 2.

¹⁷⁰ Anm. VII. 168.

¹⁷¹ Vgl. Kap. VII, 4 (Wahl der Kammer der Abgeordneten).

¹⁷² Ignaz Rudhart, ebd., II, S. 342.

¹⁷³ Vgl. Kap. VII, 4 (Möglichkeiten der Fraktions- und Parteibildung).

¹⁷⁴ Zahlreiche Hinweise bei Gustav von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns (E. 28); Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe (E. 29); Franz Renz, Der bayerische Landtag (VII. 52); Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates (E. 25); Max Spindler, Die Regierungszeit Ludwigs I. (1825—1848), in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. Ders., Bd. IV, 1. München 1974, S. 87—227.

¹⁷⁵ Tit. VI, VII und Beilage 10 der Verfassung; daraus, wenn nicht anders angegeben, auch die folgenden Zitate.

weit nicht Wahlmänner zu bestimmen waren, die selbst die Abgeordnetenqualität besitzen mußten¹⁷⁶. Alle Wähler waren verpflichtet, den Verfassungseid und einen Wählereid, der im wesentlichen das freie Mandat beinhaltete, zu leisten. Die aktive Wahl konnte nur persönlich erfolgen; dabei mußten die Urwähler das fünfundzwanzigste und die Wahlmänner das dreißigste Lebensjahr vollendet haben. Die Stimmabgabe war offen; das einzelne Votum wurde von der Wahlkommission — bestehend aus Regierungsbeauftragten und Mitgliedern der betroffenen Wählergruppe — in der Regel jedoch nicht öffentlich bekannt gegeben.

Die Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit wählten ihre Abgeordneten schriftlich, direkt und offen¹⁷⁷. Bei den Universitäten waren alle ordentlichen und außerordentlichen Professoren wahlberechtigt. Die Geistlichen hatten indirekt zu wählen. Sie bestimmten zunächst auf Versammlungen nach Dekanaten die Wahlmänner, und diese wählten schriftlich die Abgeordneten. In den Städten mit 500 und mehr Familien wählten der Magistrat und die Gemeindebevollmächtigten die Abgeordneten direkt. Jene Städte und Märkte, die gemeinsam Abgeordnete zu wählen hatten, bestimmten diese indirekt, indem Magistrat und Gemeindebevollmächtigte auf je 500 Familien einen Wahlmann wählten. Die Wahlmänner mußten das passive Wahlrecht besitzen, denn aus ihrer Mitte wurden bei Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der Wahlbeziehungsweise Ersatzmänner die Abgeordneten bestimmt. Die Grundeigentümer ohne gutsherrliche Gerichtsbarkeit wählten in drei Schritten. Die ersten beiden standen unter Leitung der Landbeziehungsweise Herrschaftsgerichte und der letzte unter Aufsicht der Regierungspräsidien. Bei der Urwahl wählte der Gemeindeausschuß einen Wahl- und einen Ersatzmann. Beide mußten in der Gemeinde ansässig und 25 Jahre alt sein sowie ein Grundvermögen mit einem Steuersimplum von drei Gulden besitzen¹⁷⁸. Gemeinden mit 200 und mehr Familien hatten je 100 Familien einen Wahl- und einen Ersatzmann zu stellen. Dann nahm jedes Land- bzw. Herrschaftsgericht die zweite Wahlhandlung für die Wahlversammlungen der Regierungsbezirke vor. Hier hatte auf 1000 Familien eines jeden Gerichtsbezirks — natürlich unter Ausschluß der zu anderen Wählergruppen zählenden Bevölkerung — ein Wahlmann zu treffen. Gerichtsbezirke, die nicht 1000 Familien aufbrachten, entsandten ihre Gemeindebevollmächtigten. Die auf diese Weise gewählten Wahlmänner mußten das passive Wahlrecht besitzen und aus den Landbesitzern des Gerichtsbezirks genommen sein, da aus ihrer Mitte die Abgeordneten in einem dritten Wahlverfahren hervorgingen. Zu diesem Zweck traten die Wahlmänner zur Wahlversammlung des Regierungsbezirks zusammen. In der Regel hatten drei Viertel aller Wahlmänner anwesend zu sein, wobei aus jedem Gerichtsbezirk wenigstens die Hälfte der zu stellenden Wahlmänner dabei sein sollten.

¹⁷⁶ Kgl. Entschließung vom 30. November 1818 an die Kreisregierungen, Abschnitt B I 1.

¹⁷⁷ Bei Stimmgleichheit entschieden die fünf gesetzlich anwesenden Mitglieder der Gruppe durch Ballot. Dieser Modus galt auch gegebenenfalls analog bei den anderen Gruppen.

¹⁷⁸ 3 fl. Grundsteuersimplum entsprachen immerhin 15 fl. Jahressteuer bei 2400 fl. Steuerkapitalwert und 120 fl. Reinertrag. Wählen konnte somit nach bayerischen Verhältnissen erst der Bauer mit mittlerer Hofgröße.

Neben den bereits genannten Bestimmungen war das passive Wahlrecht an folgende Bedingungen geknüpft. Der Bewerber für ein Abgeordnetenmandat mußte das 30. Lebensjahr vollendet haben und »selbständiger« Staatsbürger sein. Er hatte deshalb ein »im betreffenden Bezirk oder Ort gelegenes Vermögen« zu besitzen, das seinen »unabhängigen Unterhalt« sicherte und dessen Größe sich je nach Wählergruppe nach einer festgesetzten jährlichen Besteuerung bemaf. So mußte der Bewerber aus der Gruppe der Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit in dem Regierungsbezirk, in dem er gewählt werden wollte, begütert sein. Auch die Bewerber der Städte und Märkte hatten »mit einem freieigenen Grundvermögen oder einem bürgerlichen Gewerbe ansässig« zu sein; es mußte sich drei Jahre in ihrem Besitz befinden und an Häuser- und Rusticalsteuer ein Simplum von zehn Gulden oder an Gewerbebesteuer einen für die dritte Hauptklasse festgesetzten Betrag von dreißig bis vierzig Gulden oder bei Verbindung beider Vermögensarten gleichfalls einen der dritten Hauptklasse entsprechenden Steuerbetrag abwerfen. Der damit verbundene Steuerkapitalwert von 8000 Gulden¹⁷⁹ bedeutete, daß nur 3770 Bewohner unter den hier bezeichneten Gesichtspunkten zu Abgeordneten wahlfähig waren. Setzt man diese Zahl zu den in diesen Städten und Märkten lebenden circa 116000 Familien oder circa 522000 Einwohnern in Beziehung, kann man festhalten, daß 0,72 Prozent der Einwohner oder 3,25 Prozent der Familienvorstände 1819 wählbar waren¹⁸⁰.

Die Bewerber der Landeigentümer ohne gutsherrliche Gerichtsbarkeit mußten in dem Regierungsbezirk, in dem sie nominiert wurden, gleichfalls ein »freieigenes oder erblich nutzbares Eigentum« seit drei Jahren besitzen. Die Größe hatte einem Steuersimplum von zehn Gulden zu entsprechen. Eingerechnet wurden die Rustical-, Häuser- und Gewerbebesteuer ohne Personal- und indirekte Auflagen. Den nämlichen Bedingungen — nur auf den Gerichtsbezirk bezogen — waren die Wahlmänner des zweiten Wahlganges unterworfen¹⁸¹. Es ergaben sich Probleme. Schon die Forderung eines Grundsteuersimplums von drei Gulden für die aktive Wahlfähigkeit schloß einen großen Teil dieser Bevölkerungsgruppe aus. Zehn Gulden Steuersimplum für das passive Wahlrecht führte darüberhinaus zu vielfachen Ungleichmäßigkeiten. So waren von den etwa 671000 Familien nur 7181 Männer wahlfähig¹⁸². Bezogen auf die anteilige Einwohnerzahl von etwa 3 Millionen bedeutete dies 0,24 Prozent¹⁸³. Diese Erschwernisse führten dazu, daß in manchen Orten oder Bezirken mit armer Bevölkerung die zu stellenden Wahlmänner mangels passiv Wahlfähiger nicht oder nur zum Teil nominiert werden konnten oder die Zahl der zu benennenden Wahlmänner genau jener der Wahlfähigen entsprach, eine Wahl also praktisch nicht möglich war¹⁸⁴. Man vergrößerte einfach die Wahlbezirke, meist

¹⁷⁹ An Rente bedeutete dies etwa 1000 fl. Sie lag nach den im Regierungsblatt mitgeteilten Preisen bei etwa 12,5 %.

¹⁸⁰ Berechnungen nach Ignaz Rudhart, ebd., I, Kap. 14, Anlagen.

¹⁸¹ Vgl. oben S. 274 und Anm. VII. 178.

¹⁸² Nach Regierungsangaben waren es 7211. Ignaz Rudhart, ebd., I, S. 151 und Kap. 14, Anlagen.

¹⁸³ Nach Ignaz Rudhart, ebd., I, Kap. 2 und 14, Anlagen, und II, Kap. 66.

¹⁸⁴ Keine Wahlmänner konnten nominieren, die Gerichte Berchtesgaden, Tölz, Werdenfels, Aura, Kaltenberg, Klein-Wallstadt, Orb, Zeil, Frammersbach, Lohr und

durch Zusammenlegung benachbarter Gerichte. Freilich war dies nur ein Notbehelf¹⁸⁵.

Die Abgeordneten der Universitäten mußten ordentliche Professoren und diejenigen der Geistlichen »wirkliche selbständige Pfarrer« sein. Außerdem hatten sich die Bewerber zu einer der drei christlichen Religionen zu bekennen und bedurften eines untadeligen Leumundes¹⁸⁶. Verlor ein Abgeordneter während seiner Amtszeit eine der Voraussetzungen seiner Wählbarkeit, schied er aus der Kammer aus.

Die Wahl zum Abgeordneten konnte nur aus sehr triftigen Gründen abgelehnt werden. Die Beamten des Königs und der Gutsherren benötigten zur Übernahme des Mandats deren Erlaubnis¹⁸⁷. Eine Nachwahl war nicht vorgesehen. Es galt das Nachrücksystem, d. h. die unterlegenen Kandidaten waren nach der Reihenfolge ihrer Stimmenzahl Ersatzmänner. Auf diese entfielen, da die Abgeordneten in den Wahlbezirken gemeinschaftlich gewählt wurden, in der Regel nur sehr wenige Stimmen. Deshalb bot dieses Verfahren häufig Anlaß zur Kritik, denn bei Austritt oder Ausschluß eines Abgeordneten — was nicht selten vorkam — rückte meist der unterlegene Gegenkandidat nach. Die Mitglieder der Abgeordnetenkammer erhielten Diäten¹⁸⁸.

Rechte und Geschäftsordnung der »Ständeversammlung«¹⁸⁹

Die Aufgaben der Kammer waren an sich verfassungsmäßig fest umrissen. Aber in den umstrittenen Fällen wurde die Vermutung der Zuständigkeit ganz im Sinne des monarchischen Prinzips zugunsten des Königs reklamiert und in der Regel auch durchgesetzt¹⁹⁰. Vor allem die Zweite Kammer sträubte sich

Klingenberg. — Die Zahl der zu stellenden Wahlmänner entsprach jener der Wahlfähigen in Au bei München, in den Gerichten Bronnenburg/Neubeuern, Winklern, Glött, Stadtsteinach u. a.

¹⁸⁵ Hinweise finden sich immer wieder in den StBdKadAbg. 1819 ff.; siehe auch Ignaz Rudhart, ebd., I, Anlage 8. Wie gezeigt, trafen diese Ungleichmäßigkeiten z. T. auch auf die Wahlen der Wahlmänner bzw. Abgeordneten der Städte und Märkte zu. — Die Probleme stellten sich im ganzen Vormärz, vgl. Carl Mailer, Die Wahlbewegungen im Jahre 1848 in Bayern. Ichenhausen (Phil. Diss. München) 1931; Wolfgang Zorn, Gesellschaft und Staat im Bayern des Vormärz, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815—1848. Hrsg. W. Conze (= Industrielle Welt 1). Stuttgart ²1970, S. 113—142; Helmut Renner, Die pfälzische Bewegung (VII. 65); auch Manfred Botzenhart, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848—1850. (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus). Düsseldorf 1977.

¹⁸⁶ Mit Gesetz vom 1. Juli 1834, GBl. 1834, 41, hatten die Mitglieder der »unierten« und der »nichtunierten« griechischen Kirche die nämlichen Rechte.

¹⁸⁷ Zur Problematik u. a. Gunther Hildebrandt, Programm und Bewegung des süddeutschen Liberalismus nach 1830, in: JbG. 9 (1973) S. 7—45; Michael Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns (VI. 42) III, Kap. 5 und 6; Max Spindler, Die Regierungszeit Ludwigs I. (VII. 174) u. a. S. 206.

¹⁸⁸ Pro Tag (dazu jeweils den den Sitzungen vorausgehenden und folgenden Tag) je 5 fl. und je 6 Stunden Wegstrecke 8 fl. Reisekosten.

¹⁸⁹ Tit. VII und Beilage 10 der Verfassung; daraus auch die folgenden Zitate, wenn nicht anders angegeben.

gegen diese Politik; dennoch entsprach sie bald der Verfassungswirklichkeit und der Regierungspraxis. Mit zunehmender Reaktion galt dies in erhöhtem Maße. Die engefaßten Vorschriften der Geschäftsordnungen verstärkten diese Möglichkeiten.

Die Mitwirkung der Stände erstreckte sich in erster Linie auf die Finanz- und Gesetzgebungspolitik. Ein *direkter* Einfluß auf die Außen- und Militärpolitik war ihnen verwehrt¹⁹¹. Man erkannte einerseits die Finanzierung des Staates als eine Voraussetzung für die Garantie des Gemeinwohls an, begriff aber andererseits das Budgetrecht der Kammern als Teil des Grundrechts der Bewahrung von Freiheit und Eigentum. Es ging also um die Regelung der Eingriffsmöglichkeiten in die Grundrechte, die nicht »vorgefunden«, sondern ganz im Sinne Montgelas' vom Staat dem Staatsbürger gegeben, aber nunmehr verfassungsmäßig gesichert wurden. »Ohne den Beirat der Stände« konnte »kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Person oder das Eigentum der Staatsangehörigen« betraf, »erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden«. Das Zustimmungrecht¹⁹² erstreckte sich allerdings nicht bis zur Feststellung des Haushaltsplans, sondern lediglich auf die Steuerbewilligung, das heißt die Erhebung aller direkten, neuer indirekter sowie die Veränderung der bestehenden Steuern. Bereits durch die Verordnung von 1819 zur Erhebung von Kreisumlagen¹⁹³ suchte die Regierung dieses Recht der Kammern durch Umgehung einzuengen, dennoch war sie gezwungen, »die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der gesamten Staatseinnahmen« der abgelaufenen Budgetperiode zur Prüfung vorzulegen. Auch hier erwies sich gerade auf dem Ersten und Zweiten Landtag das Steuerbewilligungsrecht als ursprüngliches Recht jeder Volksvertretung als »eine der größten Triebfedern der Gewalt repräsentativer Versammlungen«¹⁹⁴. Eine wenigstens indirekte Mitsprache bei der Verfügung über die Ausgaben ließ sich nicht verhindern, wenn die Grenzziehung zwischen dem Recht der Regierung und jenem der Stände auch das ganze 19. Jahrhundert hindurch umstritten blieb und die Entscheidung im Einzelfall je nach der politischen Stärke der einen oder anderen Seite getroffen wurde. Verfassungsrechtlich hielt die Regierung immer an der Auslegung zu ihren Gunsten fest¹⁹⁵. Ein wesentliches

¹⁹⁰ Kap. VII, 3 (Monarchische Prärogative).

¹⁹¹ Indirekt übte der Landtag sehr wohl Einflüsse aus; vgl. etwa die Kürzungsversuche am Militärbudget. StBdKadAbg. 1819, Bd. VIII, S. 336 ff.; siehe auch Franz von Spaun, Bemerkungen (VI. 240) S. 29 ff.; Rudolf Frhr. von Holzschuher, Der bayerische Landtag vom Jahre 1825. Erlangen 1826; Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) II, S. 543; Wolf D. Gruner, Das bayerische Heer (I. 60) Kap. 3–6.

¹⁹² Vgl. die Verfassungsverhandlungen am 9. April 1818, vor allem die Ausführungen Wredes und Lerchenfelds, StR. 1655, HStAM. Siehe auch Kap. VII, 3 (Monarchie und bürgerliche Gesellschaft).

¹⁹³ VO. vom 22. Juli 1819, GBl. 1819, 83. Vgl. auch Joachim Kummer, Der Einfluß des Parlaments (E. 36) S. 23 f.; Walter Steitz, Feudalwesen (E. 24) S. 52.

¹⁹⁴ Ignaz Rudhart, ebd., II, S. 365.

¹⁹⁵ Vgl. Anm. VII. 192. In der Praxis und im Sinne der herrschenden Staatsrechtslehre vertrat die Regierung bei mit den Kammern »vereinbartem« oder »nicht vereinbartem« Budget die Auffassung, daß diese nur ein (in den in der Verfassung festgelegten Fällen) Mitwirkungsrecht bei der sogenannten mobilen Masse haben.

Argument dafür bot die wirklichkeitsferne Verfassungsbestimmung, daß »die Bewilligung der Steuern mit keiner Bedingung« verknüpft werden durfte¹⁹⁶.

Die direkten Steuern wurden für die Dauer der sechsjährigen Legislaturperiode, die der Budgetperiode entsprach, bewilligt und als Finanzgesetz verabschiedet, obwohl staatsrechtlich stets zwischen Budgetprüfung und Steuerbewilligung unterschieden wurde¹⁹⁷. Die Staatsschuld stand unter Gewährleistung der Stände¹⁹⁸. Die Tilgung alter und die Aufnahme neuer Staatsschulden war der Genehmigung der Kammer unterworfen¹⁹⁹, gleichfalls die Veränderung des Zwecks der »allgemeinen Stiftungen« und die Verleihung von Domänen oder Renten aus öffentlichen Beständen bei großen Verdiensten um den Staat²⁰⁰. Anträge über Steuer- und Kreditbewilligung mußten im Sinne eines sehr stark abgeschwächten Unterhausprivilegs zunächst von der Kammer der Abgeordneten behandelt werden. Bei allen übrigen Anträgen entschied der König, welche Kammer zuerst darüber beraten sollte. Regierungsvorlagen waren im übrigen bevorzugt zu erledigen.

Das Antragsrecht der Kammer zerfiel in die Gesetzesinitiative und das Petitionsrecht. Der Gesetzgebungsbereich wurde — wie ausgeführt — auf Eingriffe in Freiheit und Eigentum beschränkt. Die Stände hatten hier ein Initiativrecht und ein *materielles* Mitwirkungsrecht, wohingegen *formell* der Monarch durch Sanktion die Gesetzeskraft erteilte. Nur bei Verfassungsgesetzen war zusätzlich die formelle Zustimmung der beiden Kammern erforderlich. Diese enge Auslegung zeigte bereits auf dem Ersten Landtag die Nützlichkeit und Notwendigkeit, die Zustimmung der Kammern auch in Fällen, die nach

Außerdem nahm die Regierung für sich bei Uneinigkeit mit den Kammern oder auch der Kammern unter sich eine Art Schiedsrichterrolle bzw. Prärogative in Anspruch. Vor allem sind die Rechte der Zweiten Kammer hier gegenüber jenen der Württembergischen von 1819 (§ 181), der Badischen von 1818 (§§ 60, 61, 74), der Hessischen von 1820 (Art. 67) und der Preußischen von 1850 (Art. 62) am meisten eingeschränkt. Dort kam der Zweiten Kammer eindeutig im Sinne des Unterhausprivilegs die Initiative zu. Die bayerische Verfassung weist also diesbezüglich — wie Walter Steitz, *Feudalwesen* (E. 24) S. 51 meint — keine analoge Konstruktion auf. Ihr folgten im übrigen die Verfassungen von Sachsen, Hannover und Nassau. Max (von) Seydel, *Über Budgetrecht* (1889), in: Ders., *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen N.F.* (III. 19) S. 6–25; Ders., *Das Budgetrecht des bayerischen Landtages und das Verfassungsverständnis von 1843* (1887), in: Ders., ebd., S. 278–301; Ders., *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) II, S. 10 ff., IV, S. 291 ff.; Georg Jellinek, *Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung*, in: *Staatsrechtliche Abhandlungen*. Festgabe für Paul Laband zum 50. Jahrestage der Doktor-Promotion. Dargebracht von W. v. Calker u. a. Bd. I. Tübingen 1908, S. 95–126; Joachim Kummer, *Der Einfluß des Parlaments* (E. 36); Karl Heinrich Friauf, *Der Staatshaushaltsplan* (VI. 218) S. 172 ff.

¹⁹⁶ Seydel-Piloty, *Bayerisches Staatsrecht* (E. 37) I, S. 219 f.

¹⁹⁷ Vgl. das Finanz-»Gesetz« vom 22. Juli 1819, GBl. 1819, 227; Abschied der Ständeversammlung vom 22. Juli 1819, GBl. 1819, 31; siehe auch GBl. 1825, 9; StBdKadAbg. 1825, Beilagenband VIII, S. 404 ff. Seit 1865 betrug die Finanzperiode zwei Jahre.

¹⁹⁸ Vgl. auch Kap. VI, 4 (Staatsfinanzen).

¹⁹⁹ Interimistisch konnten je ein Beauftragter der beiden Kammern in den Landtagsferien vorläufig entscheiden.

²⁰⁰ Die Wiederverleihung heimgefallener Lehen zählte dazu nicht.

Regierungsmeinung über die einschränkenden Verfassungsvorschriften hinausgehen — damit nur *formell* — einzuholen. Vor allem galt dies in Budgetfragen, so bei der Feststellung des Finanzgesetzes²⁰¹. Auf diese Weise wurde der Weg beschritten, der in der Folgezeit wesentlich zur Stabilität des konstitutionellen Systems beitrug, nämlich Gesetz und Verordnung staatsrechtlich abzugrenzen, ohne das monarchische Prinzip, die Prerogative des Königs und seiner Regierung aufzugeben. Die bürgerliche Gesellschaft sollte nur begrenzt und kontrolliert bei den Angelegenheiten des Staates mitwirken²⁰².

Das Petitionsrecht war im allgemeinen anerkannt, jedoch in konstitutionellen Angelegenheiten umstritten, da man es den Kammern im Gegensatz zum Initiativrecht in Verfassungsfragen nicht ausdrücklich verwehrt hatte²⁰³. Der einzelne Abgeordnete konnte in dem vorgegebenen Rahmen Anträge an seine Kammer stellen. Über sie befand zunächst der zuständige Ausschuß, dann das Plenum. Erst nach zustimmendem Beschluß beider Kammern wurde der Vorgang dem Monarchen übermittelt. Jeder Staatsbürger und jede öffentliche Körperschaft konnte außerdem nach vorheriger ministerieller Stellungnahme Beschwerden wegen Verletzung konstitutioneller Rechte an eine der beiden Kammern bringen. In diesem Fall war ebenso wie bei einem Antrag eines Kammermitgliedes zu verfahren.

Die Kammer der Abgeordneten konstituierte sich selbst, wohingegen die Kammer der Reichsräte vom König eröffnet wurde. Einberufung und Geschäftsordnungen der Kammern zeigen, daß Eigenständigkeit und ausgreifende Politik nur sehr schwer möglich waren. Der Monarch und damit die Regierung hatten erhebliche Eingriffsmöglichkeiten. Dennoch lassen sich Ansätze einer unabhängigen Volksvertretung erkennen.

Die Kammern tagten zwar gleichzeitig, aber nicht gemeinsam. Sie waren nicht in der Beschlußfindung, aber in der Beschlußfassung als *eine* Repräsentation aneinander gebunden und verkehrten miteinander schriftlich in formal festgesetzter Weise. Im Hinblick auf die Vergangenheit wollte man dem Zerfall der Volksvertretung in altständische Kurien vorbeugen. Für die Zukunft allerdings lag darin ein schwerwiegender Nachteil. Die verfassungsrechtliche Abschließung der Ersten Kammer und die Sicherstellung ihres Einflusses verschoben in der Verfassungswirklichkeit ihre tatsächliche Macht in dem Maße zum Vorteil der hier berechtigten Bevölkerungsgruppen, in dem sich der Schwerpunkt des öffentlichen Lebens im gesellschaftlich-industriellen Bereich

²⁰¹ In diesem Sinne kann man bei der Budgetvorlage 1819 noch nicht von einem Finanzgesetz sprechen, erst ab 1825 handelte es sich nach der genannten Auslegung um ein Finanzgesetz. Vgl. Anm. VII. 197.

²⁰² Zur Gesamtproblematik vgl. vor allem Max (von) Seydel, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) IV; Seydel-Graßmann (E. 37) II, S. 95 ff.; Fritz Fremuth, Der Vorbehalt des Gesetzes (E. 36); Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt (E. 37); Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887; Dietrich Jesch, Gesetz und Verwaltung (IV. 262).

²⁰³ § 7 Tit. X der Verfassung. Zentner trat auf der Ministerialkonferenz am 7. Juli 1819 für eine enge Auslegung ein. Das Petitionsrecht der Stände ist »schlechterdings nur auf die in der Verfassungsurkunde ausgedrückten Gegenstände ihres Wirkungskreises beschränkt«. StR. 1695, HStAM. Vgl. auch Kap. VII, 3 (Monarchische Prerogative).

zugunsten der aufsteigenden sozialen Schichten verlagerte. Ohne Zweifel prägte diese Tatsache wesentlich die feudalen Züge des bürgerlichen Antlitzes des 19. Jahrhunderts. So nimmt es auch nicht wunder, daß im Jahrzehnt vor dem Ende der Monarchie die Forderung nach Reform der Kammer der Reichsräte eine der wichtigsten Forderungen war.

Doppelmitgliedschaft in der Kammer war ebensowenig möglich wie Stellvertretung²⁰⁴. Das Abgeordnetenhaus konnte bei Anwesenheit von zwei Dritteln und der Reichsrat bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder eröffnet werden. Der Einfluß der Regierung war vielfältiger Natur. Der König ernannte für die Dauer der Sitzungsperioden Präsidenten des Reichsrates und wählte aus einem Dreivorschlag der Kammer den Vizepräsidenten. Frei bestimmte der Reichsrat nur die zwei Sekretäre des Präsidiums. Bei der Kammer der Abgeordneten ernannte der König den ersten und zweiten Präsidenten aus einem Sechservorschlag. Die zwei Sekretäre wählten auch hier die Abgeordneten aus ihrer Mitte unbeschränkt selbständig. Die königlichen Kommissäre und Minister hatten ein herausgehobenes Rederecht und waren bei der Wortmeldung bevorzugt. Sie konnten wie die Berichterstatter der Ausschüsse ihre Reden ablesen. Den Kammern kam außerdem verfahrensmäßig nur das Recht zu, sich über Verhandlungsgegenstände mit dem zuständigen Ministerium, aber sonst mit keiner Stelle ins Benehmen zu setzen. Ihnen war untersagt, sich an die Öffentlichkeit zu wenden; auch eine Untersuchungsfunktion hatten sie nicht.

Jede Kammer bildete sechs Ausschüsse, für Gesetzgebung, für Steuern, für innere Verwaltung, für Schuldentilgung, für Verfassungsbeschwerden und für Anträge beziehungsweise Wünsche von Kammermitgliedern. Diese Ausschüsse hatten im Reichsrat fünf und in der Abgeordnetenkammer sieben bis neun Mitglieder. Die Mitglieder für den sechsten Ausschuß wurden nicht vom Plenum gewählt; in ihn entsandten die übrigen Ausschüsse je ein Mitglied. Die Bedeutung dieses Ausschusses lag vor allem in seinem Recht, Anträge an die Kammern bereits bei der Vorberatung endgültig zurückzuweisen. An den nichtöffentlichen Sitzungen der Ausschüsse konnten nur die Präsidenten der Kammern, aber keine weiteren Kammermitglieder teilnehmen.

*Möglichkeiten der Fraktions- und Parteienbildung*²⁰⁵

Die Arbeit der Ständeversammlung, vor allem jene der Zweiten Kammer zeichnete sich durch große Schwerfälligkeit aus²⁰⁶. Schon im Reichsrat wurde die Sitzordnung nach der in der Verfassung festgelegten Gruppenfolge — in-

²⁰⁴ Kgl. Entschließung vom 31. Dezember 1818, Georg Döllinger, Sammlung VII, S. 316.

²⁰⁵ Die folgenden Zitate entstammen — soweit nicht anders angegeben — Tit. VII und Beilage 10 der Verfassung.

²⁰⁶ Korrekturen werden durch die neuen Geschäftsordnungen der beiden Kammern vom 2. September 1831, GBl. 1831, 25, vorgenommen. Sie brachten einerseits Erleichterungen, so hinsichtlich der Redeordnung, andererseits aber auch eine Verstärkung des Einflusses der Regierung. Vgl. auch Helmut Kramer, Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849 (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, 7). Berlin 1968, S. 21 ff.

nerhalb der Gruppen nach dem Zeitpunkt des Eintritts – vorgenommen; aber in der Kammer der Abgeordneten entschied in noch größerer Zufälligkeit das Los. Eine Fraktionsbildung war sehr erschwert. Auch die Verhandlungen selbst unterlagen mancherlei Hemmnissen. So mußte zu Beginn jeder Sitzung das Protokoll der vorherigen Sitzung verlesen werden. Die Beratung über Voroder Anträge der Ausschüsse konnte erst nach einer Frist von drei Tagen erfolgen. Die Abgeordneten, die zur Sache sprechen wollten, mußten sich am Tag vorher melden und angeben, ob sie für oder wider Stellung zu nehmen gedachten. Der Aufruf der Redner erfolgte nach der Sitzordnung und abwechselnd nach Rede und Gegenrede. Dieser Ablauf durfte sich nur einmal, nicht öfter wiederholen. Die Abstimmung hatte in nicht öffentlicher Sitzung wiederum erst nach drei Tagen offen in der Reihenfolge der Sitzordnung, allerdings bei Abwesenheit der Regierungsvertreter zu erfolgen²⁰⁷. Letztere Bestimmung weist dennoch auf die Eigenständigkeit der Ständeversammlung hin, die auch durch die Immunität der Abgeordneten und das Polizeirecht der Präsidenten in ihrem Wirkungsbereich erhärtet wurde. Bei Reden gegen die königliche Familie und die »allgemeine Staatsverfassung« war für die betroffenen Mitglieder ausdrücklich ein zeitlich begrenzter oder gänzlicher Ausschluß aus der Kammer vorgesehen.

Eine gewisse Kontrolle der Parlamentsarbeit durch die Öffentlichkeit war bei der Abgeordnetenkammer möglich. Sie tagte in der Regel öffentlich. Jedoch konnten bereits fünf Mitglieder den Ausschluß der Öffentlichkeit erzwingen²⁰⁸. Es erschienen gedruckte Protokolle²⁰⁹. Die Mitglieder der Kammern vertraten zwar »keinen besonderen Regierungsbezirk, keinen ausgeschiedenen Stand oder Klasse, sondern alle Unterthanen ohne Unterschied«, waren aber durch eine sehr enge Auslegung des freien Mandats gehalten, »keine Instruktion von ihren Wahlbezirken oder Klassen zu übernehmen, keine Rücksprache mit denselben zu pflegen, sondern des ganzen Landes Wohl und Bestes unbefangen und ohne Beschränkung nach ihrer eigenen inneren Überzeugung und ihren geschworenen Pflichten zu beraten«. Ein Gegengewicht zu den großen Einflußmöglichkeiten der Regierung, das allein Parteien und institutionalisierte öffentliche Kontrolle hätten bieten können, war nur in einem begrenzten Maß vorhanden²¹⁰. Die Tatsache, daß die Abgeordneten von den einzelnen Bevölkerungsgruppen nach Regierungsbezirken bzw. Korporationen gemeinschaftlich gewählt wurden, daß sie also keinen Wahlkreis vertraten, war einer politischen Verbindung von Volk und Mandatsträger gleichfalls hinderlich. Auch die »Ver-

²⁰⁷ Nach der geänderten Geschäftsordnung von 1831 wurden die Regierungsvertreter jedoch zugelassen.

²⁰⁸ Der Kammer der Reichsräte war es erlaubt, öffentlich zu tagen, sie tat es aber meistens nicht. Auch die veröffentlichten Protokolle sind höchst mangelhaft, von den Sitzungsperioden 1822, 1825 und 1827 wurden überhaupt keine Protokolle angefertigt.

²⁰⁹ Georg Raubold, Die bayerische Landtagsberichterstattung vom Beginn des Verfassungslebens bis 1850. Ein Beitrag zur Geschichte Bayerns und der Presse. Straubing 1930; Wilhelm Lempfrid, Die Anfänge des parteipolitischen Lebens und der politischen Presse in Bayern unter Ludwig I. 1819–1831. Straßburg 1912; Ders., Der bayerische Landtag 1831 und die öffentliche Meinung, in: ZBLG. 24 (1961) S. 1–101.

²¹⁰ Vgl. auch Anm. VI. 101.

bindung von Repräsentation und lokaler Selbstverwaltung« war in den Stadt- und Landgemeinden im Sinne einer unmittelbaren Beteiligung der Gemeindeglieder nicht erwünscht und konnte sogar unterbunden werden²¹¹.

Die Ständeversammlung hat also nach den bisherigen Ausführungen nicht oder nur in einem sehr begrenzten Maße die Bedeutung der Verwirklichung des Volkswillens und der Artikulierung des Gesamtinteresses. Im Sinne der Doktrin vom monarchischen Prinzip beanspruchte der König, in erster Linie Wahrer und Interpret des Gemeinwohls zu sein und die Nation in ihrer Einheit — wie es die Vorstellung von der monarchischen Souveränität auch beinhaltet — zu »repräsentieren«²¹². Die Ständeversammlung hat demgegenüber den Charakter einer Volks-»vertretung«. Begrifflich deutet dies hier im Gegensatz zum Denken Montgelas' die Scheidung zwischen Repräsentations- und Vertretungsprinzip an, wobei Vertretung meint, dem Monarchen vom Volk in seiner geschichtlich vorhandenen und gewachsenen Existenz mittels einer Verfassungsinstitution politisch Kunde zu geben²¹³. Die Verfassungsstruktur war darauf abgestellt. Die Ermöglichung einer Willensbildung von unten nach oben über Parteien und Fraktionen hatte diese Absichten in Frage gestellt. Das Wahlsystem und die innere Form der Ständeversammlung waren daher streng genommen in der Praxis weniger auf freie Repräsentation angelegt, sondern eher auf »Delegation«, durch die der »Auftrag« berechtigter Bevölkerungsgruppen in der Volksvertretung dem Monarchen und seiner Regierung übermittelt werden sollte²¹⁴. Diese wohl abgewogene und fein abgestimmte Verfassungsordnung wahrte bei Überwindung der ständischen Verfassung dennoch ein hohes Maß an Kontinuität. Es ist daher verständlich, daß die Kritik Gentz²¹⁵, indem sie das Vertretungs- und Plebiszitärprinzip in einen Topf warf und als Wesen der angeblich dem monarchischen Prinzip widersprechenden Repräsentativverfassung der sogenannten ständischen Verfassung gegenüberstellte,

²¹¹ Vgl. Kap. VI, 3 (Umbildung des Gemeindegewesens); Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) S. 198. — Das revidierte Gemeindeedikt vom 1. Juli 1834 brachte kaum Verbesserungen; wesentliche Neuerungen dagegen ergab die Gemeindeordnung vom 29. April 1869 und schließlich das Gesetz vom 6. Juli 1908 und das Gemeindegewahlgesetz vom 18. August 1908. Die Einführung des Verhältniswahlrechts für Gemeinden über 4000 Einwohner führte somit hundert Jahre später in einem »Sturm« des Zentrums auf die »liberalen« Rathäuser zum ersten Male eine breite Beteiligung des Volkes an der gemeindlichen Selbstverwaltung herbei. Siehe auch Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht (E. 37) I, S. 591 ff.; Richard Keffler, Heinrich Held als Parlamentarier. Eine Teilbiographie 1868 bis 1924 (= Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter, 6). Berlin 1971, S. 37 ff.

²¹² Kap. VII, 3.

²¹³ Diese Auffassung klingt auch bei fortschrittlichen Männern, wie Bürgermeister Hornthal an, so im Landtag am 28. Mai 1822, »... daß unser edler Monarch sehe und höre, wie es mit Seinem Volk steht, daß Er durch sich selbst sehe und höre«. StBdKadAbg. von 1822, Bd. 11, S. 356.

²¹⁴ So betrachteten sich etwa die Geistlichen im Landtag als Vertreter ihres Standes und nicht als Vertreter einer konstitutionellen Vertretungskörperschaft. Ludwig Bergsträsser, Der Görreskreis (VI. 197) S. 254.

²¹⁵ Friedrich (von) Gentz, Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativverfassungen, in: Klüber-Welcker, Wichtige Urkunden (II. 206) S. 220 ff.; Ders., Über die erste bayerische Ständeversammlung (VII. 114).

die bayerische Regierung in erhebliche Unruhe versetzte. Dieser Politik der scharfen Konturen konnte und wollte Bayern schon im Interesse der Einheit des neuen Staates nicht folgen²¹⁶. Die bayerische Regierung fühlte sich im übrigen auch sachlich im Recht, da nach ihrem Verständnis nicht das Parlament souverän war, sondern nur an der Ausübung der monarchischen Souveränität mitwirkte. Die tatsächlichen Verhältnisse konnten diese Deutung unterstreichen.

Das Wahlverfahren war, wie gezeigt, nur in einer begrenzten Weise dazu geeignet, Vertrauen in die öffentlichen Institutionen zu begründen oder zu erhöhen²¹⁷. Vor allem das Ersatzmännersystem eröffnete dem Zufall zu viele Möglichkeiten²¹⁸. Die allgemeinen und speziellen Vorschriften der aktiven und passiven Wahlfähigkeit waren sehr zahlreich und kompliziert, für Nicht-Fachleute schwer durchschaubar und einem weiten behördlichen Ermessensspielraum unterworfen, so daß bei den Betroffenen leicht der Eindruck der Willkür entstehen konnte. Der Steuerzensus zwischen drei und vierzig Gulden war hoch und die Drei-Jahres-Frist einseitig. Sichtbare Ungerechtigkeiten boten Anlaß zu Kritik. Die Forderung freieigenen Grundvermögens für die Abgeordneten der Stände und freieigenen oder erbrechtbaren Besitzes für die Abgeordneten auf dem Lande war unter modernen Verfassungsbedingungen eine ständige, diskriminierende Erinnerung an die fortwirkende feudale Institution des geteilten Eigentums²¹⁹. Zumal dieses günstige Eigentumsrecht nur die kleinere Zahl der Höfe erfaßte. Die Ungleichheit wurde um so stärker empfunden, da für die Abgeordneten der adeligen Grundbesitzer diese Vorschriften nicht galten. Die Wahlfähigkeit zu Wahlmännern und Abgeordneten hatte bei strenger Kontrolle Besitz in den betreffenden Orten, Kreisen oder Regierungsbezirken zur Voraussetzung. Grund- und Gewerbevermögen, soweit sie verstreut waren, konnten zum Zweck der Wahlfähigkeit nur zusammengezählt werden, wenn sie im entsprechenden Wahlsprenkel lagen. Dieser »Lokalismus«²²⁰ bei der Abgeordnetenauswahl schränkte nicht nur das passive Wahlrecht ein, sondern senkte das allgemeine Niveau in der Ständeversammlung, förderte unverhältnismäßig die territoriale Orientierung und übertrug die historische Staatlichkeit Bayerns in die neue Volksvertretung. In der Tat schlossen sich zunächst Gruppen von Pfälzern, Franken, Schwaben u. a. auf den ersten Landtagen zusammen²²¹.

Diese Gegebenheiten stellten noch Sperren für die Auswirkung der eingelei-

²¹⁶ Vgl. u. a. die Ausführungen Zentners bei den Verfassungsverhandlungen am 9. April 1818, StR. 1655, HStAM.

²¹⁷ An zeitgenössischer Kritik fehlte es nicht; vgl. z. B. Ignaz Rudhart, Über den Zustand (II. 45) II, S. 347 ff.

²¹⁸ Vgl. Kap. VII, 4 (Wahl der K.a.d.Ab.).

²¹⁹ Ignaz Rudhart, ebd., I, Kap. XIV.

²²⁰ Ders., ebd., II, S. 353 f.

²²¹ Gustav von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns (E. 28) S. 146 ff.; Georg Raubold, Die bayerische Landtagsberichterstattung (VII. 209); Lothar Sachs, Die Entwicklungsgeschichte des bayerischen Landtags in den ersten drei Jahrzehnten nach der Verfassungsgebung 1818–1848. Im Zusammenhang mit der allgemeinen Politischen Geschichte jener Zeit. Würzburg 1914; Ludwig Bergsträsser, Der Görreskreis (VI. 197); Ludwig Größer, Der gemäßigte Liberalismus im bayerischen Landtag von 1819–1848. München (Diss. Phil.) 1929; Franz Kastner, Das Auftreten der Pfälzer (VI. 247); Alfons Hoffmann, Die katholischen geistlichen Abgeordneten der

teten Modernisierung auf das Wahlverhalten und damit die soziale Mobilisierung dar²²². Man muß dennoch von einer Übergangsphase sprechen, denn die Entwicklung zu einer verstärkten politischen Aktivierung ließ sich bremsen, aber auf Dauer nicht unterbinden. Die Tore waren geöffnet, auch wenn es der Regierung zunächst darum ging, der Monarchie die wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte in Steigerung ihrer Legitimität zuzuführen²²³. Allerdings war damit das Wahlrecht nicht in erster Linie allgemeines Bürgerrecht, vielmehr Instrument der Elitebildung²²⁴. Dieser liberale Grundgedanke führte somit bei sich differenzierender bürgerlicher Gesellschaft in Anknüpfung an vorkonstitutionelles Denken auch zu berufsständischen Vorstellungen²²⁵ in der Verfassungsgestaltung.

Die bisherigen Darlegungen ergeben, daß Gleichheit nicht als unabdingbare Voraussetzung der Repräsentation angesehen wurde. Die aufgeklärt-liberalen Reformen gewannen dadurch einen traditionellen Zug, der in gleicher Weise wie jener ständisch-konservative eines Friedrich Gentz und Karl Ludwig Haller der politischen Romantik entsprang²²⁶. Dieser Traditional-Liberalismus, der in Ansätzen bereits von Edmund Burke, wesentlich aber von Benjamin Con-

Pfalz in der bayerischen Ständeversammlung 1819–1848, in: ZBLG. 32 (1969) S. 767–812; Eckard Heintz, *Der Beamtenabgeordnete im bayerischen Landtag. Eine politologische Studie über die Stellung des Beamtentums der parlamentarischen Entwicklung Deutschlands*. Berlin (Diss. Phil.) 1966. Hoffmann macht gewisse Einschränkungen zur genannten allgemeinen These. Ihm ist zuzustimmen, daß einzelne Abgeordnete sicherlich die volle Bedeutung des Landtages erkannten und nach diesen Einsichten handelten; ein dominanter durchgängiger Zug war dies aber nicht. Siehe auch Wilhelmine Gözl, *Der bayerische Landtag 1831. Ein Wendepunkt in der Regierung Ludwigs I.* München (Diss. Phil.) 1926; Christian Ernst von Benzels-Sternau, *Baierbriefe oder Geist der vier ersten Ständeversammlungen des Königreiches Baiern*, 4 Bde. Stuttgart 1831; Ders., *Bericht über die Ständeversammlung des Königreiches Bayern vom 17. November 1827 bis 18. August 1828*. Zürich 1829; Edgar Bauer, *Geschichte der constitutionellen und revolutionären Bewegungen im südlichen Deutschland in den Jahren 1831–34*, 3 Bde. Charlottenburg und Leipzig 1845.

²²² Zur Problematik vgl. Karl W. Deutsch, *Soziale Mobilisierung und politische Entwicklung*, in: *Theorien des sozialen Wandels* (E. 7) S. 329–350; Peter Steinbach, *Politische Partizipationsforschung*, in: *Probleme der Modernisierung in Deutschland. Sozialhistorische Studien zum 19. und 20. Jahrhundert*. Hrsgg. H. Kaelble u. a. Opladen 1975, S. 171–234; Hans Fenske, *Wahlrecht und Parteiensystem. Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte*. Frankfurt/M. 1972.

²²³ Vgl. u. a. die Ausführungen Wredes und Ringels bei den Verfassungsverhandlungen am 9. April 1818, StR. 1655, HStAM. Siehe auch Rudolf Smend, *Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts*, in: Ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen* (IV. 297) S. 19–38.

²²⁴ *Arelin-Rotteck, Staatsrecht* (E. 37) II, 2, S. 165–185; Wilhelm Traugott Krug, *Das Repräsentativsystem* (IV. 294).

²²⁵ Gerhard Loewenberg, *Parliament in the German Political System*. Cornell 1966, p. 40 ff.; siehe auch James H. Wolfe, *Berufsständische Vertretung im Bayerischen Senat. Verfassungsaufbau in der Nachkriegszeit*, in: ZBLG. 39 (1976) S. 541–560; Paul Wilhelm, *Der bayerische Senat nach der Verfassung von 1946*. München (Diss. Jur.) 1963.

²²⁶ Carl Schmitt, *Politische Romantik*. Berlin ³1968; auch Ders., *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien. Berlin 1963.

stant formuliert wurde²²⁷, trug in seinem Verständnis von der Volksvertretung insofern der gesellschaftlichen Wirklichkeit Rechnung, als sich das Bürgertum gegenüber den überkommenen sozialen Kräften noch nicht durchgesetzt hatte. Da »Opposition« als »eines von den Lebensprinzipien der Repräsentativverfassung« begriffen wurde, ordnete sich in diesem Rahmen nicht nur der beginnende Gegensatz Rechts und Links ein, sondern die »Opposition« verstand sich auch als Prüfstein der Gesetz- und Zweckmäßigkeit der Staatsverwaltung²²⁸. Die politischen Kräfte rangen um die Ausgestaltung der Verfassung und damit verbunden um eine politische Wertordnung. Bereits die ersten beiden Landtagsperioden ließen erkennen, daß es letztlich auch immer um die Frage »wer ist Staatsbürger im politisch vollberechtigten Sinn?« ging; daher konnte, trotz des großen Eindruckes, den die Verfassungsgebung von 1818 machte, kein Verfassungsmythos — der einen allgemeinen Konsens innerhalb der Gesellschaft voraussetzt — entstehen, obwohl Versuche, etwa mit Hilfe von Gedenkmünzen oder Gedenkfeiern, so in Gaibach 1832 anlässlich der Errichtung einer Konstitutionssäule, nicht fehlten²²⁹. Die Deutung der Verfassung als Grundordnung von Staat und Gesellschaft war in einem prinzipiellen Sinne offen²³⁰.

Die Entwicklung wurde vom freien Markt der Ideen getragen, dessen Triebkräfte religiöse Toleranz und Grundrechte waren. Das Denken und die politi-

²²⁷ Edmund Burke vertrat in seiner Rede an seine Wähler in Bristol 1774 für die Abgeordneten die Auffassung des freien Mandats und der allgemeinen Repräsentation des Gemeinwohls. Wenn er andererseits die »geometrische Staatsverfassung« verurteilte, wollte er weniger den traditionellen kontinentalen Verhältnissen huldigen, sondern mehr den Unterschied zu den englischen Verhältnissen herausstellen. Edmund Burke, Works and Correspondence. Ed. by Ch. W. Fitzwilliam and R. Burke, 8 vols London 1852, hier: vol. 3, Speech on Mr. Burke's arrival in Bristol and at the conclusion of the poll, 1774; Ders., Betrachtungen über die französische Revolution. In der deutschen Übertragung von Friedrich Gentz. Bearb. und mit einem Nachwort von Lore Iser. Einleitung von Dieter Henrich (= Theorie 1). Frankfurt/M. 1967, S. 288. — Lothar Gall, Benjamin Constant (VII. 137) Tl. III, Kap. 3; auch Carl Schmitt, Politische Romantik (II. 175). — Von einer einfachen Übernahme dieser Ideen kann natürlich nicht die Rede sein. Schließlich reagiert jede Gesellschaft — und das zeigt auch die Frage der Rezeption des Code Napoléon auf von außen kommende Ideen und Einflüsse in ihren sozialen Lagen und Gegebenheiten.

²²⁸ Am 28. Mai 1822 führte der Abgeordnete Freiherr von Aretin vor der Ka.d.Abg. aus: »Die Opposition ist von der Verfassung selbst aufgestellt, gleichsam als das öffentliche Gewissen der Verwaltung, um ihr anzuzeigen, wo, und wie sie gesündigt. Sie ist das eigentliche Lebensprinzip der gesetzlichen Monarchie. Überhaupt, wenn man eine freie Verfassung in Gang gebracht, kommt es nicht mehr auf Das an, was Dieser oder Jener will, sondern auf Das, was die Verfassung, und in ihrem Geiste die öffentliche Meinung will. Das Genie des konstitutionellen Staatsmannes beruht darin, diese öffentliche Meinung zu erkennen, nicht, damit er sie bekämpfe, sondern damit er ihrer Richtung folge.« StBdKadAbg. von 1822, Bd. 11, S. 352. Siehe auch Johann Ludwig Klüber, Öffentliches Recht (VII. 159) S. 458; Sebald Brendel, Die Geschichte, das Wesen und der Wert der Nationalrepräsentation (IV. 319).

²²⁹ Max Domarus, Bürgermeister Behr. Ein Kämpfer für den Rechtsstaat. Würzburg 1971, S. 167 ff.; Ludwig Zimmermann, Die Einheits- und Freiheitsbewegung (VI. 45); Eugen Franz, Bayerische Verfassungskämpfe (E. 29).

schen Ziele wiesen über die Gleichheit vor dem Gesetz hinaus und erkannten in ihr nur den Teil einer umfassenden Wertordnung. Diese speiste sich darüber hinaus nicht allein wie in der Zeit der Aufklärung aus moralischen, humanitären Überzeugungen und intellektuellen Spielereien oder Träumereien, sondern verband sich in umfassender Weise mit dem Fortschrittsglauben²³¹. Der zahlenmäßig erfaßbare, aber dennoch magische Begriff Wachstum sollte ständig an Bedeutung zunehmen²³². Theoretische Einsichten einerseits und geschichtliche oder vermeintlich geschichtliche Erfahrungen andererseits suchten das ambivalente Verhältnis von Ethik und Wirtschaft oder Bildung und Besitz zu bestimmen. Das Ergebnis ergibt die jeweilige *Bewertung* von Staat und Gesellschaft, von Privat und Öffentlich. Die »Ideologien« der entstehenden politischen Gruppierungen zeichneten sich ab. Sie suchten die politischen Gegenstände in Gesamtmodellen zu vereinigen. Die Deutung der Welt umriß die Möglichkeiten des politischen Verhaltens²³³.

Die öffentliche Meinung als das öffentliche Gewissen sollte die Werte sichern, die dem bürgerlichen Geist als moralische Macht gegenüber dem Staat Eigenständigkeit verliehen²³⁴. Dabei wirkte die Tatsache, daß die Gewissens-, die Presse-, die Versammlungs- und die Wahlfreiheit sowie das Petitionsrecht nur begrenzt gewährt wurden, auf die Dauer verfassungspolitisch verschärfend, denn letztlich ist Freiheit unteilbar. Das neue Bild vom politischen Menschen setzte sich weiter durch, denn selbst die eingeschränkte öffentliche Meinung und die einge-

²³⁰ Auf die Erklärung Ludwigs I. und verschiedener verantwortlicher Minister, die Verfassung von 1818 weiterzuentwickeln, wurde bereits verwiesen. Dies kam auch in der Präambel der Verfassung zum Ausdruck. — Die Frage der offenen Verfassungsinterpretation spielt im Anschluß an Karl Popper unter anderen ähnlichen Vorzeichen auch heute eine besondere Rolle. So wie heute bei der Verfassungsinterpretation die organisierten Interessen mitwirken, waren es im Vormärz die entstehenden politischen Gruppen. Hier sind Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit in gleicher Weise gemeint. Vgl. Peter Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Ein Beitrag zur pluralistischen und »prozessualen« Verfassungsinterpretation, in: JZ 30/10 (1975) S. 297–305; Ders., Zeit und Verfassung. Prolegomena zu einem »zeit-gerechten« Verfassungsverständnis, in: ZfP. 21 (1974) S. 111–137.

²³¹ Trotz der Vorbereitungsphase, in der sich die Entwicklung befand, zeichneten sich diese Gedanken früh ab. Vgl. u. a. Anonym (Jacob Salat), Die Fortschritte des Lichts in Bayern. Deutschland (Ulm) 1805.

²³² Damit verbanden sich Forderungen, wie Zolleinheit, Ausbau des Verkehrswesens, staatliche Hilfsmaßnahmen für Investitionen, Ausbau des Bildungswesens, Liberalisierung der Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung, Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion u. a. m. Vgl. z. B. die Programmatik und Wirksamkeit des Polytechnischen Vereins; Herbert Pfisterer, Der Polytechnische Verein und sein Wirken im vorindustriellen Bayern (1815–1830) (= MBM. 45). München 1973.

²³³ Sebald Brendel, Die Geschichte, das Wesen und der Wert der Nationalrepräsentation (IV. 319); den Fortgang der Entwicklung zeigt Thomas Nipperdey, Über einige Grundzüge der deutschen Parteiengeschichte (VI. 189).

²³⁴ Johann Ludwig Klüber, Öffentliches Recht (VII. 159) S. 458; Johann Joseph Görres ging 1814 noch darüber hinaus, indem er der öffentlichen Meinung die Funktion einer Repräsentation des Volkes zuwies, Rheinischer Merkur vom 1. und 3. Juli 1814; vgl. Hans A. Münster, Die öffentliche Meinung in Johann Joseph Görres' politischer Publizistik. Berlin 1926.

schränkten Grundfreiheiten waren nur von individuellen Bürgern und nicht vom abstrakten Volk oder von abstrakten Volksklassen wahrnehmbar. Nachdem sich aber in der öffentlichen Meinung — ähnlich wie im Gewohnheitsrecht — nicht der Staat, sondern die Gesellschaft äußerte, gewann die öffentliche Erörterung der allgemeinen Probleme Einfluß auf die Tätigkeit des Staates²³⁵. Öffentliche Meinung und Parteienentwicklung traten in Wechselwirkung zueinander und machten, in welchem Rahmen auch immer, durch die Konsequenz der dualistischen Struktur politisches Handeln *notwendig*. Indem sich also die Prinzipien der aufklärerischen Vernunft in institutionalisierten Formen im Konstitutionalismus als Machtverteilung niederschlugen, war das Zeitalter der Politik im modernen Verständnis angebrochen. Parteienentwicklung und Staatsform bedingten einander künftig trotz der Vorbehalte der monarchischen Interessen. Monarchie und Repräsentativsystem wurden dabei als durchaus vereinbar angesehen²³⁶.

Im bayerischen Frühkonstitutionalismus, wie er sich in diesem Zusammenhang in der Ständeversammlung darstellte, kann man zwar noch nicht von Parteien sprechen, dennoch ist die aufgezeigte Entwicklung im Kern angelegt. Der Weg führte über Ansätze liberaler oder konservativ-aristokratischer Gruppierungen als »Opposition«²³⁷, die Vorstellung von der Kammer der Reichsräte als »Adelspartei«²³⁸ zu konfessionellen Zusammenschlüssen, wie in den 30-er Jahren am Görreskreis ersichtlich²³⁹. Die Ausprägung des Parteienwesens verlief in Bay-

²³⁵ Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, S. 234 ff.; vgl. auch Rudolf Schenda, Volk ohne Buch. Studien zur Sozialgeschichte der populären Lesestoffe 1770–1910. Frankfurt/M. 1970; Rolf Engelsing, Massenpublikum und Journalistentum im 19. Jahrhundert in Nordwestdeutschland. Berlin 1966.

²³⁶ Dies zeigen selbst die Verhandlungen des »stürmischen« Landtages von 1819. Neben den bisherigen Hinweisen siehe noch Klüber-Welcker, Wichtige Urkunden (II. 206) S. 403 f. (Anmerkung); ferner vorne Anm. VII. 215.

²³⁷ Der »Hesperus« schrieb am 7. Dezember 1827, daß sich der Regierung gegenüber in der Ka.d.Ab.g. »eine Fraktion des Aristokratismus, fürs Alte, aus Besorgnis, das Neue möchte schaden«, bilde. Weitere Literatur siehe in Anm. VII. 221.

²³⁸ Bemerkenswert ist hier der heftige Streit beider Kammern auf dem Ersten Landtag um die Adresse an den König. Vgl. auch Friedrich Gentz, Über die erste baierische Ständeversammlung (VII. 114) S. 337 f.

²³⁹ Ludwig Bergsträsser, Der Görreskreis im bayerischen Landtag (VI. 197); Karl Bachem, Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrums Partei (VI. 197) I, Kap. IV, 6; Max Spindler, Die Regierungszeit Ludwigs I. (VII. 174) S. 144 ff. Die Frage der Beziehung zwischen Religion und Parteienentwicklung ist ein allgemeines Problem des Vormärz; vgl. Hans Rosenberg, Politische Denkströmungen im deutschen Vormärz (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 3). Göttingen 1972, Kap. 2; Friedrich Wilhelm Graf, Die Politisierung des religiösen Bewußtseins. Die bürgerlichen Religionsparteien im deutschen Vormärz: Das Beispiel des Deutschkatholizismus (= Neuzeit im Aufbau. Darstellung und Dokumentation, 5). Stuttgart 1978; Manfred E. Welti, Abendmahl, Zollpolitik und Sozialistengesetz in der Pfalz. Eine statistisch-quantifizierende Untersuchung zur Verbreitung von liberal-aufklärerischem Gedankengut im 19. Jahrhundert, in: GuG. 3/3 (1977) S. 384–405; Thomas Nipperdey, Grundprobleme der deutschen Parteiengeschichte im 19. Jahrhundert, in: Ders., Gesellschaft, Kultur, Theorie. Gesammelte Aufsätze zur Neueren Geschichte (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 18). Göttingen 1976, S. 89–112.

ern und Deutschland langsam. Sie vollzog sich parallel der Selbstorganisation der Gesellschaft und stellte daher als rationale Form eine künftige Erscheinung des modernen Staates dar. Dieser Prozeß war zur Zeit der Verfassungsgebung noch nicht sehr weit fortgeschritten. So konnte die verfassungsmäßige Distanz zwischen Abgeordneten und Wählern klarer gestaltet werden als notwendig. Das strikte Verbot eines »Wahlkampfes« auf kommunaler Ebene, die Mängel des Gemeindeedikts und die verzögerte Einführung der Institution des Landrats erschwerten ein Herauswachsen der Repräsentation aus der lokalen Selbstverwaltung sehr oder machten sie gar unmöglich²⁴⁰. Die *politische* Bildung des Volkes wurde dadurch entscheidend behindert, wenn nicht unmöglich gemacht²⁴¹ und der Bürger zusehends ins Private gedrängt; es blieb ihm, wie Thomas Mann sagte, »nur der Weg in die machtgeschützte Innerlichkeit«. Der liberal-bürgerlichen Opposition war zunächst selbst nicht an einer politischen Verbindung mit dem Volk, was in der Praxis nur Abhängigkeit von Volksteilen bedeuten konnte, gelegen, da sie eine Rückkehr zu den altständischen Partikularinteressen — wie es Friedrich Gentz auch propagierte — befürchtete. Auch lehnte sie Fraktionsbildungen ab. Für sie war das Parlament in seiner *Einheit* Instrument der Kontrolle der Regierung. Künftig erwies sich dieser Standpunkt als unzureichend. Der englischen Vorstellung von einer Opposition der verfassungsmäßig begrenzten politischen Alternativen *innerhalb* des Parlaments huldigte sie nicht²⁴².

Die Entwicklung führte zu einer wachsenden institutionellen, aber auch bewußtseinsmäßigen, mentalen »Entgegen«-Setzung von Volk und Volksvertretung, von »gemeinem Mann« und Honoratiore²⁴³. Hier spiegelt sich unter veränderter Perspektive die Spaltung von Staat und Gesellschaft. Vereine und Assoziationen entstanden im privaten, nicht-öffentlichen, nicht-politischen Rah-

²⁴⁰ Siehe u. a. Anm. VI. 101; Ignaz Rudhart, ebd., II, S. 331; Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte (E. 28) S. 198.

²⁴¹ Ignaz Rudhart, ebd., II, S. 384; Aretin-Rotteck, Staatsrecht (E. 37) II, 2, 265 f.; Lenore O'Boyle, Klassische Bildung (V. 118); Rolf Engelsing, Zur politischen Bildung der deutschen Unterschichten 1789—1863, in: Ders., Zur Sozialgeschichte deutscher Mittel- und Unterschichten (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 4). Göttingen 1973, S. 155—179.

²⁴² Vgl. u. a. die Ausführungen des Abgeordneten Aretin in der Ka.d.AbG. am 28. Mai 1822, oben Anm. VII. 228; Sebald Brendel, Die Geschichte, das Wesen und der Wert der Nationalrepräsentation (IV. 319) II, S. 331 ff.; Carl von Rotteck, Ideen über Landstände. Karlsruhe 1819; Aretin-Rotteck, ebd. II, 2, S. 154 ff.; Lothar Gall, Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus, in: Politische Ideologien (I. 9) S. 153—170; Theodor Schieder, Die geschichtlichen Grundlagen und Epochen des deutschen Parteiwesens, in: Ders., Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. München 1958, S. 133—171; Wilhelm Traugott Krug, Das Repräsentativsystem (IV. 294) S. 91 ff., ist dagegen der Auffassung: »Mithin kann man nicht von den Ständen im Ganzen sagen, daß sie eine Opposition und noch dazu eine notwendige seien« (Sperrung von Krug). Er ist für das Parteiensystem nach englischem und französischem Beispiel.

²⁴³ In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mußten erst die Honoratiorenparteien zu Wähler- und Massenparteien werden, die Landtagsfraktionen »erobern«, um dann die Regierungsgeschäfte beeinflussen zu können. In gewisser Weise gilt dies auch für die Sozialdemokratie. Vgl. u. a. Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit (E. 37) Kap. III, 2 c, d, V.

men und wirkten in der Regel unabhängig von den »Fraktions«-Parteien des Landtages²⁴⁴. Diese Unterscheidung wurde insofern zur »Doktrin« erhoben, als die restaurativen Regierungen dadurch den politisch-staatlichen Bereich für sich als Kompetenzmonopol reklamieren konnten – die Voraussetzung, um die Disziplinierung der öffentlichen Meinung wirkungsvoll durchzusetzen²⁴⁵. Jede Verfassung wird durch ihre Fähigkeit, Gegenstrukturen zu integrieren, lebendig erhalten²⁴⁶. Diese Möglichkeit war zwischen Monarch/Regierung und Volksvertretung immerhin gegeben, jedoch zwischen Regierung/Ständeversammlung und Volk nur höchst mangelhaft eingerichtet. Die Grundsätze, die die Verfassung eigentlich verwirklichen wollte, nämlich die Steigerung und Neubegründung der Legitimität des Staates und der Monarchie durch das Volk, wurden daher in ihrer im politischen Sinn wertschaffenden Kraft rasch von der Wirklichkeit der gesellschaftlich-politischen Lage überholt. Die wachsende Verhärtung der Regierungspraxis im Vormärz legt davon beredtes Zeugnis ab, und die Ereignisse der Jahre 1830 und 1848 erhellen die Verhältnisse schlaglichtartig.

²⁴⁴ Vor allem Helmut Kramer, *Fraktionsbindungen* (VII. 206); Friedrich Müller, *Korporation und Assoziation. Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz* (= Schriften zum öffentlichen Recht, 21). Berlin 1965; Theodor Schieder, *Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus*, in: Ders., *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit*. München 1958, S. 110–132; Lothar Gall, *Das Problem der parlamentarischen Opposition* (VII. 242); Thomas Nipperdey, *Verein als soziale Struktur in Deutschland im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert. Eine Fallstudie zur Modernisierung I*, in: Ders., *Gesellschaft, Kultur, Theorie. Gesammelte Aufsätze zur Neueren Geschichte*. Göttingen 1976, S. 174–205; Otto Dann, *Die Anfänge politischer Vereinsbildung* (V. 162); Ingo Tornow, *Das Münchner Vereinswesen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, mit einem Ausblick auf die zweite Jahrhunderthälfte* (= MBM. 75). München 1977. – Der hier angesprochene Zusammenhang bedeutet nicht, daß es keine Gruppen mit politischen Zielsetzungen gegeben hätte, will auch nicht die Bedeutung der Vereinsentwicklung für die gesellschaftliche Entfaltung in Abrede stellen. Hier sind jene Elemente wichtig, die auf die Verfassungsstruktur abzielen.

²⁴⁵ Manfred Treml, *Bayerns Pressepolitik* (II. 208); Franz Schneider, *Pressefreiheit* (II. 224) Kap. 7.

²⁴⁶ Eine lebendige Verfassung hat ein ausgewogenes System der Kräfte darzustellen, d. h. sie muß in prinzipieller Weise offen sein bzw. Gegenstrukturen aufnehmen. Dies zeigt sich bereits in der Verbindung konkurrierender Gewalten, in der zentralen Orientierung des Föderalismus und in der Einbindung abweichender Interessen.

VIII. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK: VERFASSUNGSENTWICKLUNG UND MODERNER STAAT

Die Empfindung der Menschen geht in der geschichtlichen Wirklichkeit der Doktrin voran. Ist dies nicht der Fall, versinkt die Doktrin im Meer der unverbindlichen Meinungen, der Spekulationen oder der wissenschaftlichen Modellspele. Die Theorie tritt nur bei Sensibilisierung gesellschaftlicher Gruppen in ein gestaltendes Spannungsverhältnis zur politischen Praxis. Die Epoche der Reformen in Bayern vom Aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Verfassungsgebung in den 20-er Jahren des 19. Jahrhunderts ist unter diesem Gesichtspunkt eine Einheit, die im europäischen Zusammenhang ihr Wesen gewann. Ursache sind Entwicklungen, die sich ganz allgemein mit dem Begriff Aufklärung erfassen lassen und die den Menschen in seiner Gesamtexistenz erfassen. Sie vollzogen sich in den Staaten ihrer Entstehung — so in England — früher und langsam, wirkten von da aus beschleunigend auf die später gekommenen, sogenannten Nachzügler-Staaten¹.

Der Vorgang bedeutet eine Zeitenwende, die den Übergang von der Herkunfts- zur Zukunftswelt² umgreift und mit dem endgültigen Eintritt der europäischen Völker in die Moderne beschrieben werden kann. Die Form des modernen Staates setzte sich durch. Er drückt insofern ein Grundschema dieser Epoche aus, als sich kein Volk Europas durch ständigen Vergleich und den damit verbundenem Zwang zum Wettbewerb diesem Umwälzungsprozeß in der Zeit selbst oder später entziehen konnte. Ja, man wird gewichtige Gründe dafür dartzunehmen können, daß sich in diesem Grundschema auch Elemente der *heutigen* Weltzivilisation abzeichneten³. Der *Begriff* »moderne Staaten« tauchte erst um die Wende zum 19. Jahrhundert auf⁴. Sein materieller Gehalt wurde allerdings — wie gezeigt — von vorausgehenden Strukturen bestimmt⁵. Wenn die bayerischen Reformer der Zeit diesen Begriff, soweit ersichtlich, noch nicht verwendeten, dann deshalb, weil sie nicht im Bewußtsein der Modernisierung, sondern in dem der »Schöpfung«, der Staatskonstruktion handelten. Nach ihrem naturrechtlichen Verständnis vom Staat als »Kunst«-Werk — bei dem der Entstehungsakt im Vordergrund stand — ging es nicht um *Neugestaltung*, die im Begriff »modern« beschlossen liegt, sondern um *Neubeginn*, um Neuschaffung. Dieser zeitgebundenen politischen *Absicht* widerspricht natürlich nicht die feststellbare geschichtliche Kontinuität und auch nicht die Tatsache, daß Montgelas historische Gegebenheiten untersuchte, um mit den daraus abge-

¹ Zum Folgenden vgl. vor allem Kap. I und II.

² Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit (V. 205) S. 171; Zur Frage der Versöhnung beider »Welten« vgl. Joachim Ritter, Hegel und die französische Revolution (= es 114). Frankfurt/M. 1965; Niklas Luhmann spricht von alteuropäischer im Vergleich zur modernen Ordnung; so in: Ders., Grundrechte als Institution (I. 121); vgl. auch Reinhart Koselleck, Vergangene Zukunft (E. 4).

³ Herbert Krüger, Die Modernität des modernen Staates (III. 6).

⁴ Stephan Skalweit, Der »moderne Staat« (E. 13) S. 12; vgl. auch Paul-Ludwig Weinacht, Staat (E. 13); Ders., »Staatsbürger« (I. 53).

⁵ Johann Caspar Bluntschli, Lehre vom modernen Stat (E. 13) I, S. 58, läßt das »moderne Weltalter« im Jahre 1740 beginnen.

leiteten Einsichten seine Reformen in die Tat umzusetzen. Das war eine Frage des Programms und des Verfahrens. Seinem Wesen nach wurde der moderne bayerische Staat, vorbereitet durch die Maßnahmen des Aufgeklärten Absolutismus, nach der Jahrhundertwende in seinen Grundlagen verwirklicht. Dies gilt trotz der Kontinuität verschiedener traditionaler Strukturen.

Der Gedanke des Neubeginns hatte für Bayern in anderer Hinsicht dennoch eine ganz konkrete Bedeutung und eine größere Wirkung als in Preußen und Österreich. Der Staat mußte aus einem Territorialkonglomerat zusammengesweißt werden. Die Staatsbildung trat in enge Wechselwirkung zur Verfassungsentwicklung. Beide Bereiche verliehen sich gegenseitig kräftige Impulse. Unter vielfach direkter Berufung auf die während des Aufgeklärten Absolutismus erlassenen Reformmandate, die in weiten Bereichen Vorbildeten, was Montgelas verwirklichen konnte, und mit der Unterstützung der Anhänger der Errungenschaften der Französischen Revolution im Rücken machte nach dem Regierungsantritt Max IV. (I.) Josephs 1799 die innere Stärke des Landes deutliche Fortschritte⁶. Die Wirkung auf die Außenpolitik blieb nicht aus. Die Mittel waren Konvenienz, Kontiguität und Gleichgewicht mit der Maßgabe hegemonialer Orientierung⁷. Die Politik in europäischen Zusammenhängen beanspruchte das Recht auf Bündnisfreiheit mit dem Ziel, die Souveränität für Bayern zu erringen. Allerdings war damit die Auflösung des Alten Reiches eingeleitet. Die machtpolitischen Verhältnisse legten dieses Verhalten Montgelas auch nahe, wie die Politik der großen deutschen Staaten Preußen und Österreich zeigt und die Entwicklung zum Bündniswechsel zu Frankreich 1805 sichtbar macht. Gleichzeitig aber führte die innere Reformtätigkeit zu einer Leistungssteigerung des Staates, die das Land in die Lage versetzte, einer verstärkten Integration in das napoleonische Hegemonialsystem des Rheinbundes zu widerstehen. Unterstützt wurden diese Tendenzen von der aufkommenden romantischen, national-deutschen Bewegung, vor allem in Kreisen um den Kronprinz Ludwig am Münchner Hof. Es näherte sich das Ende der westeuropäischen, reformerisch-revolutionären Impulse. Das partielle Nachgeben gegenüber der preußisch-deutschen Befreiungsideologie führte zum erneuten Bündniswechsel von 1813. Bayern nahm am »Rüttschwur« der deutschen Staaten teil und erhielt im Wesentlichen seine moderne territoriale Gestalt.

Die wiederum notwendige hegemoniale Orientierung erlaubte auch jetzt nicht das Einfrieren der außenpolitischen Bindungen des Mittelstaates Bayern auf völkerrechtlicher Ebene. Angesichts einer Isolierung trat es dem Deutschen Bund bei und suchte seine Souveränität durch Steigerung der nationalen Legitimität in der Verfassungsgebung 1818 zu erhalten. Diese wurde nun nicht mehr wie bis 1808 allein von den Reformern, sondern von allen relevanten Kräften, Monarch, Beamtentum, Adel und Bürgertum getragen. Wie berechtigt diese Politik war, ergab sich einerseits aus den Gefahren des preußisch-deut-

⁶ Vgl. die inhaltlichen Parallelen zwischen dem Aufgeklärten Absolutismus und der Reformepoche sowie die Hinweise in den Präambeln zahlreicher Verordnungen und Gesetzen Montgelas' auf die Reformmandate Max III. Josephs und Karl Theodors in der ersten Zeit seiner Regierung.

⁷ So vertritt Nikolaus Thaddäus Gönner, ein enger Mitarbeiter Montgelas', dieses Konzept in einer Vorbemerkung zu einer Linzientatenarbeit seines Schülers Johann Baptist Nibler, *Der Staat aus dem Organismus des Universums* entwickelt (II. 10).

schen Integrationsstrebens und andererseits aus den Einflüssen des Metternich'schen Systems der inneren Gleichförmigkeit der Staaten des Deutschen Bundes. Gestützt auf die Stärke seines modernen Verfassungsstaates waren für Bayern die Prinzipien des Metternich'schen National-Föderalismus als das kleinere Übel annehmbar. Auch die Befriedigung der Optimisten ging rasch vorüber. Monarchisches Prinzip, Beschränkung der Repräsentation auf die Interessenvertretung des Volkes gegenüber dem Monarchen und Hemmung der bürgerlichen Entfaltung durch Einschränkung der Öffentlichkeit ließen zwar den Schein der einzelstaatlichen Souveränität zu, bedeuteten aber dennoch keine zukunftswirksame Lösung der bayerischen politischen Probleme. Zunächst verminderte sich die Unabhängigkeit im Deutschen Bund zu einer Form der Selbständigkeit⁸; wichtiger aber war der Verlust der strukturellen Einheit der bayerischen Politik.

Die Einbindung in das System Metternichs war nicht nur eine äußerliche Angelegenheit, vielmehr gewann das Land unter dessen Einfluß veränderte gesellschaftlich-kulturelle Wesenszüge und erhöhte Affinität zu Österreich. Auf der anderen Seite nahm der nationale Gedanke, verstärkt durch die industrielle Entfesselung — zu deren Schwerpunkt wurde immer mehr West- und Norddeutschland —, an Kraft zu. Österreich wollte und konnte auf Grund seiner Lage als Vielvölkerstaat diesen Tendenzen nicht folgen. Es entwickelten sich neben dem politisch-kulturellen Dualismus auch zwei Wirtschaftssysteme auf dem Boden des Deutschen Bundes: das eine umfaßte die österreichische Monarchie, und das andere formierte sich seit den endenden 20-er Jahren zum Deutschen Zollverein. Auf Dauer kann aber kein Staat des 19. und 20. Jahrhunderts zwei Wirtschaftssysteme auf seinem Hoheitsgebiet ertragen. Es kann zur Spaltung des Landes kommen. Nachdem der Deutsche Bund kein Einheitsstaat war, wurde Österreich nur langsam aus dem Bund gedrängt. Ein Zeichen dieser Entwicklung war die zunehmende Verlagerung der Mitte der deutschen Politik nach Norddeutschland. Bayerns Bindungen an Österreich waren stark. Es vollzog diese mental-politische Neuorientierung nicht, wohingegen es wirtschaftspolitisch den Zollverein mitbegründete und ihm auch beitrug. Die bayerische Regierung ging damit gleichzeitig in zwei verschiedene Richtungen. Diese Antinomie in der bayerischen Politik ließ mit den weitreichenden Folgen die Pläne für ein Drittes Deutschland scheitern und war für das Land Belastung und Kennzeichen der nationalen föderalen Frage bis zum Ende der Monarchie.

Die territoriale Entwicklung Bayerns war ohne die Steigerung der inneren Stärke des Staates nicht denkbar⁹. Damit verband sich auf Grund der tief einschneidenden Reformtätigkeit notwendigerweise eine Verfassungsneugestaltung. Dieser Vorgang erschöpfte sich nicht im verengenden Bemühen um eine »Konstitution«, eine geschriebene Verfassung, im engeren Sinn. Der Prozeß der Verfassungsgestaltung erfaßte in offensiver Weise die politisch-gesellschaftliche Bauform¹⁰ Bayerns in jener Epoche, auch wenn letztlich die Bewegung von Staat und Gesellschaft sowie die außenpolitischen Zwänge zu einer Kodifizierung des Verfassungsrechts 1808 und 1818 im Interesse der national-bayerischen Einheit führten. Hier gilt — wie in den meisten Staaten der deutschen

⁸ Vgl. neben den Ausführungen in Kap. II und VI die Anm. VII. 245.

⁹ Zum Folgenden Kap. III und IV.

¹⁰ Begrifflich formuliert so Ernst-Wolfgang Böckenförde, in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte* (III. 1), Einleitung im Anschluß an Otto Brunner.

Reformzeit¹¹ — noch mehr als in der Außenpolitik die wirksame Verknüpfung von »Geschichte und Persönlichkeit«.

Maximilian von Montgelas legte als tatkräftig leitender Minister in wichtigen Bereichen die Grundlagen zur weiteren Auflockerung und Überwindung der residualen Mentalität der Menschen und sozialen Gruppen. Er suchte in einer »Revolution von oben« sein »Système« in die Tat umzusetzen. Eingeleitet wurde die Entwicklung schon im Aufgeklärten Absolutismus, Gestalt gewann sie aber erst, als die korporativ-altständische Ordnung wirklich durchbrochen werden konnte. Adel, Kirche und Bürgerstand verloren nach und nach ihre autonomen Privilegien und wurden mit neuen Funktionen innerhalb des Staates betraut. Selbst wenn ihnen über formalisierte Kriterien besondere Rechte verliehen wurden, gewährte und garantierte sie der Staat. Grundsätzlich galt nunmehr, die sich aus der institutionellen Struktur ergebende Ungleichheit — etwa in der Staatsverwaltung — dadurch aufzuheben, daß man die sich damit verbindenden Positionen allgemein oder durch formale Bestimmungen zugänglich machte. Gleichzeitig und in Wechselwirkung zur Gesellschaftspolitik erstrebte die bayerische Regierung die Stärkung und Integration des Staates. Unter der Parole der Souveränität nach innen wurde das Regierungs- und Verwaltungssystem neu geordnet, der Justiz Eigengewicht verliehen und der Staat von den patrimonialen Bindungen der Monarchie befreit. Eine auf Besitz als Zensus für die politische Berechtigung gegründete Volksvertretung hatte zusammen mit der »funktionalen« Repräsentation eines »Beamtenparlaments« die Aufgabe, Legitimität von unten nach oben zu vermitteln. Dazu genügte es nicht, die feudale Ordnung zu beseitigen; es bedurfte der Grundlegung einer neuen Gesellschaft¹². Schließlich sollte ihre Freilassung aus den traditionellen Bindungen vor allem die finanzielle, wirtschaftliche und militärische Kraft des Staates erhöhen. Gemäß den Forderungen und Erkenntnissen der Zeit war das Mittel dazu die Garantie des Eigentums und die Gewähr von Grundrechten als Gleichheits- und Freiheitsrechte. Aber auch in diesem Rahmen konnte nach Auffassung der bayerischen Reformen die Gesellschaft nicht sich selbst überlassen werden. Als Gründe spielten sowohl die Absicht der gesellschaftlichen Disziplinierung als auch die Sicherung der Reformen gegenüber traditionellen sozialen Gruppen eine Rolle. Die Untertanen bedurften nach der Politik Montgelas' der Herausführung aus der sozialen Vereinzelung und der Einbindung oder der Mobilisierung im Sinne der staatlichen Werte sowie der mentalen Orientierung auf den angestrebten Staatszweck. Dies hatte auf zweierlei Weise zu geschehen: Einmal durch die empfindliche Begrenzung der politisch-repräsentativen Teilhabe des Volkes sowohl nach der Zahl der Berechtigten als auch nach der Art der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung sowie der Regelung des Entscheidungsablaufes bei den Staatsorganen; zum anderen durch die Gewähr der Grundrechte als Freiheitsrechte allein im privat-bürgerlichen Rahmen. Die politische Teilhabe beabsichtigte man an die Fortschritte staatsbürgerlicher Erziehung zu knüpfen, wobei der so in Gang gesetzte Prozeß die Gesellschaft in ihrer Differenzierung vereinheitlichen und in wachsender Identifikation die bayerische Nation durch den Staat als politische Einheit schaffen sollte.

¹¹ Eberhard Weis, Absolute Monarchie und Reform (E. 19).

¹² Kap. V.

Dieser Kern der monistischen Verfassungsstruktur Montgelas' nach der Konstitution von 1808 hatte große Ausstrahlung, auch wenn die Nationalrepräsentation nie zusammentrat. Ein bayerisch-nationales Staatsgefühl brach verhältnismäßig rasch durch, und die Verwirklichung der Grundrechte bedeutete auch in ihrer Beschränkung eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Das Ringen um die Grenzziehung zwischen beiden Bereichen setzte dann ein, als der Staat nicht mehr in erster Linie Reformstaat, nicht mehr Gestalter einer lebendigen Verfassung war. Monarchie und staatliche Institutionen erstrebten, beeinflusst durch die innere und äußere Lage des Landes, erhöhte Legitimität, und die öffentliche Meinung verlangte unabhängige politische Einrichtungen zur Sicherung der Rechte des Volkes. Die Vertreter der traditional-konservativen und fortschrittlich-liberalen sozialen Gruppen reagierten als Gesellschaft gegenüber dem Staat. Der Aufbruch zur bürgerlichen Entfaltung kündigte sich an. Trotz der Beharrungskraft des Systems Montgelas' waren die Weichen in Richtung einer dualistischen Verfassungsrevision gestellt¹³. Der Monismus des Ministers trug die Bedingungen der Selbstüberwindung in sich.

Die »egalitäre« Phase der Reformtätigkeit bis 1808 erwies sich trotz ihrer grundlegenden Neuerungen hinsichtlich der Regelung der politisch-verfassungsmäßigen Gesamtverhältnisse als unzureichend. Schon die Tatsache, daß sie nicht die breitestmögliche Zustimmung erfuhr, sondern nur von einer verhältnismäßig kleinen Gruppe von Reformern allein getragen wurde, mußte bei Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen den Wunsch nach Revision oder Weiterentwicklung laut werden lassen. Die Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft gedieh nach 1808 soweit, daß durch fehlende revolutionäre Veränderung die Verhältnisse bei Kontinuität traditioneller Formen zur konstitutionellen Regelung tendierten. Diese Entwicklung bahnte sich bereits unter dem Einfluß der restitutiven Adelspolitik Napoleons an, zeigte sich aber auch in der stillen »Kontrepolitik« Montgelas' gegen Frankreich, die ein Bündnis mit dem Adel und den von der Romantik geprägten, national-deutschen Kräften nahelegte. Nach 1813 beschleunigte sich diese Politik. Die westeuropäischen Einflüsse ließen nach¹⁴. Das Denken und Handeln der bayerischen Regierung nach Plänen und großangelegten Entwürfen wurde abgelöst durch das zähe Ringen der bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte um das Machbare¹⁵. Die verfassungspolitischen Maßnahmen waren nun weniger »mechanistisch«, weniger dogmatisch, mehr realistisch. Der Kompromiß stand im Vordergrund. So bedeutete die Entwicklung bis 1818 im ganzen gesehen doch eine Wende, wenn sie auch nicht in eine Aufhebung der bisherigen Reformen mündete. Die Ergebnisse wurden aber nunmehr von den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen getragen und hatten insofern Dauer. Die Kurskorrekturen an den Reformen der frühen Montgelas-Ära führten auf der obersten und untersten Ebene zu einer Anpassung der Verfassungsstruktur an traditionale Verhältnisse und nahmen in dieser Hinsicht Anteil an der Aus-

¹³ Kap. VI.

¹⁴ Nach 1818 verstärkte sich diese Entwicklung. Die Pfalz konnte zwar ihre Sonderstellung behaupten, dennoch konnte sie sich der neuen Lage und den neuen Bindungen nicht entziehen. Siehe Kap. VII, 3.

¹⁵ Kap. VI, auch für das Folgende.

prägung nicht nur des bayerischen, sondern auch des deutschen Typus des bürgerlichen Verfassungsstaates. Wichtige Adelsrechte wurden schrittweise wieder hergestellt. Die »Spaltung« des Beamtentums in pragmatische und in nicht-pragmatische Beamte mündete schließlich in die weitgehende soziale Gleichstellung der hohen Beamtenschaft mit dem Hofadel. Es war eine wichtige Voraussetzung und eine Entschädigung für die Verlagerung des Schwerpunktes der politischen Staatstätigkeit auf die adeligen Minister im Ringen um die grundlegende Verordnung vom 2. Februar 1817. Eine Versöhnung des hohen Adels mit dem Ministerialbeamtentum war damit freilich auf lange Zeit noch nicht gegeben. Die Wende im Bildungswesen seit 1808, die Verhinderung der Zivilrechtskodifikation und die Umbildung des Gemeindegewesens 1817/18 wiesen den Weg zur Teilung der Sozialordnung auf dem Lande, der Auseinanderentwicklung von städtischer und ländlicher Gesellschaft und der Trennung von Gelehrten- und Volksbildung mit der Folge der verstärkten Ablösung einer bürgerlichen Elite¹⁶. Alle diese Maßnahmen — sie fanden Eingang in die Verfassung von 1818 — bereiteten den Boden für den Verfassungskompromiß, wie er schließlich 1818 durch den Zwang der Ordnung der Staatsfinanzen und der Kirchenverfassung sowie der Abwehr der Metternich'schen Gleichförmigkeitspolitik in den deutschen Bundesstaaten veranlaßt wurde¹⁷.

Der Übergang vom monistischen Staatsdenken Montgelas' zur konstitutionellen Staatsvorstellung seiner Nachfolger vollzog sich reibungsloser, als es zunächst schien. Abgesehen von der personellen Kontinuität in den höchsten Staatsämtern, zeigte sich auch im theoretischen Bereich ein bemerkenswerterweise weiterwirkender Gedankenbogen in der Staatsauffassung. Der Staat als Konstruktion im Sinne der Aufklärer ist ebenso eine konkrete Utopie wie der Staat als Organismus nach romantischem und gemäßigt-liberalem Denken; die einen sahen im Staat den Plan geschichtlichen Fortschritts und die anderen leiten ihn aus der geschichtlichen Fiktion der germanischen Gemeinfreiheit — verbunden mit dem mittelalterlichen Universalismus — ab. In der Tat verloren die *staatlichen* Traditionen der Montgelas'schen Reformen kaum an Kraft; zu ihnen trat eine andere Form der Volksvertretung. Die Verfassung von 1818¹⁸ bestimmte diesen Konstitutionalismus, wie er seinem Wesen nach in Bayern bis zum Ende der Monarchie Bestand hatte. Kennzeichnend war die Verbindung von Volk und Monarchie durch ein kodifiziertes, positives Grundgesetz, dessen Dauerhaftigkeit garantiert war. Der Monarch wurde quasi zur Verfassungseinrichtung. Seine Herrschaft sollte durch Rechtmäßigkeit und die Verbindlichkeit von *Verfahren* an Legitimität zunehmen. Zwischen beiden wurde die Verteilung der Zuständigkeiten so vorgenommen, daß mit Hilfe des monarchischen Prinzips als politischer Maxime dem König und seiner Regierung — in ihnen wurde nicht nur nach Auffassung der Konservativen, sondern auch der Gemäßigten-Liberalen der Staat als Einheit erst handlungsfähig — die gestaltende Kraft der Verfassungsentwicklung zukam. Ein Auftrag zur Verfassungsgestaltung bestand von vorneherein und wurde anerkannt. Er zeigte sich in den programmatischen Bestimmungen und in den Ankündigungen der königlichen Landtagsabschiede¹⁹.

¹⁶ Kap. V, 2, VI, 3.

¹⁷ Kap. VI, 4.

¹⁸ Kap. VII.

¹⁹ In einem gemäßigten Sinne sind die wichtigsten Aufgaben der Verfassungsgestaltung bereits bei Ignaz Rudhart, ebd., II, S. 381 f., aufgeführt.

Die Repräsentation des Volkes fand im Zwei-Kammer-System seinen Ausdruck. Die Auffassung von ihrer Stellung als Interessenvertreterin des Volkes gegenüber dem Monarchen war umstritten und auch aus dem Verfassungstext nicht eindeutig ableitbar. Aber die Volksvertretung selbst begnügte sich in ihrer Mehrheit teils aus Absicht, teils aus Unvermögen mit einer bremsenden und kontrollierenden Funktion gegenüber der Regierung. Dennoch waren in ihr als Repräsentanten der bürgerlichen Bewegung und in Wechselwirkung mit der politischen Öffentlichkeit die verändernden Prinzipien der Verfassungsordnung angelegt. Bei der Regierung trat unter dem Einfluß dieser sich steigernden Entwicklung das restaurative Sicherheitsdenken immer mehr in den Vordergrund. Das nachdrückliche Festhalten an der Unveränderbarkeit der Verfassungsform wurde zum Mittel, um den *Verfassungsinhalt* verfügbar zu halten. Rechtfertigung bot schließlich das auf das Formale beschränkte Postulat des Rechtspositivismus von der »ewigen« Verfassung. Tatsächlich bedeutete aber die ständige Konkretisierung dennoch eine materielle Verfassungsänderung, allerdings ohne Textänderung²⁰. Es handelte sich letztlich um einen weiteren Schritt in der Säkularisierung der Verfassungsordnung unter dem Einfluß der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bewegung. Das Naturgegebene oder Gottegebene in der Begründung staatlicher Herrschaft fand immer weniger Anerkennung. An ihre Stelle traten Wertvorstellungen. Der Monarchie wurde der höchste Wert beigemessen, so bei Friedrich Julius Stahl, der das parlamentarische Prinzip zwar nicht zurückweist, es aber für die deutschen Verhältnisse nicht als *wertvoll* ansieht²¹. In dieser Entwicklung lag eine innere Konsequenz. Mit wachsender Differenzierung des Lebens stiegen die Entscheidungsmöglichkeiten sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich. Die Deutung der Monarchie als Wertordnung hatte die zusätzliche Chance der Legitimation durch Entzug von Alternativen. Hierin ruhte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die große Wirksamkeit der säkularisierten Staatsrechtslehre Max von Seydels²².

Es ist ersichtlich, der dualistische Grundzug der Verfassung gab die Gewähr dafür, daß die Fragen der politisch-gesellschaftlichen Grundordnung auf die Zukunft hin offen begriffen und offen diskutiert wurden, mindestens bis zum Jahre der bürgerlichen Revolution 1848. In den Augen wichtiger Vertreter aus allen Lagern des politischen Volkes konnte das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft 1818 nur unvollkommen geregelt werden. Schließlich war die allgemeine Teilhabe durch die unterschiedliche Berechtigung, den hohen Zensus und das gestufte indirekte Wahlrecht deutlich eingeschränkt. Die Verbürgung der nationalen bayerischen Einheit in der Ständeversammlung war durch Elemente des Lokalismus, des Territorialismus und der rudimentären Wirksamkeit traditionalständischen Verhaltens durchbrochen. In der Praxis tendierte die repräsentative Tätigkeit der Abgeordneten verschiedentlich zu Einstellungen, die eher mit

²⁰ Der Streit um Gesetz und Verordnung im Vormärz legt davon Zeugnis ab. Die Gewichte verschoben sich immer mehr zu einem »Verordnungsregiment«. Vgl. Max Spindler, Die Regierungszeit Ludwigs I. (VII. 174) S. 114 f., 178 f.

²¹ Friedrich Julius Stahl, Das monarchische Prinzip. Heidelberg 1845. Auch Dieter Grosser, Grundlagen und Struktur der Staatslehren Friedrich Julius Stahls (= Staat und Politik, 3). Köln und Opladen 1963.

²² Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit (E. 37) Kap. I.

Vertretung oder gar Delegation umschrieben werden könnten. Das freie Mandat wurde oft zu sehr als ein Mittel der Abwehr von Parteien- und Fraktionsbildungen mißverstanden²³.

Diese Einwände spiegeln die Kontinuität traditionaler Verhältnisse; sie zeigen aber auch bei Betrachtung der gesamten Verfassungsentwicklung die Möglichkeiten und vielleicht auch den Zwang zur Modernisierung. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit der bayerische Staat der Reformepoche ein *moderner* Staat war. Schließlich lagen in ihm die Voraussetzungen der Modernisierung beschlossen²⁴. Die gemachten Ausführungen lassen erkennen, daß Bayern die Entwicklung in vielen Bereichen in geradezu »revolutionärer« Weise vollzog und zwar nicht nur angesichts einzelner Merkmale, sondern hinsichtlich der *Summe der Eigenschaften*²⁵. Dies gilt trotz Mängel auch im Vergleich und in Konkurrenz zu den anderen deutschen Staaten. Man sollte sich davor hüten, von einer späteren geschichtlichen Lage aus die Verhältnisse des frühen 19. Jahrhunderts zu deuten. Es ist ein Unterschied, ob es sich um Modernisierung im Sinne des Übergangs von einer traditionellen Ordnung handelt oder ob es um Modernisierung eines bereits modernen Landes geht. Hier ist nur von ersterem Fall die Rede. Er erfährt die Richtung, in der sich die Entwicklung vollziehen kann, in der die Weichenstellung vorgenommen wurde, und bedeutet nicht, daß sich in der Folgezeit der Prozeß der Modernisierung in entsprechender Weise wie in vergleichbaren Ländern vollziehen mußte. Wurde der Vorgang der Modernisierung als Differenzierung des gesellschaftlich-politischen Systems verlangsamt, kamen beharrende Elemente zum Tragen, so wandelte sich Modernisierung in Modernität, die auch *verhältnismäßig* traditionale Gesellschaftsordnungen auszeichnen kann²⁶.

Bayern war ein moderner Staat, ein »Monopolstaat«²⁷. Seine nationale Einheit kam in der Verfassung und in der allgemeinen Repräsentation der Ständeversammlung zum Ausdruck²⁸. Die Monopolisierung der Herrschaftsmittel

²³ Vgl. vor allem Kap. VII, 4.

²⁴ Unabhängig von der Grundsatzfrage, ob der moderne Staat Voraussetzung für die Modernisierung ist oder nicht, bleibt für Bayern festzustellen, daß der Aufgeklärte Absolutismus nicht auf einen modernen Staat zurückgreifen konnte. Er mußte versuchen, ihn erst zu schaffen. Daher blieb — trotz des hohen theoretischen Niveaus — sein Modernisierungsbemühen meist in den Anfängen stecken. Vgl. Kap. I.

²⁵ Vor allem Kap. IV und VI.

²⁶ Zu dieser Problematik liegt eine reiche Literatur vor, vgl. vor allem Peter Flora, Modernisierungsforschung (I. 3); Ders., Indikatoren der Modernisierung (I. 3); Probleme der Modernisierung in Deutschland. Sozialhistorische Studien zum 19. und 20. Jahrhundert. Hrsgg. H. Kaelble u. a. (= Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der FU, 27). Opladen 1978; Theorien des sozialen Wandels. Hrsg. W. Zapf (= NWB. 31). Köln 1970; Samuel N. Eisenstadt, The Political Systems of Empires (E. 7); Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (E. 7); Hans-Ulrich Wehler, Modernisierungstheorie und Geschichte (E. 2).

²⁷ Karl Bosl, Bayerische Geschichte (E. 23) S. 216.

²⁸ Für Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Die Verfassung Deutschlands 1800—1802, in: Werke (E. 13) I, S. 449 ff., war das »Prinzip der Repräsentation« als Verkörperung des »rein Persönlichen« im Verhältnis zum Geburtsständischen das Kennzeichen der »modernen Staaten«. Vgl. auch Hans Maier, Hegels Schrift über die Reichsver-

bestand vor allem in der Zentralisierung der Verwaltung, des Steuer- und des Militärwesens. Träger des Staates war in einem unmittelbaren Sinn ein leistungsorientiertes und rational tätiges Beamtentum. Die Rechtssetzung und — trotz Delegation gewisser Aufgaben — die Polizeigewalt wurden allein Aufgaben des Staates. Das Gesetz und die »Gesetzes«-Verordnung entwickelten sich zur wichtigsten Rechtsquelle, das Gewohnheitsrecht wurde zurückgedrängt und das Widerstandsrecht in den Bereich der Ethik, des Wertdenkens verwiesen. Die Veränderung der Güterordnung durch die Prinzipien Eigentum und Freiheit, Wettbewerb und Marktorientierung führten zum Wachstumszwang mit allen damit verbundenen Folgen und beschleunigten dadurch die Differenzierung der Gesellschaftsordnung.

Diese Merkmale erweisen — auch wenn ihre Wirksamkeit oft eingeschränkt war —, daß der moderne Staat, einmal geschaffen, nicht als »starres« Gebilde existiert, sondern in Verbindung mit der Gesellschaft — deren Gestalt er bestimmt — einer inneren Dynamik preisgegeben ist, die auf ihn zurückwirkt, deren Intensität er aber selbst entscheidend bestimmte und bestimmt²⁹. In der Tatsache, inwieweit der Staat diese Rolle als Schwungrad der Modernisierung wahrnahm — und dazu bestand in Bayern nach der Verfassungsordnung der Reformepoche besonderer Anlaß —, liegt eine der wesentlichen Ursachen für die regionale Differenzierung im deutschen Staatensystem.

Dieser Vorgriff soll nicht darüber hinwegführen, warum die in den bayerischen Reformen angelegte Gesellschaftsverfassung dem Entwicklungsstand der Zeit entsprach. Bedeutung und Funktion des Staates konnten nur wirksam werden, wenn die Grundlagen der Gesellschaft es zuließen. Daran änderte nichts, daß die gestaltenden Prinzipien zwischen traditionellen und fortschrittlichen Kräften zur »Vervollkommnung« der Verfassungsordnung nach ihren jeweiligen Modellen und Plänen heftig umstritten waren. Schließlich hatte diese pluralistische Auffächerung in einem politisch-anthropologischen Sinn das »neue« Bewußtsein bereits zur Voraussetzung. Bestimmt wurden die hier anzusprechenden Reformen Montgelas' von Werten, die aus einer emanzipatorischen und rationalen Gesinnung wuchsen³⁰. Säkularisierung und Säkularisation setzten die Menschen in die Lage, von der Mentalität her die ständischen Schranken zu durchbrechen und sich ihrer Individualität bewußt zu werden. Der Staat war nur so als bewußte Schöpfung und als nationale Einheit zu erleben. Die allgemeine Erziehung hatte nicht nur die Entwicklung der Persönlichkeit als Wert zur Folge, sondern zum Ziel, das autonome Bewußtsein auf den Staat als bayerische Nation zu übertragen. Betroffen war neben der bürgerlichen auch die bäuerliche Welt. Das Dorf begann seine traditionelle Form immer mehr zu wandeln³¹ — der Prozeß beschleunigte sich mit wachsender Industrialisierung —, die ländliche Bevölkerung wurde aus ihren traditionellen

fassung (E. 13); Shlomo Avineri, *Hegel's Theory of the Modern State*. Cambridge 1972.

²⁹ Vgl. die Kategorie der »Unendlichkeit« bei Herbert Krüger, *Die Modernität des modernen Staates* (III. 6). — Die Bedeutung des Staates für die wirtschaftliche Entwicklung zeigen vor allem die Arbeiten von Knut Borchardt, Wolfram Fischer und Wolfgang Zorn. Vgl. auch die Angaben in Anm. VII. 26.

³⁰ Vgl. vor allem Kap. V.

³¹ Kap. I, IV, 2—4, V.

Bindungen gelöst und durch Öffentlichkeit und Ausbildung mit den Zeichen des neuen geschichtlichen Bewußtseins vertraut gemacht. Der Vorgang der Reagrarisierung bedeutet in diesem Zusammenhang die Entfaltung der bäuerlichen Gesellschaft unter den modernen Verfassungsbedingungen.

Rechtsordnung, Grundrechte, Grundpflichten und Freiheitsrechte sollten den inneren Zusammenhang dieser nunmehr grundsätzlich freiwilligen nationalen Gemeinschaft erhalten. Die für den Staat beabsichtigte Leistungssteigerung ruhte auf einer entsprechenden Verfassung des einzelnen. Sie hatte die Befreiung des Leibes, das Hochgefühl der Freizügigkeit und die positive Bewertung der Arbeit und die Verfügungsrechte über ihre Früchte zur Bedingung. Dies gilt grundsätzlich, auch wenn vor allem bis 1848 die noch wirksamen und bereits dargestellten Einschränkungen zu berücksichtigen sind. Aus der ökonomischen Freiheit folgte selbst bei den vorhandenen traditionellen Fesseln eine Wettbewerbslage, die eine revolutionäre Veränderung der sozialen Einstellung bewirkte und das politische Denken entscheidend beschleunigte, im Ganzen die Dynamik der Entwicklung zunehmend steigerte. Eigentlich ermöglicht wurde im Denken der bayerischen Reformen die staatlich-wirtschaftliche Leistungssteigerung mit der Durchsetzung der Toleranz³², die Pluralität der Religionen, der Weltanschauungen und der politischen Meinungen zur Folge hatte. Die Toleranz erzwang schließlich in der verfassungsmäßigen Parität prinzipiell ein »Gleichgewicht« der Überzeugungen und Werte. Das Religiöse entfaltete sich in seiner Aussage als ein Element der gesellschaftlichen Innenbestimmung und stand künftig in einem Spannungsverhältnis zum modernen Bewußtsein. Das zeigte sich besonders deutlich bereits unter König Ludwig I., als er das katholische Prinzip als Mittel der politischen und gesellschaftlichen Disziplinierung einzusetzen suchte.

Ohne Zweifel spiegeln die Reformen selbst in ihrer mangelhaften Verwirklichung in ihrem Vertrauen auf das Vernünftige das Bewußtsein der modernen Gesellschaft und prägten die Elemente einer politischen Anthropologie, wie sie im 19. und 20. Jahrhundert bestimmend wurden. Ein entscheidender Wert des Absolutismus war die »Einheit« in allen Lebensbereichen. Montgelas verwirklichte sie im modernen bayerischen Staat. Er wurde daher oft als Absolutist bezeichnet. Dies trifft nur einen Teil und meist nur die Mittel seiner Tätigkeit, denn gleichzeitig veränderte er die Grundlagen der Gesellschaft so sehr, daß hier die »Einheit« durch die »Pluralität« abgelöst werden konnte. Das einsetzende Ringen um *die* »Wahrheit« bedeutete auch dort, wo es sich in der Gestalt der Tradition fortsetzte, eine Stufe zur politischen Bewußtheit. Das bayerische Volk trat in das politische Leben ein³³. Die Grundformen der politisch-gesellschaftlichen Verfassung hat Bayern mit den deutschen und den meisten anderen Staaten Europas gemeinsam.

³² Kap. IV, 3.

³³ Direkte Hinweise bereits bei Sebald Brendel, *Die Geschichte, das Wesen und der Wert der Nationalrepräsentation* (IV. 319) Vorrede; Wilhelm Traugott Krug, *Das Repräsentativsystem* (IV. 294) z. B. S. 27; vgl. darüber hinaus Lothar Gall, *Verfassungsstaat und Bildungswesen. Eine programmatische Denkschrift von Georg Gottfried Gervinus*, in: ZGO. 120 (1972) S. 375–432; Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat, Gesellschaft, Freiheit* (V. 205) S. 170; Carl Joachim Friedrich, *Der Verfassungsstaat* (I. 17) S. 2 f.

ABKÜRZUNGEN

E. 3; II 5; VII 7; etc. Weitere Angaben siehe Einleitung Anm. 3; Kap. II, Anm. 5; Kap. VII, Anm. 7; etc.

ABH.SPF.LVF.	Abhandlungen zur Saarpfälzischen Landes- und Volksforschung
ADB	Allgemeine Deutsche Biographie
AK.	Archiv für Kulturgeschichte
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AÖR.	Archiv des öffentlichen Rechts
APANN.	Allgemeine politische Annalen
APF.	Königlich-bayerisches Amts- und Intelligenzblatt für die Pfalz
AR.	Adelsmatrikel
ARH.	Amtsblatt für das Königlich-Baierische Gebiet auf dem linken Rheinufer
AZ.	Archivalische Zeitschrift
BADM.PR.	Blätter für administrative Praxis zunächst in Bayern
BAY.URK.	Bayern Urkunden
BEK.	Bekanntmachung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVJSCHR.	Deutsche Vierteljahrsschrift
DZFG.	Deutsche Zeitschrift für Geschichtswissenschaft
EDF.	Erträge der Forschung
FA.	Finanzarchiv
FBPG.	Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte
fl.	Gulden
GBL.	Gesetzblatt
GSTAM	Geheimes Staatsarchiv München
GU.G.	Geschichte und Gesellschaft
GVBL.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWU.	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
HJB.	Historisches Jahrbuch der Görresgesellschaft
HRSG., HRSGG.	Herausgeber
HSTAM.	Hauptstaatsarchiv München
IBL.	Intelligenzblatt
INSTR.	Instruktion
JB.F.SW.	Jahrbuch für Sozialwissenschaft
JBG.	Jahrbuch für Geschichte
JMH.	Journal of Modern History
JSH.	Journal of Social History
JZ.	Juristenzeitung
KA.D.ABG.	Kammer der Abgeordneten
KA.D.RR.	Kammer der Reichsräte
KAP.	Kapitel

KZfS.	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
MA.	Ministerium des Äußern
MBM.	Miscellanea Bavarica Monacensia
ME.	Ministerial-EntschlieÙung
MF.	Ministerium der Finanzen
M.F.D.APF.I. OB.	Mitteilungen für die Archivpflege in Oberbayern
MITT.F.D.AR.PF.B.	Mitteilungen für die Archivpflege in Bayern
MHVPF.	Mitteilungen des Historischen Vereins der Pfalz
MINN.	Ministerium des Innern
MJU.	Ministerium der Justiz
NDB.	Neue Deutsche Biographie
NF.	Neue Folge
NWB.	Neue Wissenschaftliche Bibliothek
OA.	Oberbayerisches Archiv
OE.	Organisches Edikt
PAP.	Past and Present
PVS.	Politische Vierteljahrsschrift
RBL.	Regierungsblatt
RBLF.	Regierungsblatt für die Churpfalz-baierischen Fürstentümer in Franken
RDH(S).	Reichsdeputationshauptschluß
REV.INSTR.	Revidierte Instruktion
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RIBL.	Regierungs- u. Intelligenzblatt
SBd.	Sonderband
SD.	Sonderdruck
SH.	Sonderheft
StBdKADABG.	Stenographische Berichte der Kammer der Abgeordneten (= Verhandlungen der Zweiten Kammer der Ständeversammlung des Königreiches Baiern)
STR.	Staatsrat
TIT.	Titel
TL., TLE.	Teil, Teile
VO., VOEN.	Verordnung(en)
VRÜ.	Verfassung und Recht in Übersee
VSWG.	Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
VVDStRL.	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WdF.	Wege der Forschung
ZBKG.	Zeitschrift für bayerische Kirchengeschichte
ZBLG.	Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte
ZFAÖRV.	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP.	Zeitschrift für Politik
ZGO.	Zeitschrift für Geschichte des Oberrheins
ZGStW.	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHWR.	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZVdSt.	Zeitschrift des Vereins für deutsche Statistik

ARCHIVALISCHE QUELLEN

Bayerische Archive und Archivbestände sind unter denjenigen Namen genannt, die sie vor der gegenwärtigen Neuordnung führten.

Hauptstaatsarchiv München

Akten des Innenministeriums (MIIn)

40 957, 40 959, 43 852, 43 904–905, 43 951, 44 998–999, 45 406–08, 45 438–439, 45 737–738, 45 797, 46 752, 47 053, 47 072, 47 601–605, 54 211–219, 66 855–856.

Akten des Finanzministeriums (MF)

13 217, 16 740, 55 411, 55 416, 55 495, 56 385.

Akten des Justizministeriums (MJu)

13 553, 13 560.

Akten der Staatsschuldenverwaltung

4, 5, 6.

Adelsmatrikel (AR)

762/I–III.

Akten des Staatsrats (StR)

12–15, 82, 156, 157, 163, 181, 189, 191, 380–390, 395, 396, 399, 401, 404, 406, 408–442, 468–470, 1640, 1642–1647, 1654–1699, 1701, 1721–1725, 1825/I, 1845–47, 1907–1909, 1940, 1950–1957, 2148–2154, 2217, 2224, 2265, 2266, 2389, 2390, 2392, 2401, 2402, 2407, 2430, 2489, 2846, 2847, 8228, 8245–8247.

Gebeimes Staatsarchiv München

Akten des Ministeriums des Äußern (MA)

8, 9, 12, 27, 110, 113, 120, 667, 121, 124, 133, 137–139, 143, 146, 176, 178, 179, 190, 220, 1031–34, 1200–01, 2075, 2087, 7915–18, 7926–27, 7931–32, 9500, 24 014–15, 24 026–30, 70 307, 70 309–311, 70 312–313, 70 349–350, 74 124, 74 760, 74 778–779, 74 919, 74 925, 88 134.

Gesandtschaft Wien

774, 1600, 1602/1,2, 1605, 1606.

GEDRUCKTE QUELLEN

- Albrecht*, Eduard, Rezension über Maurenbrechers Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, 1837, in: Göttinger Gelehrte Anzeigen, 1837, 1489 ff., 1508 ff. (Darmstadt 1962).
- Almendingen*, Ludwig Harscher von, Politische Ansichten über Deutschlands Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, 1 (einziger) Bd. Wiesbaden 1814.
- Amtsblatt* für das königlich-baierische Gebiet auf dem linken Rheinufer, später (1816) *Amtsblatt* der königlich-baierischen Regierung des Rheinkreises, später (1838) *Königlich-bayerisches Amtsblatt für die Pfalz*. Speyer 1814 ff.
- Aretin*, Johann Christoph Frhr. von, Abhandlungen über wichtige Gegenstände der Staatsverfassung und Staatsverwaltung mit besonderer Rücksicht auf Bayern. München 1816.
- Ders.*, Biographie Napoleons des Großen. Wien 1810.
- Ders.* (= Bojophilus Timonomus), Gespräche über die Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern. München 1818.
- Ders.*, Politische Miscellen für und über Süddeutschland. München 1805.
- Ders.*, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, Band 1. Altenburg 1824, Bd. 2, 2 Teile, fortgeführt von Karl von Rotteck, Altenburg 1827/28 (zit. Aretin-Rotteck, Staatsrecht . . .).
- Arnold*, Robert F., Herg., Fremdherrschaft und Befreiung 1795–1815 (= Deutsche Literatur, Reihe Politische Dichtung, Bd. 2). Darmstadt 1973 (unveränderter Neudruck der Ausg. Leipzig 1932).
- Was ist *Aufklärung*? Thesen und Definitionen. Hrsg. E. Bahr. (Reclams Universal-Bibliothek 9714). Stuttgart 1974.
- Bachmaier*, Anton, Arbeitslöhne und Gehälter in der Landwirtschaft, den Gewerben, beim Lehrpersonal und bei der Geistlichkeit in Niederbayern, in: ZVdSt. I (1847) 912–915.
- Bauer*, Edgar, Geschichte der konstitutionellen und revolutionären Bewegungen im südlichen Deutschland in den Jahren 1831–34, 3 Bde. Charlottenburg und Leipzig 1845.
- Baum*, Felix, Briefwechsel bayerischer Abgeordneter zum Landtage des Jahres 1831. München o. J. (1831).
- Statistischer Abriss für das Königreich *Bayern*, Land und Bevölkerung. Hrsg. Kgl. Statist. Bureau. München 1876.
- Bayerns* Entwicklung nach den Ergebnissen der amtlichen Statistik seit 1840. Hrsg. Statist. Landesamt München 1915.
- Behr*, Wilhelm Joseph, Bedürfnisse und Wünsche der Bayern, begründet durch freimütige Reflexionen über die Verfassung, die Gesetzgebung und Verwaltung des bayerischen Staates. Stuttgart 1830.
- Ders.*, Staatswissenschaftliche Betrachtungen über Entstehung und Hauptmomente der neuen Verfassung des baierischen Staates. Würzburg 1818.
- Benzel-Sternau*, Christian Ernst von, Baiernbriefe oder Geist der vier ersten Ständeversammlungen des Königreiches Baiern, 4 Bde. Stuttgart 1831.
- Ders.*, Bericht über die Ständeversammlung des Königreiches Bayern vom 17. November 1827 bis 18. August 1828. Zürich 1829.

- Besold*, Christoph, De majestate in genere: esjusque juribus specialibus, in tres sectiones distributa. Argentorati 1625.
- Blanc d'Hauterive*, Alexander-Maurice, De l'état de la France à la fin de l'an VIII. Paris 1800.
- Bodin*, Jean, Les six livres de la République. Paris 1583 (Neudruck 1961).
- Börne*, Ludwig, Die Freiheit der Presse in Baiern (1818), in: Ders., Gesammelte Schriften, Bd. I. Hamburg/Frankfurt 1862, S. 360 ff.
- Böttinger*, Karl Wilhelm, Geschichte Bayerns nach seinen alten und neuen Bestandteilen. Erlangen 1832 (²1837).
- Brater*, Karl, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die Verfassungsedikte in ihrem gegenwärtigen Bestand. Nördlingen 1852 (hrsg. von V. F. Pfeil 41872).
- Brauer*, Johann Nikolaus Friedrich, Erläuterungen über den Code Napoléon und die großherzoglich-badische bürgerliche Gesetzgebung. 5 Bde. Karlsruhe 1809–1812.
- Braun*, Heinrich, Gedanken über die Erziehung und den öffentlichen Unterricht in Trivial-, Real- und Lateinischen Schulen nach den katholischen Schulverfassungen Oberdeutschlands. Ulm 1774.
- Ders.*, Plan der neuen Schuleinrichtung in Baiern. München 1770.
- Ders.*, Von der Wichtigkeit einer guten Einrichtung im deutschen Schulwesen. Rede vor der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. München 1768.
- Brendel*, Sebald, Die Geschichte, das Wesen und der Wert der Nationalrepräsentation. (2 Bde.) Bamberg und Leipzig 1817.
- Statistische Notizen aus den bayerischen *Budgets*. Vergleichung der erheblichsten Bruttoeinnahmen des bayerischen Staates nach den Budgetziffern für die Jahre 1868, 1876 und 1886, in: FA. 3, 2 (1866) 218/19.
- Burke*, Edmund, Betrachtungen über die französische Revolution. In der deutschen Übertragung von Friedrich Gentz. Bearb. und mit einem Nachwort von Lore Iser. Einleitung von Dieter Henrich (= Theorie 1). Frankfurt/M. 1967.
- Ders.*, Works and Correspondence. Ed. by Ch. W. Fitzwilliam and R. Burke. 8 vols London 1852.
- Burkhard*, Wilhelm, Das bayerische Staatsbudget in den ersten 70 Jahren seit Bestehen der Verfassung, 1819–1889, in: FA. 6 (1889) 220–239.
- Chroust*, Anton, Hrsg., Gesandtschaftsberichte aus München 1814–1848. Abt. I: Die Berichte der französischen Gesandten, Bd. 1 ff. (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, 18 ff.), München 1935 ff.
Abt. II: Die Berichte des österreichischen Gesandten, Bd. 1: Die Berichte aus der Zeit nach dem Rieder Vertrag ... Dezember 1813 bis zum September 1825 (= Schriften zur bayerischen Landesgeschichte, 33). München 1939.
- Clercq*, Alexandre de, Recueil des traités de la France ... 22 Bde. 1864 ff.
- Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis* oder Baierisches Landrecht. Neue unveränderte Auflage, München 1821.
- Das Bayerische Landrecht (*Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis*) vom Jahre 1756 in seiner heutigen Geltung. Hrsg. Max Danzer. München 1894.
- Constant*, Benjamin, Principes de politique applicables à les gouvernements

- représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France. Paris 1815.
- Ders.*, Werke in 4 Bänden. Hrsgg. A. Blaschke u. L. Gall, Deutsch v. E. Rechel-Mertens. Berlin 1970/72.
- Cucumus*, Conrad, Lehrbuch des Staatsrechts der constitutionellen Monarchie Baierns. Würzburg 1825.
- Dahlmann*, Friedrich Christoph, Die Politik. Einleitung von Manfred Riedel (= Theorie 1). Frankfurt/M. 1968.
- Dalberg*, Karl von, Betrachtungen über den Charakter Karls des Großen. Frankfurt/M. 1806.
- Döllinger*, Georg, Sammlung der im Gebiete der inneren Staatsverwaltung des Königreiches Bayern bestehenden Verordnungen, fortges. v. Fr. v. Strauß, 34 Bde. München 1835–1854.
- Dollmann*, Carl Friedrich von, Gesetzgebung des Königreiches Bayern seit Maximilian II., Tl. 2, Bd. 1, H. 2, Bd. 2, H. 1, Bd. 3, H. 1. Erlangen 1852/60.
- Erichson*, George (= Friedrich Ludwig Lindner), Hrsg., Manuskript aus Süddeutschland. London 21821.
- Feißmaier*, Johann Georg, Geschichte von Baiern. Landshut 1804.
- Ders.*, Grundriß des bayerischen Staatsrechts zum Gebrauch akademischer Vorlesungen. Ingolstadt 1801.
- Feuerbach*, Ludwig, Anselm Ritter von Feuerbachs Leben und Wirken, aus seinen ungedruckten Briefen, Tagebüchern, Vorträgen und Denkschriften, Bd. 1. Leipzig 1852.
- Feuerbach*, Paul Johann Anselm von, Betrachtungen über den Geist des Code Napoléon und dessen Verhältnis zur Gesetzgebung und Verfassung teutscher Staaten überhaupt, und Baierns insbesondere, in: Themis oder Beiträge zur Gesetzgebung. Landshut 1812.
- Ders.*, Über teutsche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände. München 1814.
- Fichte*, Johann Gottlieb, Sämtliche Werke, 11 Bde. Berlin/Bonn 1845/46.
- Flugschrift*, Die Stimme der Rufenden vom Rhein und Main, dem Inn und Lech, von der Donau, Iller und Isar an die hochverehrten Repräsentanten der bayerischen Nation. Leipzig 1822.
- Gentz*, Friedrich (von), Der Rheinische Bund oder die Löwengesellschaft. Deutschland 1814.
- Ders.*, Fragment aus der neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa. Petersburg 1806.
- Ders.*, Staatsschriften und Briefe. Hrsg. H. v. Eckardt, Bd. I. München 1921.
- Ders.*, Über die erste bayerische Ständeversammlung, in: DZfG. 10 (1893) S. 331 ff.
- Gesetzblatt* für das Königreich Bayern 1818–1873, dann: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern. München 1874 ff.
- Gesetzbuch* Napoleons oder des in den königlich-preußischen Rheinprovinzen geltenden bürgerlichen Rechts. Übers. Justizrat P. F. Cremer. Crefeld 1834.
- Gönner*, Nikolaus Thaddäus, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. Landshut 1808.

- Grotius*, Hugo, De jure belli ac pacis libri tres (1623). Jena 1673.
- Häberlin*, Carl Friedrich, Handbuch des Teutschen Staatsrechts. 3 Bde. Frankfurt und Leipzig 1794–97.
- Ders.*, Staats-Archiv. 16 Bde. Helmstedt und Leipzig 1796–1807.
- Haller*, Carl Ludwig von, Restauration der Staats-Wissenschaft, Bd. 1. Winterthur ²1820 (Neudruck 1964).
- Handbuch* der Staatsverfassung und Staatsverwaltung des Königreiches Bayern, 8 Bde. München 1809–1813.
- Harl*, Johann P., Über einen der wichtigsten Vortheile und Vorzüge der neuen Verfassungsurkunde des Königreiches Baiern. Erlangen 1818.
- Harrington*, James, The Commonwealth of Oceana (1656). Aalen 1963.
- Hazzi*, Joseph von, Über die Standpunkte der bayerischen Verfassungsurkunde von 1818 in Beziehung zu anderen Konstitutionen. München 1819.
- Ders.*, Statistische Aufschlüsse über das Herzogtum Bayern. 3 Bde. Nürnberg 1801.
- Ders.*, Über das Rechtliche und Gemeinnütziges bei Kultur und Abtheilung der Weiden und Gemeindeverwaltungen in Baiern. München 1802.
- Hegel*, Georg Wilhelm Friedrich, Werke in zwanzig Bänden. Auf der Grundlage der Werke von 1832–1845 neu ed. Ausgabe. Red.: Eva Moldenhauer u. Karl Markus Michel. Frankfurt/M. 1969–1971.
- Ders.*, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821). Hrsg. J. Hoffmeister. Hamburg ⁴1955.
- Heine*, Heinrich, Sämtliche Schriften. 12 Bde. München-Wien 1976.
- Hobbes*, Thomas, Leviathan or the matter, forme and power of a Commonwealth ecclesiasticall and civill (1651). Oxford 1962.
- Höfler*, Constantin, Konkordat und Konstitutionseid der Katholiken in Bayern. Augsburg 1847.
- Humboldt*, Wilhelm von, Schriften zur Politik und zum Bildungswesen. Darmstadt ²1964 (= Werke in fünf Bden. Bd. 4).
- Ders.*, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792). Breslau 1851.
- Ickstatt*, Johann Adam Frhr. von, Akademische Rede von den niederen und höheren Landschulen in Rücksicht auf die churbaierischen Lande. Ingolstadt 1774.
- Ilse*, Fr. L., Geschichte der deutschen Bundesversammlung, insbesondere ihres Verhaltens zu den deutschen Nationalinteressen. 3 Bde. Marburg 1861/62. Münchner *Intelligenzblatt*. München 1797–1799.
- Jacobi*, Friedrich Heinrich, Zwei politische Rhapsodien, in: Baierische Beyträge zur schönen und nützlichen Literatur. München 1779.
- Jacobs*, Friedrich, Deutsche Reden aus den Freiheitskriegen. Hrsg. R. Ehwald, Weimar 1915.
- Justi*, Johann Heinrich Gottlob (von), Der Grundriß einer guten Regierung. Frankfurt und Leipzig 1759.
- Ders.*, Staatswissenschaft. Tl. 2. Leipzig 1755, Tle. 1, 2 Leipzig 1758.
- Kant*, Immanuel, Werke in zehn Bänden. Hrsg. W. Weischedel. Darmstadt 1975.
- Klein*, Ernst Ferdinand, Freyheit und Eigentum, abgehandelt in acht Gesprä-

- chen über die Beschlüsse der Französischen Nationalversammlung. Berlin und Stettin 1790.
- Klüber*, Johann Ludwig, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt/M. 41840. (Neudruck 1975).
- Ders.*, Hrsg., Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815. 9 Bde. Erlangen 1815–1835.
- Ders.* und Carl Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation. Mannheim 1844.
- Kohler*, J. C., Die staatsrechtlichen Verhältnisse des mittelbar gewordenen vormals reichsständischen Adels in Deutschland. Sulzbach 1844.
- Krause*, Karl Christian Friedrich, Das Urbild der Menschheit. Dresden 1811.
- Kreittmayr*, Wiguläus Xaver Alois Frhr. von, Anmerkungen über den Codex Maximilianum Bavaricum Civilem. München 1758.
- Ders.*, Grundriß des Allgemeinen Deutschen- und Bayerischen Staatsrechts. München 1769. (21789).
- Krug*, Wilhelm Traugott, Das Repräsentativsystem. Oder Ursprung und Geist der stellvertretenden Verfassungen. Leipzig 1816.
- Lang*, Karl Heinrich von, Mémoires des Karl Heinrich Ritters von Lang. Skizzen aus meinem Leben und Wirken, meinen Reisen und meiner Zeit, 2 Tle. Braunschweig 1841/42 (München 1881).
- Leo*, Heinrich, Studien und Skizzen zu einer Naturlehre des Staates. Halle 1833.
- Locke*, John, Two Treatises of Government (1699/90). Cambridge 1960.
- Lori*, Johann Georg, Sammlung des bayerischen Bergrechts mit einer Einleitung in die bayerische Bergrechtsgeschichte, München 1764.
- Maistre*, Joseph de, Du Pape. Lyon 1819.
- Martens*, Georg Friedrich (von), Recueil des principaux traités . . . depuis 1761 . . . tom. Iff. Göttingen 21817 ff. Supplément au recueil des principaux traités . . . depuis 1761 . . . tom. Iff. Göttingen 1802 ff.
- Maurenbrecher*, Romeo, Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität. Frankfurt/M. 1839.
- Ders.*, Grundsätze des deutschen Staatsrechts. Frankfurt/M. 1837.
- Mayr*, Georg Karl (von), Sammlung der Churpfalzbaierischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen, 6 Bde., NF. 2 Bde. München 1784–1799, 1800, 1802.
- Metternich-Winneburg*, Richard Fürst, Hrsg., Aus Metternichs nachgelassenen Papieren. Bearb. Alfons von Klinkowström, 8 Bde. Wien 1880 ff.
- Mill*, John Stuart, Principles of Political Economy. 2 vols. London 21849.
- Montesquieu*, De l'esprit des lois. Paris 1956.
- Montgelas*, Maximilian von, Denkwürdigkeiten des Bayerischen Staatsministers Maximilian Grafen von Montgelas (1799–1817). Übers. v. M. v. Freyberg-Eisenberg u. hrsg. v. L. v. Montgelas. Stuttgart 1887.
- Ders.*, Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian Joseph von Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799–1817). Hrsgg. G. Laubmann und M. Doeberl. München 1908.
- Morawitzky*, Theodor Graf von, Akademische Rede vom Nutzen der Wissenschaft in Rücksicht auf die Bildung des Herzens. München 1769.

- Moser*, Friedrich Karl von, Von dem teutschen Nationalgeist. Frankfurt/M. 1765.
- Moser*, Johann Jacob, Beyträge zu dem neuesten Europaeischen Völkerrecht in Kriegszeiten. 3 Tle. Tübingen 1779—1791.
- Ders.*, Erste Grundlehren des jetzigen Europäischen Völker-Rechts in Friedens- und Kriegszeiten. Nürnberg 1778.
- Ders.*, Von der Landeshoheit derer Teutschen Reichs-Stände überhaupt. (= Neues Staatsrecht, Bd. 14) Frankfurt und Leipzig 1773.
- Moy*, Ernst von, Das Staatsrecht des Königreiches Baiern, 2 Bde. Regensburg 1840—1846.
- Mussinán*, Joseph von, Bayerns Gesetzgebung. München 1835.
- Ders.*, Geschichtliche Übersicht und Darstellung des bayerischen Staatsschuldenwesens. München 1831.
- Nibler*, Johann Baptist, Der Staat aus dem Organismus des Universums entwickelt. Mit einem Programm des Herrn Prokanzlers und Professors Dr. Gönner über den Einfluß einer richtigen Ansicht vom Staate auf Geschichte, Politik, Statistik, Staatswirtschaft und Völkerrecht. Landshut 1805.
- Niethammer*, Friedrich Immanuel, Philanthropinismus — Humanismus. Texte zur Schulreform. Bearb. von Werner Hillebrecht. Kleine Pädagogische Texte Bd. 28. Weinheim, Berlin, Basel 1968.
- Pabl*, Johann Gottfried, Hrg., National-Chronik der Teutschen. Gmünd 1806.
- Panzer*, Georg Johann Baptist, Versuch über den Ursprung und Umfang der landständischen Rechte in Baiern. München 1798.
- Piloty*, Robert, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern nebst den auf die Verfassung bezüglichen sonstigen Gesetzen und Anmerkungen. München 1895. (Hrsg. von C. A. v. Sutner ²1907).
- Anonym, *Preßfreiheit* oder Censur in Deutschland? Eine praktische Frage. Frankfurt/M. 1839.
- Protokolle* der Deutschen Bundes-Versammlung (nebst den loco dictaturae gedruckten Beilagen). Bd. 1 ff. Frankfurt/M. 1816 ff.
- Puttkammer*, Ellinor von, Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648 (= Quellensammlung zur Kulturgeschichte Bd. 7). Göttingen 1955.
- Pütter*, Johann Stephan, Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürstenrechte. Tl. 1. Göttingen 1777.
- Ders.*, Elementa juris publici Germanici, 2 vols. Göttingen ⁴1776.
- Ders.*, (Historisch-politisches) Handbuch von den besonderen teutschen Staaten. Tl. 1. Göttingen 1758.
- Ders.*, Institutiones juris publici Germanici. Göttingen ²1776.
- Pufendorf*, Samuel (von), De jure naturae et gentium libri octo. 2 vols., London 1934 (Lat. und Engl. d. Ausg. v. 1688).
- Quellen* zum Verfassungsorganismus des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1495—1815. Hrsg. H. H. Hofmann (= Ausgewählte Quellen zur Deutschen Geschichte der Neuzeit, Bd. XIII). Darmstadt 1976.
- Quellen* zur Geschichte des Deutschen Bauernstandes in der Neuzeit. Hrsg. G. Franz (= Ausgewählte Quellen zur Deutschen Geschichte der Neuzeit. Frhr. vom Stein-Gedächtnisausgabe, Bd. XI). Darmstadt 1976.

- Quellen* zur neueren Geschichte. Hrsg. Historisches Seminar der Universität Bern. Bd. 1–32. Bern 1952–1975.
- Regierungsblatt* für die Churpfalzbaierischen Fürstentümer in Franken, Jg. 1–3. Würzburg 1803–1805.
- Regierungsblatt* für die kurpfalz-bayerische Provinz in Schwaben. Ulm 1803 ff.
- Churpfalz-baierisches *Regierungs- und Intelligenzblatt*. München 1800, 1801, dann Churpfalz-baierisches *Regierungsblatt*. München 1802–1805, dann: Königlich-baierisches *Regierungsblatt*. München 1806–1817, dann: Allgemeines *Intelligenzblatt* für das Königreich Baiern. München 1818 ff.
- Rheinischer Merkur*, Hrsg. Joseph Görres. Koblenz Jg. 1814–16.
- Riehl*, Wilhelm Heinrich, Die Legitimität im Volksbewußtsein, in: DVjschr. (1862) 127 ff.
- Rothammer*, Wilhelm, Biographie Maximilians III. Joseph von Baiern. Regensburg 1785.
- Rotteck*, Carl von, Art. Monarchie, in: Das Staatslexikon (V. 192) Bd. 9, S. 161–174.
- Ders.*, Ideen über Landstände. Karlsruhe 1819.
- Rottmanner*, Simon, Über Freiheit und Eigentum der alten bayerischen Nation. Frankfurt und Leipzig 1801.
- Rousseau*, Jean-Jacques, *Condiderations sur le gouvernement de Pologne* (1772). Paris 1960.
- Ders.*, *Du Contrat social ou principes du droit politique* (1762). Paris 1960.
- Anonym (Ignaz von *Rudhart*), Betrachtungen über das Bayerische Konkordat. Aarau 1818.
- Rudhart*, Ignaz, Die Geschichte der Landstände in Bayern. 2 Bde. Heidelberg 1816.
- Ders.*, Über den Zustand des Königreiches Bayern nach amtlichen Quellen. 3 Bde. Stuttgart-Tübingen-Erlangen 1825–27.
- Anonym, (*Salat*, Jacob), Die Fortschritte des Lichts in Bayern. Deutschland (Ulm) 1805.
- Sammlung* der unter dem Generalgouvernement des Mittelrheins zu Kreuznach erschienenen Verordnungen. Speyer 1819.
- Schelling*, Friedrich Wilhelm von, Vorlesungen über die Methode des akademischen Studiums (1803), in: *Ders.*, Werke, Münchner Jubiläumsausgabe, Hrsg. M. Schröder, Bd. 1 ff. München 1927 ff.
- Der Bayerische *Schulfreund*. Hrsg. H. Stephani. Erlangen 1812–32.
- Schuncke*, Friedrich Christoph Karl, Staatsrecht des Königreichs Baiern, Erlangen 1824.
- Siebenpfeiffer*, Philipp Jakob, Handbuch der Verfassung, Gerichtsordnung und der gesamten Verwaltung Rheinbayerns, 5 Bde., Zweibrücken-Neustadt 1831/33 (fortgesetzt von Luttringshausen, 2 Bde., Speyer 1846).
- Spaun*, Franz von, Bemerkungen über die wichtigsten Verhandlungen der bayerischen Ständeversammlung, 2 Hefte. Köln 1819.
- Stadion*, Graf Friedrich Lothar, Berichte des . . . über die Beziehungen zwischen Österreich und Bayern (1807–1809). Hrsg. Ed. Wertheimer, in: Archiv für Österreichische Geschichte, 63 (Wien 1882) 147–238.
- Stabl*, Friedrich Julius, Das monarchische Prinzip. Heidelberg 1845.

- Stangl*, Mathias, Hrsg., Repertorium über die in den Gesetzblättern vom Jahre 1818—1869 incl. enthaltenen Gesetze, Landtagsabschiede und kgl. ah. Verordnungen. Passau 1869.
- Stein*, Karl Frhr. vom und zum, Briefe und amtliche Schriften. Bearbeitet von Erich Botzenhart, neu hrsg. v. Walther Hubatsch. 10 Bde. Stuttgart 1957—1974.
- Stein*, Lorenz von, Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. 3 Bde. Leipzig 1850 (Neudruck der Ausgabe von 1921 in 3 Bden. Darmstadt 1959).
- Ders.*, Verwaltungslehre. 8 Tle. in 10 Bden. Aalen 1975 (Neudruck der Ausgabe 1866—1884).
- Stengel*, Karl Frhr. von, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die wichtigsten Verfassungsgesetze mit Erläuterungen. Würzburg 1893.
- Stirner*, Max, Der Einzige und sein Eigentum. Leipzig 1845.
- Stubenrauch*, Franz Xaver Anton von, Systematischer Plan zur gesetzmäßigen Benutzung des Zollregals deutscher Länder besonders im churfürstlichen Baiern, entworfen auf landesherrlichen höchsten Befehl im Jahre 1762. München 1792.
- Thiersch*, Friedrich, Über gelehrte Schulen, mit besonderer Rücksicht auf Bayern. 3 Bde. Stuttgart 1826—27.
- Unterthänigst-gehorsamste und öffentliche Bitte der Bauern der Herrschaft E in ihren und sämmtlichen Bauern Namen in Baiern um gnädigste und baldige Regulierung der gemein- und staatsverderblichen Scharwerken. o. O. 1802.
- Vattel*, Eméric de, Le Droit des Gens. Leiden 1758.
- Verhandlungen* der 2. Kammer der Ständeversammlung des Königreiches Baiern, Bd. 1 ff. 1819 ff.
- Verhandlungen* der Kammer der Reichsräte des Königreiches Baiern, Bd. 1 ff. 1819, 1831 ff.
- Völderndorff*, Otto Frhr. von, Civilgesetzstatistik des Königreiches Bayern. Nördlingen ²1880.
- Vogt*, Niklas, System des Gleichgewichts und der Gerechtigkeit, 2 Bde. Frankfurt/M. 1802.
- Ders.*, Über die europäische Republik. Frankfurt/M. 1787—1792.
- Wangenheim*, Karl August Frhr. von, Osterreich, Preußen und das reine Deutschland, auf der Grundlage des deutschen Staatenbundes organisch zum deutschen Bundesstaat vereinigt. Weimar 1849.
- Weber*, Karl, Neue Gesetz- und Verordnungssammlung für das Königreich Bayern mit Einschluß der Reichsgesetzgebung. 42 Bde. Nördlingen (München) 1880—1919.
- Weech*, Friedrich von, Hrsg., Correspondenzen und Actenstücke zur Geschichte der Ministerkonferenzen von Carlsbad und Wien in den Jahren 1819, 1820 und 1834. Leipzig 1865.
- Weishaupt*, Adam, Geschichte der Vervollkommnung des menschlichen Geschlechts, 1 (einziger) Bd. Frankfurt/Leipzig 1788.
- Westenrieder*, Lorenz (von), Sämtliche Werke. Erste vollständige Originalausgabe, Bd. 1—32. Kempten 1831—1838.
- Wickedede*, Julius, Deutsche Verfassungsstaaten. Vergleichende Charakteristik des

- constitutionellen Lebens in Baiern, Baden, Hessen-Darmstadt und Württemberg, in: Die Grenzboten, Zf. f. Politik u. Literatur, 6. Jg. (1847) Bd. 4, S. 185 ff.
- Ders.*, Die bairische und badische zweite Kammer, in: Die Grenzboten, Zf. f. Politik u. Literatur, hrsg. v. J. Kuranda, 5. Jg. (Leipzig 1846) Bd. 4, S. 225 ff.
- Ders.*, Vergleichende Charakteristik der Ständeversammlungen in Baiern, Württemberg, Baden und Hessen-Darmstadt, mit Bezug auf die letzten Landtage derselben, in: Konstitutionelle Jahrbücher, hrsg. v. Karl Weil, Jg. 1847 (Stuttgart 1847), 3. Bd., S. 254 ff.
- Winkopp*, Peter Adolph, Hrsg., Der Rheinische Bund. Eine Zeitschrift historisch-politisch-geographischen Inhalts. 18 Bde. (44 Hefte). Frankfurt/M. 1806–11.
- Wolff*, Christian, Grundsätze des Natur- und Völkerrechts. Halle 1754.
- Zachariä*, Karl Solomo, Über erbliche Einherrschaft mit einer Volksvertretung, in: ApAnn. IX (1823) 201–248.
- Zapf*, Georg Wilhelm, Baierns wiederhergestellte Königswürde. Eine historische Skizze. Augsburg 1806.
- Zerzog*, Julie von, Hrsg., Briefe des Staatsministers Grafen Maximilian Joseph von Montgelas. Regensburg (1853).
- Zeitschrift »Hesperus«*. 1827.
- Zeitschrift »Überlieferungen zur Geschichte unserer Zeit«*. Hrsg. Heinrich Zschokke. Aarau Jg. 1818.
- Zeitschrift des Vereins für deutsche Statistik*. I (1847).

LITERATUR

Die Aufsätze in den genannten Sammelbänden sind nicht eigens aufgeführt; sie finden sich an der entsprechenden Stelle in den Anmerkungen.

- Abel*, Wilhelm, Geschichte der deutschen Landwirtschaft vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert. Stuttgart ²1967.
- Ders.*, Landwirtschaft 1648–1800, in: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte . . . I, S. 495–530.
- Ders.*, Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Deutschland (= Kl. Vandenhoeck-Reihe 352–354). Göttingen 1972.
- Ders.*, Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa. Versuch einer Synopsis. Hamburg und Berlin 1974.
- Absolutismus*. Hrsg. Walther Hubatsch (= WdF. 314). Darmstadt 1973.
- Der Aufgeklärte *Absolutismus*. Hrsg. K. O. v. Aretin (= NWB. 67). Köln 1974.
- Adalbert*, Prinz von Bayern, Max I. Joseph von Bayern. Pfalzgraf, Kurfürst und König. München 1957.
- Ders.*, Eugen Beauharnais, Berlin 1940.
- Adel* und Bauern im deutschen Staat des Mittelalters. Hrsg. Th. Mayer. Darmstadt 1967.
- Deutscher *Adel* 1430–1555. Büdinger Vorträge 1963. Hrsg. H. Rössler. Darmstadt 1965.
- Aegidi*, Ludwig Karl, Die Schlußakte der Wiener Ministerialconferenzen zur Ausbildung und Befestigung des deutschen Bundes. Berlin 1860.
- Albrecht*, Curt, Die Triaspolitik des Freiherrn Karl August von Wangenheim (= Darstellungen aus der württembergischen Geschichte, Bd. 14). Stuttgart 1914.
- Allgemeine Deutsche Biographie*, Bd. 1 bis 56 (= ADB). Leipzig 1875–1912.
- Amann*, Josef, Das bayerische Kataster. Abhandlung für den Geschäftsvollzug im Messungsdienste. Stuttgart 1920.
- Ders.*, Die bayerische Landesvermessung in ihrer geschichtlichen Entwicklung. München 1908.
- Anderson*, Eugene N., The Prussian Volksschule in the Nineteenth Century, in: Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Festschrift für Hans Rosenberg zum 65. Geburtstag. Hrsg. G. A. Ritter. Berlin 1970, 261–279.
- Andreas*, Willy, Johann Philipp Palm, in: ZBLG. 21 (1958) 18–68.
- Anegg*, Ernst, Zur Gewerbestruktur und Gewerbepolitik Bayerns während der Regierung Montgelas. München (Diss.) 1965.
- Angermann*, Erich, Der deutsche Frühkonstitutionalismus und das amerikanische Vorbild, in: HZ. 219 (1974) 1–32.
- Aretin*, Karl Otmar von, Bayerns Weg zum souveränen Staat. Landstände und konstitutionelle Monarchie 1714–1818. München 1976.
- Ders.*, Der Sturz des Grafen Montgelas. Ursachen und Wirkungen auf die Außenpolitik und den inneren Staatsaufbau Bayerns, in: ZBLG. 20 (1957) 83–135.
- Ders.*, Die deutsche Politik Bayerns in der Zeit der staatlichen Entwicklung des Deutschen Bundes 1814–1820. München (Diss.) 1952.

- Ders.*, Heiliges Römisches Reich 1776–1806. Reichsverfassung und Staatssouveränität. 2 Bde. (= Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte Mainz, Bd. 38). Wiesbaden 1967.
- Ders.*, Kurfürst Karl Theodor (1778–99) und das bayerische Tauschobjekt, in: ZBLG. 25 (1962) 745–800.
- Ders.*, Metternichs Verfassungspläne 1817/18. Dargestellt an Hand des Briefwechsels des bayerischen Gesandten in Wien Frhr. von Stainlein mit dem bayerischen Außenminister Graf Aloys Rechberg, in: HJb. 74 (1955) 718 ff.
- Arndt*, Erwin, Vom markgräflichen Patrimonialstaat zum großherzoglichen Verfassungsstaat Baden. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte Badens zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern und Württemberg, in: ZGO. 101 (1953) 157–264, 436–531.
- Aufklärung*, Absolutismus und Bürgertum in Deutschland. Hrsg. F. Kopitzsch (= Nymphenburger Texte zur Wissenschaft 24). München 1976.
- Formen der europäischen *Aufklärung*. Untersuchungen zur Situation von Christentum, Bildung und Wissenschaft im 18. Jahrhundert. Hrsgg. Friedrich Engel-Janosi, Grete Klingenstein und Heinrich Lutz. München/Wien 1976.
- Avineri*, Shlomo, Hegel's Theory of the modern States. Cambridge 1972 (dt. 1976).
- Bachem*, Karl, Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrums-*partei*, 9 Bde. Köln 1927–1932.
- Badura*, Peter, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates (= Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien 66). Göttingen 1967.
- Bähr*, Otto, Der Rechtsstaat. Eine publizistische Studie. Kassel und Göttingen 1864. (Neudruck 1963).
- Bärsch*, Claus-Ekkehard, Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen (= Beiträge zur politischen Wissenschaft, 20). Berlin 1974.
- Barber*, Elinor G., The Bourgeoisie in Eighteenth Century France. Princeton N.J. 1955.
- Bastgen*, P. Beda, Bayern und der Heilige Stuhl in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, 2 Tle. (= Bd. 17 u. 18 der Beiträge zur altbayerischen Kirchengeschichte, III. Folge). München 1940.
- Bauer*, Clemens, Deutscher Katholizismus. Entwicklungslinien und Profile. Frankfurt/M. 1964.
- Bauer*, Richard, Der kurfürstliche geistliche Rat und die bayerische Kirchenpolitik 1768–1802 (= MBM. 32). München 1971.
- Bauerreis*, Romuald, Kirchengeschichte Bayerns. Bd. VII (1600–1803). Augsburg 1970.
- Baumann*, Kurt, Das pfälzische Appellationsgericht in der Zeit von 1815 bis 1871, in: Festschrift zum 150jährigen Bestehen des pfälzischen Oberlandesgerichts. Hrsg. W. Reinheimer. Zweibrücken o. J. (1966).
- Ders.*, Kronprinz Ludwig von Bayern und die Oberrheinlande 1809–1819, in: Abh.Spf.LVf. 1 (1937) 155–172.
- Ders.*, Probleme der pfälzischen Geschichte im 19. Jahrhundert, in: MHVPf., 51 (1953) 231–272.
- Baumgart*, Winfried, Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund. Friedens-

- schlüsse und Friedenssicherung von Wien bis Versailles (EdF. 25). Darmstadt 1974.
- Bayern*, Staat und Kirche, Land und Reich. Forschungen zur bayerischen Geschichte vornehmlich im 19. Jahrhundert. Wilhelm Winkler zum Gedächtnis. München 1961 (= Archiv und Wissenschaft 3).
- Bechmann*, August von, Der churbayerische Kanzler Alois Freiherr von Kreittmayr. München 1896.
- Becke*, Carl, Zur Verfassungsgeschichte des Rheinbundes. Mainz 1890.
- Becker*, Albert, Die Wiedererstehung der Pfalz. Zur Erinnerung an die Begründung der bayerischen Herrschaft auf dem linken Rheinufer und deren Begründer Franz Xaver Zwackh-Holzhausen. Kaiserslautern 1916.
- Beiträge* zu Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsstruktur im 16. und 19. Jahrhundert. Hrsg. W. Fischer (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 63) Berlin 1971.
- Bendix*, Reinhard, Herrschaft und Industriearbeit. Untersuchung über Liberalismus und Autokratie in der Geschichte der Industrialisierung. Frankfurt/M. 1960.
- Ders.*, Modernisierung und soziale Ungleichheit, in: Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Probleme der frühen Industrialisierung. Hrsg. W. Fischer (= Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, 1). Berlin 1968, S. 179–246.
- Festschrift für Friedrich *Berber* zum 75. Geburtstag. Hrsgg. D. Blumenwitz u. a. München 1973.
- Berding*, Helmut, Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen 1807–1813 (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 7). Göttingen 1973.
- Berger*, Julius M., Der große Titel des Kaisers von Österreich in seinem historischen Aufbau. Wien und Leipzig 1907.
- Bergsträsser*, Ludwig, Der Görreskreis im bayerischen Landtag von 1837, in: OA. 56 (1912) 248–266.
- Soziale *Bewegung* und politische Verfassung. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt. Hrsgg. U. Engelhardt u. a. (= Industrielle Welt, SBd. Werner Conze zum 31. Dezember 1975). Stuttgart 1976.
- Bayer*, Bernhard, Geschichte der Münchner Freimaurerei des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Kulturgeschichte Altbaierns. Hamburg 1973.
- Beyerle*, Konrad, Das Haus Wittelsbach und der Freistaat Bayern. Rechtsgrundlagen für die Auseinandersetzung zwischen Staat und Dynastie. Tl. 1. München 1921.
- Ders.*, Die Rechtsansprüche des Hauses Wittelsbach. München 1922.
- Bezzel*, Oskar, Geschichte des königlich-bayerischen Heeres unter König Max I. Joseph von 1806 (1804) bis 1825 (= Geschichte des Bayerischen Heeres, 6, 1). München 1933.
- Bezzel*, Oskar, Geschichte des kurpfalz-bayerischen Heeres von 1778–1803 (= Geschichte des Bayerischen Heeres, 5). München 1930.
- Biedermann*, Karl, Deutschland im 18. Jahrhundert. 4 Bde. Leipzig 1854–1880.
- Bilfinger*, Carl, Friede durch Gleichgewicht der Macht?, in: ZfaöRV. 13 (1950/51) 27–56.

- Birtsch*, Günter, Gesetzgebung und Repräsentation im späten Absolutismus. Die Mitwirkung der preußischen Provinzialstände bei der Entstehung des Allgemeinen Landrechts, in: HZ. 208 (1969) 265–294.
- Bitterauf*, Theodor, Die Zensur der politischen Zeitungen in Bayern 1799–1825, in: Riezler-Festschrift. Beiträge zur bayerischen Geschichte. Hrsg. K. A. v. Müller. Gotha 1913, S. 305–351.
- Ders.*, Geschichte des Rheinbundes und der Untergang des alten Reiches. Bd. 1. München 1905.
- Blasius*, Dirk, Lorenz von Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform und ihre verfassungspolitischen Grundlagen, in: Der Staat. 10 (1971) 33–51.
- Ders.* und Eckart *Pankoke*, Lorenz von Stein. Geschichts- und gesellschaftswissenschaftliche Perspektiven (= EdF. 69). Darmstadt 1977.
- Bleek*, Wilhelm, Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert. Berlin 1972.
- Blessing*, Werner K., Allgemeine Volksbildung und politische Indoktrination im bayerischen Vormärz. Das Leitbild des Volksschullehrers als mentales Herrschaftsinstrument, in: ZBLG. 37 (1974) 479–568.
- Bluntschli*, Johann Caspar, Lehre vom modernen Stat. 3 Bde. Stuttgart 1875/76.
- Böck*, Hanns Helmut, Karl Philipp Fürst von Wrede als politischer Berater König Ludwigs I. von Bayern (1825–1838). Ein Beitrag zur Geschichte der Regierung König Ludwigs I. (= MBM. 8). München 1968.
- Böckenförde*, Ernst-Wolfgang, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht (= stw. 163). Frankfurt/M. 1976.
- Ders.*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit (= Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften. Vorträge G 183). Opladen 1973.
- Ders.*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus (= Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 1). Berlin 1958.
- Bögl*, G., Der Wandel der Volksbildungsidee in den Volksschullehrplänen Bayerns. München 1929.
- Boldt*, Hans, Der Ausnahmezustand in historischer Perspektive, in: Der Staat, 6 (1967) S. 409–432.
- Ders.*, Deutsche Staatslehre im Vormärz (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 56). Düsseldorf 1975.
- Ders.*, Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, 6). Berlin 1967.
- Boldt*, Werner, Konstitutionelle Monarchie oder parlamentarische Demokratie. Die Auseinandersetzung um die deutsche Nationalversammlung in der Revolution von 1848, in: HZ 216 (1973) 553–622.
- Borch*, Herbert von, Das Gottesgnadentum. Historisch-soziologischer Versuch über die religiöse Herrschaftslegitimation (= Probleme der Staats- und Kultursoziologie 9). Berlin 1934.

- Borchard*, Karl, Staatsverbrauch und öffentliche Investitionen in Deutschland 1780–1850. Göttingen (Diss.) 1968.
- Borchardt*, Knut, Zum Problem der Erziehungs- und Ausbildungsinvestitionen im 19. Jahrhundert, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Stadtgeschichte. Festschrift für Hektor Amman. Hrsgg. H. Aubin u. a. Wiesbaden 1965, 380–392.
- Bornhak*, Conrad, Deutsche Verfassungsgeschichte vom Westfälischen Frieden an. Stuttgart 1934 (Neudruck 1968).
- Bosl*, Karl, Bayerische Geschichte. München 1971.
- Bosl*, Karl, Deutsche romantisch-liberale Geschichtsauffassung und slawische Legende, in: Bohemia Jahrbuch 5 (1964) 12–52.
- Ders.*, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern (= Repräsentation und Parlamentarismus in Bayern vom 13. bis zum 20. Jahrhundert, Bd. I). München 1974.
- Ders.*, Die Gesellschaft in der Geschichte des Mittelalters. Göttingen 1966.
- Ders.*, Die Grundlagen der modernen Gesellschaft im Mittelalter. Eine deutsche Gesellschaftsgeschichte des Mittelalters (= Monographien zur Geschichte des Mittelalters. In Verbindung mit Fr. Prinz hrsg. v. K. Bosl, Bd. 4, 2 Tle.). Stuttgart 1972.
- Ders.*, Die historische Staatlichkeit der bayerischen Lande, in: Ders., Hrsg. Zur Geschichte Bayerns (= WdF. 60), Darmstadt 1965, S. 644–664.
- Ders.*, Einhundertfünfzig Jahre bayerische Verfassung. Festvortrag in Gaibach/Ufr. SD. 1969.
- Ders.*, Frühformen der Gesellschaft im mittelalterlichen Europa. München 1964.
- Ders.*, Religiöse Bewegung – gesellschaftliche Struktur – staatliche Macht. Die gesellschaftliche Funktion der Reformation, in: Ders., Mensch und Gesellschaft in der Geschichte Europas. München 1972, S. 175–192.
- Ders.*, Stellung und Funktion der Jesuiten in den Universitätsstädten Würzburg, Ingolstadt und Dillingen, in: Bischofs- und Kathedralstädte des Mittelalters und der frühen Neuzeit. Hrsg. F. Petri, Köln/Wien 1976, S. 163–177.
- Ders.*, Volk – Staat – Verfassung, in: ZBLG. 39 (1976) 1–12.
- Ders.*, Zum 20. Jahrestag der bayerischen Verfassung von 1946, in: ZBLG. 30 (1967) 3–19.
- Botzenhart*, Manfred, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850 (= Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus). Düsseldorf 1977.
- Bowles*, Samuel, Planning Educational Systems for Economic Growth (= Harvard Economic Studies, 133). Cambridge, Mass. 1969.
- Brandt*, Hartwig, Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips (= Politica. Abhandlungen und Texte zur politischen Wissenschaft. Hrsgg. W. Hennis u. H. Maier, Bd. 31). Neuwied und Berlin 1968.
- Brater*, Karl, Die Publication polizeilicher Verordnungen und die Rechtskunde, in: BadmPr. 1 (1851). S. 91 ff.
- Braubach*, Max, Von der Französischen Revolution bis zum Wiener Kongreß, in: Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte, Hrsg. H. Grundmann, Bd. 3. Stuttgart 1973, S. 1–96.
- Brockhaus*, Friedrich, Das Legimitätsprinzip. Leipzig 1868.

- Brück*, Heinrich, Geschichte der katholischen Kirche in Deutschland im 19. Jahrhundert. Bd. 2, Mainz 1889.
- Brunner*, Otto, Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Südostdeutschlands im Mittelalter. Brunn/München/Wien ³1943.
- Ders.*, Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte. Göttingen ²1968.
- Ders.*, Moderner Verfassungsbegriff und mittelalterliche Verfassungsgeschichte, in: Herrschaft und Staat im Mittelalter. Hrsg. H. Kämpf (= WdF. II). Darmstadt 1964, S. 1–19.
- Buchheim*, Karl, Geschichte der christlichen Parteien in Deutschland. München 1953.
- Ders.*, Ultramontanismus und Demokratie. Der Weg der deutschen Katholiken im 19. Jahrhundert. München 1963.
- Buchholz*, Ernst Wolfgang, Ländliche Bevölkerung an der Schwelle des Industriezeitalters. Der Raum Braunschweig als Beispiel. Stuttgart 1966.
- Bülck*, Hartwig, Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL., 21. Berlin 1964, S. 1–65.
- Büssem*, Eberhard, Die Karlsbader Beschlüsse von 1819. Die endgültige Stabilisierung der restaurativen Politik im Deutschen Bund nach dem Wiener Kongreß von 1814/15. Hildesheim 1974.
- Burckhardt*, Jacob, Die Kultur der Renaissance in Italien. Basel 1860.
- Burdeau*, Georges, La Démocratie. Brüssel 1956.
- Busshoff*, Heinrich, Die preußische Volksschule als soziales Gebilde und politischer Bildungsfaktor in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein Bericht, in: GWU. 22 (1971) 385–396.
- The *Cambridge Economic History of Europe*. Ed. by H. J. Habakkuk and M. Postan. Vol. VI, Cambridge ³1978.
- Carsten*, Francis L. Princes and Parliaments in Germany from the Fifteenth to the Eighteenth Century. Oxford ²1963.
- Chapman*, John W., Natural Rights and Justice in Liberalism, in: Political Theory and the Rights of Man. Ed. D. D., Raphael. London 1967, S. 27–42.
- Cipolla*, Carlo M., Literacy and Development in the West. London 1969.
- Clément*, Horst, Das bayerische Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Kassel (Diss. Freiburg i. Br.) 1934.
- Collegium philosophicum*. Studien, Joachim Ritter zum 60. Geburtstag. Hrsg. E.-W. Böckenförde. Basel-Stuttgart 1965.
- Conrad*, Hermann, Der Code Civil und die historische Rechtsschule in Deutschland, in: Deutschland – Frankreich. Vierteljahrsschrift des deutschen Instituts Paris 2/5 (1943) S. 54–68.
- Ders.*, Deutsche Rechtsgeschichte Bd. II – Neuzeit bis 1806. Karlsruhe 1966.
- Ders.*, Individuum und Gemeinschaft in der Privatrechtsordnung des 18. und 19. Jahrhunderts (= Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, H. 18) Karlsruhe 1956.
- Ders.*, Religionsbann, Toleranz und Parität am Ende des alten Reiches, in: Zur Geschichte der Toleranz und Religionsfreiheit. Hrsg. H. Lutz (= WdF. 146). Darmstadt 1977, S. 155–192.

- Ders.*, Richter und Gesetz im Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat (= Kleine Arbeitsreihe des Instituts für Europäische und Vergleichende Rechtsgeschichte der Universität Graz, Bd. 3). Graz 1971.
- Ders.*, Staat und Kirche im aufgeklärten Absolutismus, in: *Der Staat* 12 (1973) 45–63.
- Ders.*, Staatsgedanke und Staatspraxis des aufgeklärten Absolutismus (= Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Geisteswissenschaften, Vorträge G 173). Opladen 1971.
- Conze, Werner, Nation und Gesellschaft. Zwei Grundbegriffe der revolutionären Epoche, in: *HZ*. 198 (1964) 1–16.
- Ders.*, Sozialgeschichte 1800–1850, 1850–1918, in: *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte II*, S. 426–494, 602–684.
- Demeter, Karl, Das deutsche Offizierskorps in Gesellschaft und Staat 1650–1945. Frankfurt/M. 1965.
- Dereser, Fritz, Der Landrat der Pfalz im Vormärz. Ein Beitrag zur Entwicklung der deutschen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Diss. Mainz 1954.
- Deutsch, Karl W., Der Nationalismus und seine Alternativen (= Serie Piper). München 1972.
- Dickopf, Karl, Georg Ludwig von Maurer (1790–1872) (= Münchner Historische Studien, Abt. Neuere Geschichte, 4). Kallmünz 1960.
- Dobmann, Franz, Georg Friedrich Freiherr von Zentner als bayerischer Staatsmann in den Jahren 1799–1821 (= Münchner Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, Bd. VI). Kallmünz 1962.
- Doeberl, Anton, Die bayerischen Konkordatsverhandlungen in den Jahren 1806 und 1807 (= Historische Forschungen und Quellen 7. u. 8. Heft). München und Freising 1924.
- Doeberl, Ludwig, Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität. München 1925 (= Deutsche Geschichtsbücherei Bd. III).
- Doeberl, Michael, Bayern und die deutsche Erhebung wider Napoleon I. (= Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, III. Klasse, XXIV. Bd., 2. Abh.). München 1907.
- Ders.*, Bayern und die wirtschaftliche Einigung Deutschlands (= Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. XXIX. Bd., 2. Abh.). München 1915.
- Ders.*, Denkmäler nationaler Gesinnung aus München 1813/14.
- Ders.*, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, München 1918.
- Ders.*, Entwicklungsgeschichte Bayerns. Bd. II: Vom Westfälischen Frieden bis zum Tode König Maximilians I. München 1912 (1928); Bd. III: Vom Regierungsantritt König Ludwigs I. bis zum Tode König Ludwigs II. mit einem Ausblick auf die innere Entwicklung Bayerns unter dem Prinzregenten Luitpold. Hrsg. M. Spindler. München 1931.
- Ders.*, Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution (= Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-philologische und historische Klasse. 5. Abhandlung). München 1924.
- Ders.*, Zur Geschichte der bayerischen Schulpolitik im 19. Jahrhundert (= SB. d. Bayerischen Akademie der Wissenschaften 1912, 18). München 1912.

- Domarus*, Max, Bürgermeister Behr. Ein Kämpfer für den Rechtsstaat. Würzburg 1971.
- Dombois*, Hans A., Strukturelle Staatslehre. Berlin 1952.
- Dresch*, Leonhard von, Grundzüge des bayerischen Staatsrechts. Ulm 1823 (²1835).
- Drexler*, Alfons, Die Demütigung Württembergs durch die Großmächte in den Jahren 1823/24. Wien (Diss. phil.) 1927.
- Driault*, Edouard, Etudes Napoléoniennes. La politique orientale de Napoléon (1806–1808). Paris 1904.
- Duchhardt*, Heinz, Gleichgewicht der Kräfte, Covenance, Europäisches Konzert. Friedenskongresse und Friedensschlüsse vom Zeitalter Ludwigs XIV. bis zum Wiener Kongreß (= EdF. 56). Darmstadt 1976.
- Dülmen*, Richard van, Antijesuitismus und katholische Aufklärung in Deutschland, in: HJb. 89 (1969) 52–80.
- Ders.*, Der Geheimbund der Illuminaten. Darstellung – Analyse – Dokumentation. Stuttgart-Bad Cannstadt 1975.
- Ders.*, Propst Franziskus Töpsel (1711–1796) und das Augustiner-Chorherrenstift Polling. Ein Beitrag zur Geschichte der katholischen Aufklärung in Bayern. Kallmünz 1967.
- Ders.*, Zum Strukturwandel der Aufklärung in Bayern, in: Bayerische Geschichte als Tradition und Modell. FS. f. Karl Bosl zum 65. Geburtstag (= ZBLG. Bd. 36/2). München 1973, 662–679.
- Dürig*, Günter, Staatsformen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Tübingen u. a. 1956, S. 742–752.
- Dumke*, Rolf Horst, Intra-German Trade in 1837 and Regional Economic Development, in: VSWG. 64/4 (1977) 468–496.
- Du Moulin-Eckart*, Richard Graf, Bayern unter dem Ministerium Montgelas 1799–1817, 1. (einziger) Bd. (1799–1800). München 1895.
- Ders.*, München am Vorabend des Rheinbundes (= Forschungen zur Geschichte Bayerns, Hrsg. K. v. Reinhardstoettner, VIII), Berlin 1900, S. 228–252 und XI, Berlin 1903, S. 54–68.
- Dunan*, Marcel, Napoléon et L'Allemagne. Le système continental et les débuts du royaume de Bavière 1806–1810. Paris 1942.
- Ders.*, Napoléon et le système continental en 1810, in: Revue d'Histoire diplomatique, 60 (1946) 71–98.
- Dzialas*, Wolfgang, Christian Wolffs Völkerrechtstheorie. Herkunft und Wirkung. Erlangen (Diss. jur.) 1956.
- Edel*, Carl (von), Vorlesungen über Polizeiwissenschaft. Würzburg 1852.
- Eigentum und Verfassung*. Zur Eigentumsdiskussion im ausgehenden 18. Jahrhundert. Hrsg. R. Vierhaus (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 37). Göttingen 1972.
- Eisenstadt*, Shamuel N., The Political Systems of Empires. New York – London 1969.
- Engelsing*, Rolf, Massenpublikum und Journalistentum im 19. Jahrhundert in Nordwestdeutschland. Berlin 1966.
- Ders.*, Zur Sozialgeschichte deutscher Mittel- und Unterschichten (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 4). Göttingen 1973.

- Die *Entstehung* des modernen souveränen Staates. Hrsg. v. H. H. Hofmann (= NWB. 12). Köln 1967.
- Epirrhoris*. Festgabe für Carl Schmitt. Hrsgg. H. Barion, E.-W. Böckenförde u. a. 2 Bde. Berlin 1968
- Epstein*, Klaus, Die Ursprünge des Konservativismus in Deutschland. Der Ausgangspunkt: Die Herausforderung durch die Französische Revolution 1770–1806. Frankfurt/M. 1973.
- Erhard*, Adolf, Herzogin Maria Anna von Bayern und der Teschener Friede, in: OA. 40 (1881–84) 1–36.
- Ernstberger*, Anton, Eine deutsche Untergrundbewegung gegen Napoleon 1806/07 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 52). München 1955.
- Faber*, Karl-Georg, Die Rheinischen Institutionen, in: Hambacher Gespräche 1962 (= Veröffentlichungen des Instituts für geschichtliche Landeskunde an der Universität Mainz, Bd. 1). Wiesbaden 1964, 20–40.
- Ders.*, Die Rheinlande zwischen Restauration und Revolution. Probleme der Rheinischen Geschichte von 1814 bis 1848 im Spiegel der zeitgenössischen Publizistik. Wiesbaden 1966.
- Ders.*, Görres, Weitzel und die Revolution (1819). in: HZ 194 (1962) 37–61.
- Ders.*, Recht und Verfassung. Die politische Funktion des rheinischen Rechts im 19. Jahrhundert. Köln 1970.
- Fehn*, Hans, Das Land Bayern und seine Bevölkerung seit 1800, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler. Bd. IV, 2. München 1975, S. 647–707.
- Fehrenbach*, Elisabeth, Traditionale Gesellschaft und revolutionäres Recht. Die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft Bd. 13). Göttingen 1974.
- Fenske*, Hans, Wahlrecht und Parteiensystem. Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte. Frankfurt/M. 1972.
- Festgabe* für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag. Hrsg. K. Doehring. München 1967.
- Festschrift* für Ernst Rudolf Huber zum 70. Geburtstag. Hrsgg. E. Forsthoff u. a. (= Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien Bd. 88). Göttingen 1973.
- Festschrift* für Max Spindler zum 75. Geburtstag. Hrsgg. D. Albrecht u. a. München 1969.
- Fischer*, Wolfram, Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung. Aufsätze – Studien – Vorträge (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 1). Göttingen 1972.
- Fischl*, Otto, Der Einfluß der Aufklärungsphilosophie auf die Entwicklung des Strafrechts in Doktrin, Politik und Gesetzgebung und Vergleichung der damaligen Bewegung mit den heutigen Reformversuchen (= Strafrechtliche Abhandlungen, 169). Aalen 1973 (Neudruck der Ausgabe Breslau 1913).
- Flora*, Peter, Die Bildungsentwicklung im Prozeß der Staaten- und Nationenbildung. Eine vergleichende Analyse, in: Soziologie und Sozialgeschichte. Aspekte und Probleme. Hrsg. v. P. Ch. Ludz. KZfS.Sh. 16 (1972) 294–319.

- Ders.*, Indikatoren der Modernisierung. Ein historisches Datenhandbuch (= Studien zur Sozialwissenschaft, 27). Opladen 1975.
- Ders.*, Modernisierungsforschung. Zur empirischen Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung (= Studien zur Sozialwissenschaft, 20). Opladen 1974.
- The *Fontana* Economic History of Europe. Ed. C. M. Cipolla. Vol. 3: The Industrial Revolution 1700–1914. Hassocks/New York 1976 (dt. 1976); Vol. 4: The Emergence of Industrial Societies, Part 1, Hassocks/New York 1976.
- Forsthoff*, Ernst, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Stuttgart 1961.
- Ders.*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. (einziger) Bd.: Allgem. Tl. München 1973.
- Fournier*, August, Der Kongreß von Châtillon. Die Politik im Kriege von 1814. Wien/Prag 1900.
- Ders.*, Napoleon I. Eine Biographie. Bd. 2: Napoleons Kampf um die Weltherrschaft. Wien-Leipzig 1902.
- Franz*, Eugen, Bayerische Verfassungskämpfe. Von der Ständekammer zum Landtag. München 1926.
- Frauentrost*, Werner, Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II., in: ZgStW. 113 (1957) 721–746.
- Frauenholz*, Eugen von, Die Eingliederung von Heer und Volk in den Staat in Bayern 1597–1815 (= Münchner historische Abhandlungen. Reihe II, H. 14). München 1940.
- Ders.*, Der Übergang vom Söldnerheer zum Volksheer unter dem ersten bayerischen Kriegsminister Grafen von Triva, in: ZBLG. 9 (1936) 47–93, 209–233.
- Fremuth*, Fritz, Der Vorbehalt des Gesetzes in der Bayerischen Verfassungs-urkunde vom 26. Mai 1818 und seine Auswirkungen auf die Rechtsentwicklung im bayerischen Frühkonstitutionalismus. Marburg/Lahn (Diss. Jur.) 1970.
- Freyberg*, Maximilian Frhr. von, Rede zum Andenken an den verewigten Staatsminister Maximilian Grafen von Montgelas. München 1839.
- Friauf*, Karl Heinrich, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. I. Bad Homburg v. d. H. u. a. 1968.
- Fried*, Pankraz, Die Sozialentwicklung im Bauerntum und Landvolk, in: Max Spindler, Hrsg., Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV, 2. München 1975, S. 751–780.
- Ders.*, Reagrarisierung in Südbayern seit dem 19. Jahrhundert, in: Agrarisches Nebengewerbe und Formen der Reagrarisierung im Spätmittelalter und 19./20. Jahrhundert. Bericht über die 5. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Hrsg. H. Kellenbenz (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Bd. 21). Stuttgart 1975, 177–194.
- Friedrich*, Carl Joachim, Constitutional Government and Democracy. Boston 1946.
- Ders.*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin u. a. 1953.
- Ders.*, Hrsg., The Public Interest (= Nomos, Bd. V). New York 1962.
- Gall*, Lothar, Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche

- Vormärz (= Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte Mainz, 30). Wiesbaden 1963.
- Ders.*, Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung (= Veröff. des Instituts für europäische Geschichte. Mainz, 47). Wiesbaden 1968.
- Ders.*, Liberalismus und »bürgerliche Gesellschaft«. Zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland, in: HZ. 220/2 (1975) 324–356.
- Ders.*, Verfassungsstaat und Bildungswesen. Eine programmatische Denkschrift von Georg Gottfried Gervinus, in: ZfORh. 120 (1972) 375–432.
- Gatrell, V. A. C.* und *T. B. Hadden*, Criminal statistics and their interpretation, in: Essays in the use of quantitative methods for the study of social data. Ed. E. A. Wrigley, Cambridge 1972, 336–396.
- Gebele, Josef*, Peter von Osterwald. München 1891.
- Gebhardt*, Handbuch der deutschen Geschichte. Hrsg. H. Grundmann, Bd. 3. Stuttgart ⁹1973.
- Geiger, Karl August*, Das bayerische Konkordat vom 5. Juni 1817. Regensburg 1918.
- Ders.*, Handbuch für die gesamte Pfarramtsverwaltung im Königreich Bayern, 2 Tle. Regensburg ¹⁰1910–1913.
- Gerber, Emil*, Der staatstheoretische Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution. Neunkirchen 1929.
- Gerber, Karl Friedrich von*, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. Leipzig ³1880.
- Gerth, Hans*, Die sozialgeschichtliche Lage der bürgerlichen Intelligenz um die Wende des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Soziologie des deutschen Frühliberalismus. Diss. Berlin 1935 (ergänzter Neudruck 1976).
- Zur *Geschichte* der Erklärung der Menschenrechte. Hrsg. R. Schnur (= WdF. 11). Darmstadt 1964.
- Gesellschaft*, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland. Hrsg. G. A. Ritter. Düsseldorf 1974.
- Geyer, Ernst*, Die Entstehung und Ausgestaltung des bayerischen Staatsdienerrechts im 19. Jahrhundert. Eine rechtshistorische Darstellung des bayerischen Staatsdienerrechts in seinen Grundzügen. Erlangen (Diss. Jur.) 1911.
- Giacometti, Zaccaria*, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Bd. 1. Zürich 1960.
- Giebel, Hans Rainer*, Strukturanalyse der Gesellschaft des Königreiches Bayern im Vormärz 1818–1848. München (Phil. Diss.) 1971.
- Gierke, Otto (von)*, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 4 Bde. Berlin 1868–1913.
- Ders.*, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik. Breslau ⁴1929 (1958).
- Gimbel, Wolfgang*, Der Wandel der Rechtsbeziehungen von Kirche und Staat unter Montgelas. München 1966 (Diss.).
- Gmeinwiser, Josef*, Die bayerische Politik im Jahre 1805. München (Phil. Diss.) 1928.

- Göbel, Gustav*, Anfänge der Aufklärung in Altbayern. Kirchheimbolanden 1901.
- Gölz, Wilhelmine*, der bayerische Landtag 1831. Ein Wendepunkt in der Regierung Ludwigs I. München (Diss. phil.) 1926.
- Gollwitzer, Heinz*, Die Standesherrn. Die politische und gesellschaftliche Stellung der Mediatisierten 1815–1918. Stuttgart 1957.
- Ders.*, Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts. München ²1964.
- Ders.*, Ideologische Blockbildung als Bestandteil internationaler Politik im 19. Jahrhundert, in: HZ. 201 (1965) 306–323.
- Gough, John W.*, Fundamental Law in English Constitutional History. Oxford ²1961.
- Grab, Walter*, Die Kontroverse über die Menschenrechte in Deutschland im Zeitalter der Französischen Revolution, in: Menschenrechte in Israel und Deutschland. Hrsg. G. Stein, Köln 1978, S. 27–39.
- Ders.*, Von Mainz nach Hambach. Zur Kontinuität revolutionärer Bewegungen und ihrer Repression 1792–1832, in: Deutschland in der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. Hrsgg. J. Geiss und B. J. Wendt. Düsseldorf ²1974, S. 50–69.
- Graf, Friedrich Wilhelm*, Die Positivierung des religiösen Bewußtseins. Die bürgerlichen Religionsparteien im deutschen Vormärz: Das Beispiel des Deutschkatholizismus (= Neuzeit im Aufbau. Darstellung und Dokumentation, 5). Stuttgart 1978.
- Granichstaedten-Czerva, Rudolf von*, Die bayerischen Landrichter in Tirol (1806–14). Innsbruck 1962.
- Grassl, Hans*, Aufbruch zur Romantik. Bayerns Beitrag zur deutschen Geistesgeschichte 1765–1785. München 1968.
- Größler, Ludwig*, Der gemäßigte Liberalismus im bayerischen Landtag von 1819–1848. München (Diss. Phil.) 1929.
- Grosser, Dieter*, Grundlagen und Struktur der Staatslehre Friedrich Julius Stahls (= Staat und Politik, Bd. 3). Köln und Opladen 1963.
- Grube, Walter*, Der Stuttgarter Landtag 1457–1957. Von den Landständen zum demokratischen Parlament. Stuttgart 1957.
- Gruber, Hansjörg*, Die Entwicklung der pfälzischen Wirtschaft 1816–1834 unter besonderer Berücksichtigung der Zollverhältnisse (= Veröffentlichungen des Instituts für Landeskunde des Saarlandes, 6). Saarbrücken 1962.
- Geschichtliche *Grundbegriffe*. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Hrsgg. Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck. Bd. 1 f. Stuttgart 1972 ff. (bisher 2 Bde. erschienen).
- Gruner, Erich*, Die Einkommenslage des schweizerischen Industriearbeiters im 19. Jahrhundert, in: Gesellschaft in der industriellen Revolution. Hrsgg. R. Braun u. a. (= NWB. 56). Köln 1973, 291–320.
- Gruner, Wolf D.*, Das Bayerische Heer 1825 bis 1864. Eine kritische Analyse der bewaffneten Macht Bayerns vom Regierungsantritt Ludwigs I. bis zum Vorabend des deutschen Krieges (= Wehrwissenschaftliche Forschungen 14). München 1971.
- Ders.*, Die bayerischen Kriegsminister 1805–1885. Eine Skizze zum sozialen Herkommen der Minister, in: ZBLG. 34 (1971) 238–315.

- Günther*, Adolf, Geschichte der älteren bayerischen Statistik. Hrsg. Bayerisches Statistisches Landesamt (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 77). München 1910.
- Günther*, Leo, Der Übergang des Fürstbistums Würzburg an Bayern. Das Ende der alten und die Anfänge der neuen Regierung. Leipzig 1910.
- Guggenheim*, Paul, Das Jus Publicum Europaeum und Europa, in: Jb.d.öff. Rechts der Gegenwart. NF. 3 (1954).
- Ders.*, Emer de Vattel und das Völkerrecht. Tübingen 1959.
- Haan*, Heiner, Bearb., Hauptstaat – Nebenstaat. Briefe und Akten zum Anschluß der Pfalz an Bayern 1815/17 (= Veröffentlichung der Landesarchivverwaltung Rheinland-Pfalz, 29) Koblenz 1977.
- Haan*, Heiner, Industriekarte der Pfalz um 1820. Begleittext zu Karte 59 im Pfalz-Atlas, Hrsg. W. Alter. 1969.
- Ders.*, Zur historischen Wirtschaftskarte des bayerischen Rheinkreises 1820, in: Geschichtliche Landeskunde, Bd. 5, I (= Festschrift Ludwig Petry). Wiesbaden 1968, S. 258–279.
- Habermas*, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft (= Sammlung Luchterhand 25). Neuwied/Berlin ⁶1974.
- Haderstorfer*, Rudolf, Die Säkularisation der oberbayerischen Klöster Baumburg und Secon. Die wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 9). Stuttgart 1967.
- Häberle*, Eckehard J., Franz Xaver von Stubenrauch und die Auseinandersetzung zwischen Kurfürst und Landschaftsverordnung um die staatliche Wirtschaftspolitik Bayerns von 1765, in: ZBLG. 37 (1974) 49–92.
- Ders.*, Zollpolitik und Integration im 18. Jahrhundert. Untersuchungen zur wirtschaftlichen und politischen Integration in Bayern von 1765 bis 1811 (= MBM. H. 52). München 1974.
- Ders.*, Zur Bestimmung der Wirksamkeit merkantilistischer Außenwirtschaftspolitik. Eine elastizitätstheoretische Hypothese am Beispiel der bayerischen Zahlungsbilanzstatistik von 1765 bis 1799, in: VSWG. 62 (1975) 145–178.
- Häberle*, Peter, Allgemeine Staatslehre, Verfassungslehre oder Staatsrechtslehre?, in: Zf. f. Pol. 12 (1965) 381–395.
- Ders.*, Das Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat. Die Numerus-Clausus-Entscheidung vom 18. 7. 1972, in: DÖV. 1972, S. 729–740.
- Ders.*, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Ein Beitrag zur pluralistischen und »prozessualen« Verfassungsinterpretation, in: JZ. 30/10 (1975) 297–305.
- Ders.*, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Karlsruhe ²1972.
- Ders.*, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL. 30 (1972) 43–191.
- Ders.*, Retrospektive Staats(rechts)lehre oder realistische Gesellschaftslehre? Zu Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, in: ZHWR. 136 (1972) 425–446.
- Ders.*, Zeit und Verfassung. Prolegomena zu einem »zeit-gerechten« Verfassungsverständnis, in: ZfP., 21 (1974) 111–137.
- Ders.*, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, in: AöR. 92 (1967) 259–287.

- Das *Hambacher Fest* 27. Mai 1832. Männer und Ideen, Hrsg. K. Baumann. Speyer 1957.
- Hambacher Gespräche* 1962 (= Geschichtliche Landeskunde. Hrsgg. J. Bärman u. a., 1). Wiesbaden 1964.
- Hammermayer*, Ludwig, Akademiebewegung und Wissenschaftsorganisation. Formen, Tendenzen und Wandel in Europa während der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, in: Wissenschaftspolitik in Mittel- und Osteuropa. Akademien und Hochschulen im 18. und beginnenden 19. Jahrhundert. Hrsgg. E. Amburger u. a. Berlin 1976, S. 1–84.
- Ders.*, Das Ende des alten Bayern. Die Zeit des Kurfürsten Max III. Joseph (1745–1777) und des Kurfürsten Karl Theodor (1777–1799), in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler, Bd. II, München 1974, S. 985–1102.
- Ders.*, Europäische Akademiebewegung und italienische Aufklärung, in: HJB. 81 (1962) 247–263.
- Ders.*, Gründungs- und Frühgeschichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (= Münchner Historische Studien. Abtlg. Bayerische Geschichte, Bd. 4) Kallmünz/Opf. 1959.
- Handbuch* der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 2 Bde. Hrsgg. H. Aubin und W. Zorn, Stuttgart 1971/1976.
- Handbuch* der europäischen Geschichte. Hrsg. Th. Schieder, Bd. 4. Stuttgart 1968.
- Handbuch* zur deutschen Militärgeschichte 1648–1939. Hrsg. Militärgeschichtliches Forschungsamt, Bd. IV, 2: Militärgeschichte im 19. Jahrhundert 1814–1890. München 1976.
- Hanke*, Gerhard, Zur Sozialstruktur der ländlichen Siedlungen Altbayerns im 17. und 18. Jahrhundert, in: Eine Festgabe für K. Bosl zum 60. Geburtstag, München 1969, S. 219–269.
- Hartmann*, Oskar, Das Recht des bayerischen Staates und des Deutschen Reiches auf die Religionsgemeinschaften . . . Innsbruck 1910.
- Hartung*, Fritz, Das Großherzogtum Sachsen unter der Regierung Carl Augusts 1775–1828. Weimar 1923.
- Ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jh. bis zur Gegenwart. Stuttgart ⁹1969.
- Ders.*, Staatsbildende Kräfte der Neuzeit. Gesammelte Aufsätze. Berlin 1961.
- Ders.*, Verantwortliche Regierung, Kabinette und Nebenregierungen im konstitutionellen Preußen 1848–1918, in: FBPG., 44 (1932).
- Hauriou*, André, Jean Gicquel et Patrice Gélard, Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris ⁶1975.
- Haushofer*, Heinz, Bäuerliche Führungsschichten in Altbayern, in: Bauernschaft und Bauernstand 1500–1970. Hrsg. G. Franz (= Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit, Bd. 8). Limburg/L. 1975, S. 103–135.
- Ders.*, Die Anfänge der Agrarwissenschaft und des landwirtschaftlichen Organisationswesens in Bayern. Zur Gründung der kurbayerischen Landesökonomiegesellschaft 1765, in: ZBLG. 29 (1966) 269–280.
- Haussherr*, Hans, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Berlin 1953.
- Hausmann*, Friederike, Die Agrarpolitik der Regierung Montgelas. Untersu-

- chungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel Bayerns um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert (= Verfassungsgeschichte Bd. 2). Bern 1975.
- Hausmann*, Sebastian, Die grundherrliche Verfassung Bayerns in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Straßburg (Diss.) 1888.
- Heckel*, Johannes, Cura religionis, ius in sacra, ius circa sacra, in: Festschrift für Ulrich Stutz (= Kirchenrechtliche Abhandlungen 117/18). Stuttgart 1938, S. 224–298.
- Heffter*, Heinrich, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart 1950.
- Heider*, Josef, Das bayerische Kataster. Geschichte, Inhalt und Auswertung der rentamtlichen Kataster, Lager- und Grundbücher in Bayern. München-Pasing 1954.
- Heigel*, Karl Theodor von, Censurwesen in Altbayern, in: Ders., Neue historische Vorträge und Aufsätze. München 1883, S. 231–257.
- Ders.*, Der Anteil des Kronprinzen Ludwig am bayerischen Verfassungswerk 1815–18 (= Quellen und Abhandlungen zur neueren Geschichte Bayerns). München 1884.
- Ders.*, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Großen bis zur Auflösung des alten Reiches, 2 Bde., Stuttgart-Berlin 1899/1911.
- Heintz*, Eckard, Der Beamtenabgeordnete im Bayerischen Landtag. Eine politologische Studie über die Stellung des Beamtentums in der parlamentarischen Entwicklung Deutschlands. Berlin (Phil. Diss. d. FU). 1966.
- Held*, Joseph (von), Staat und Gesellschaft vom Standpunkt der Menschheit und des Staates, 3 Tle. Leipzig 1861–1865.
- Ders.*, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands, mit besonderer Rücksicht auf den Constitutionalismus, 2 Tle. Würzburg 1856/57.
- Ders.*, Über Legitimität und Legitimitätsprinzip. Würzburg 1859.
- Hellbling*, Ernst C., Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende (= Rechts- und Staatswissenschaften, 13). Wien-New York 1974.
- Helmreich*, Karl, Die geschichtliche Entwicklung der bayerischen Gemeindeverfassung vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Ende 1818. Ansbach (Jur. Diss.) 1909.
- Hemmerle*, Josef, Hormayr und Bayern (1826–1832), in: AZ 73 (1977) 112–130.
- Henke*, Günter, Die Anfänge der evangelischen Kirche in Bayern. München 1972.
- Henkel*, Gerhard, Untersuchungen zur Rezeption des Souveränitätsbegriffs durch die deutsche Staatstheorie in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts. Marburg (Diss. Jur.) 1967.
- Henning*, Friedrich-Wilhelm, Das vorindustrielle Deutschland 800 bis 1800 (= UTB 398). Paderborn 1974.
- Herberger*, Maximilian, Die Staats- und Gesellschaftstheorie des Freiherrn vom Stein, in: Rechtsgeschichte als Kulturgeschichte. Festschrift für Adalbert Erler zum 70. Geburtstag. Hrsg. H.-J. Becker u.a. Aalen 1976, S. 611–648.
- Hermens*, Ferdinand A., Verfassungslehre. Frankfurt/M. und Bonn 1964.

- Herzfeld*, Hans, Die moderne Welt 1789–1945. Tl. 1: Die Epoche der bürgerlichen Nationalstaaten 1789–1890. Braunschweig 1964.
- Heydte*, Friedrich August von der, Die Geburtsstunde des souveränen Staates. Ein Beitrag zur Geschichte des Völkerrechts, der allgemeinen Staatslehre und des politischen Denkens. Regensburg 1952.
Rez.: Hermann Heimpel, in: Götting'sche Gelehrte Anzeigen 208 (1954) 197 ff.
- Hiereth*, Sebastian, Die Bildung der Gemeinden im Isarkreis nach den Gemeindeedikten von 1808 und 1818, in: OA., 77 (1952) 1–34.
- Hildebrandt*, Dorette, Das kulturelle Leben Bayerns im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts im Spiegel von drei bayerischen Zeitschriften (= MBM. 36). München 1971.
- Hildebrandt*, Gunther, Programm und Bewegung des süddeutschen Liberalismus nach 1830, in: JbG. 9 (1973) 7–45.
- Hintze*, Otto, Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte. Hrsg. G. Oestreich. Göttingen 1962.
- Hippel*, Wolfgang von, Friedrich Landolin Karl von Blittersdorff, 1792–1861. Ein Beitrag zur badischen Landtags- und Bundespolitik im Vormärz. Stuttgart 1967.
- Hippel*, Ernst von, und Alfred Voigt, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, in: VVDStRL. 10. Berlin 1952, S. 1–73.
- Hočevár*, Rolf K., Stände und Repräsentation beim jungen Hegel. Ein Beitrag zu seiner Staats- und Gesellschaftslehre sowie zur Theorie der Repräsentation. München 1968.
- Hohenegg*, Hans, Bibliographie zur Geschichte des Tiroler Freiheitskampfes von 1809. Innsbruck/Wien 1960.
- Hölzle*, Erwin, Das alte Recht und die Revolution. Eine politische Geschichte Württembergs in der Revolutionszeit 1789–1805. München 1931.
- Hömig*, Klaus Dieter, Der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803 und seine Bedeutung für Staat und Kirche unter besonderer Berücksichtigung der württemberger Verhältnisse (= Juristische Studien, Bd. 14). Tübingen 1969.
- Hoermann*, Liselotte von, Der bayerisch-badische Gebietsstreit 1825–1832. Berlin 1938.
- Hoffmann*, Alfons, Die katholischen geistlichen Abgeordneten der Pfalz in der bayerischen Ständeversammlung 1819 bis 1848, in: ZBLG. 32 (1969) 767–812.
- Hofmann*, Hanns-Hubert, Adelige Herrschaft und souveräner Staat. Studien über Staat und Gesellschaft in Franken und Bayern im 18. und 19. Jahrhundert (= Studien zur Bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte, Bd. 2). München 1962.
- Ders.*, Der Staat des Deutschmeisters. Studien zu einer Geschichte des Deutschen Ordens im Hl. Römischen Reich Deutscher Nation (= Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte, 3). München 1964.
- Hobe*, Gustav, Die Bedeutung der vollkommenen Gewissensfreiheit nach bayerischem Verfassungsrecht mit Bezug auf die religiöse Kindererziehung. München 1919.

- Hojer*, Ernst, Die Bildungslehre F. J. Niethammers. Frankfurt/M., Berlin, Bonn 1965.
- Holzschuber*, Rudolph Frhr. von, Der bayerische Landtag vom Jahre 1825. Erlangen 1826.
- Hubatsch*, Walter, Die Stein-Hardenberg'schen Reformen (= EdF. 65). Darmstadt 1977.
- Hubensteiner*, Benno, Bayerische Geschichte. München 1977.
- Huber*, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 1–4. Stuttgart 1957–1969.
- Ders.*, Hrsg., Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte.
Bd. I: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850. Stuttgart 1961.
Bd. II: Deutsche Verfassungsdokumente 1851–1918. Stuttgart 1964.
- Ders.*, Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. Berlin 1975.
- Ders.*, Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatsidee. Stuttgart 1965.
- Ders.*, und Wolfgang Huber, Staat und Kirche im 19. und 20. Jahrhundert. Dokumente zur Geschichte des deutschen Staatskirchenrechts.
Bd. I: Staat und Kirche vom Ausgang des alten Reiches bis zum Vorabend der bürgerlichen Revolution. Berlin 1973.
Bd. II. Staat und Kirche im Zeitalter des Hochkonstitutionalismus und des Kulturkampfes 1848–1890. Berlin 1976.
- Huber*, Hans, Rechtstheorie – Verfassungsrecht – Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950–1970. Zum 70. Geburtstag des Verfassers hrsg. v. K. Eichenberger u. a. Bern 1971.
- Hüttl*, Ludwig, Der Absolutismus im süddeutschen Raum. Ein Vergleich zwischen Kurbayern und dem Hochstift Eichstätt im 17. und 18. Jahrhundert, in: ZBLG. 40, 2/3 (1977) 869–907.
- Huntington*, Samuel P., Political Order in Changing Societies. New Haven/London 1969.
- Ickstatt*, Johann Adam Frhr. von, in: NDB. 10, S. 113–115 und in: ADB. 13, S. 740/1.
- Politische *Ideologien* und nationalstaatliche Ordnung. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Festschrift für Theodor Schieder zu seinem 60. Geburtstag. Hrsgg. K. Kluxen und W. J. Mommsen. München und Wien 1968.
- Imhof*, Wilhelm, Die geschichtliche Entwicklung des Gemeinderechts im rechtsrheinischen Bayern seit dem Jahre 1818. München (Diss. Jur. Erlangen) 1927.
- Industrialisierung* vor der Industrialisierung. Gewerbliche Warenproduktion auf dem Land in der Formationsperiode des Kapitalismus von P. Kriedte u. a. (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 53). Göttingen 1977.
- Innovationsforschung* als multidisziplinäre Aufgabe. Beiträge zur Theorie und Wirklichkeit von Innovationen im 19. Jahrhundert. Hrsg. F. R. Pfetsch (= Studien zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im 19. Jahrhundert, Bd. 14) Göttingen 1975.

- Institutionen* und Recht. Hrsg. R. Schnur (= WdF. 172). Darmstadt 1968.
- Jeismann*, Karl Ernst, Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft. Die Entstehung des Gymnasiums als Schule des Staates und der Gebildeten, 1787–1817 (= Industrielle Welt, 15). Stuttgart 1974.
- Jellinek*, Georg, Allgemeine Staatslehre. Berlin ³1914.
- Ders.*, Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, in: Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband zum 50. Jahrestage der Doktor-Promotion. Dargebracht von W. v. Calker u. a. Bd. I, Tübingen 1908, 95–126.
- Ders.*, Die Lehre von den Staatsverbindungen. Wien 1882.
- Ders.*, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
- Jesch*, Dietrich, Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips (= Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen Bd. 2). Tübingen 1961. ²1968 (unverändert).
- Jouvenel*, Bertrand de, Über die Staatsgewalt. Die Naturgeschichte ihres Wachstums. Mit einem Nachwort von Herbert R. Ganslandt. Freiburg im Breisgau 1972.
- Kägi*, Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht. Zürich 1945 (Neudruck 1971).
- Ders.*, Historische Meditationen, 2 Folgen. Zürich 1942/46.
- Kaff*, Brigitte, Volksreligion und Landeskirche. Die evangelische Bewegung im bayerischen Teil der Diözese Passau (= MBM. 69). München 1977.
- Kaizl*, Josef, Der Kampf um Gewerbereform und Gewerbefreiheit in Bayern von 1789 bis 1868, in: Schmoller's staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen. Leipzig Bd. 2, H. 1 (1879).
- Kabr*, Gustav von, Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins. I. Bd. München 1896.
- Kaiser*, Joseph J., Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956.
- Kaltenstadler*, Wilhelm, Bayerische Zollverfassung und Zollpolitik 1769–77. Beiträge zur bayerisch-österreichischen Handelspolitik, in: ZBLG. 30 (1967) 654–730.
- Kastner*, Franz, Das Auftreten der Pfälzer auf dem ersten bayerischen Landtage 1819/22. Ein Beitrag zur Geschichte der Anfänge des konstitutionellen Lebens in Deutschland. München (Phil. Diss.) 1916.
- Kaufmann*, Erich, Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips. Leipzig (Diss. Halle-Wittenberg) 1906.
- Kern*, Ernst, Moderner Staat und Staatsbegriff. Hamburg 1949.
- Kern*, Fritz, Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im frühen Mittelalter. Darmstadt ²1954 (Neudruck der Auflage von 1914).
- Ders.*, Recht und Verfassung im Mittelalter. Darmstadt 1965 (Neudruck der Ausgabe 1952).
- Kessler*, Hermann, Politische Bewegungen in Nördlingen und dem bayerischen Ries während der deutschen Revolution 1848/49 (= Münchner Historische Studien. 1. Reihe 15. Heft). München 1939.
- Keffler*, Richard, Heinrich Held als Parlamentarier. Eine Teilbiographie 1868–

- 1924 (= Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter, 6). Berlin 1971.
- Kimminich*, Otto, Deutsche Verfassungsgeschichte. Frankfurt/M. 1970.
- Ders.*, Einführung in das Völkerrecht (= UTB. 469). Pullach 1975.
- Kirz*, Gernot, Staat und Kirche im Bayerischen Landtag zur Zeit Max II. (1848–1864). (= MBM. 50). München 1974.
- Klebel*, Hubert, Das Pauperproblem in der Zeit des Spätmerkantilismus und beginnenden Liberalismus in Bayern. München (Staatswiss. Diss.) 1955.
- Klein*, Ernst, Geschichte der deutschen Landwirtschaft im Industriezeitalter (= Wissenschaftliche Paperbacks 1, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte). Wiesbaden 1973.
- Ders.*, Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland (1500–1870). (= WPb.). Wiesbaden 1974.
- Ders.*, Hardenberg und die Errichtung des preußischen Staatsrats 1817, in: Wiss. Zf. der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe 3 (1953/54) 355–364.
- Klemmer*, Lieselotte, Aloys von Rechberg als Bayerischer Politiker (1766–1849). (= MBM. 60). München 1975.
- Klotz*, Hans, Der bayerische Staatshaushalt von 1799–1818. (Diss. Masch.) München 1952.
- Kluehohn*, August, Der Freiherr von Ickstatt und das Unterrichtswesen in Bayern unter dem Churfürsten Maximilian Joseph. München 1869.
- Knecht*, Edmund, Die Entwicklung der Pfälzischen Gemeindeverfassung seit 1869. Erlangen (Diss. Jur.) 1928.
- Knemeyer*, Franz-Ludwig, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Köln und Berlin 1970.
- Knodel*, John E., Two and a half Centuries of Demographic History in a Bavarian Village, in: Population Studies 24 (1970) 353–376.
- König*, Leo, Pius VII. Die Säkularisation und das Reichskonkordat. Innsbruck 1904.
- Koepfel*, Ferdinand, Eine geheime Denkschrift aus den ersten Monaten des bayerischen Frühparlamentarismus, in: ZBLG. 4 (1931) 206–212.
- Kolde*, Theodor, Das bayerische Religionsedikt vom 10. Januar 1803 und die Anfänge der protestantischen Landeskirche in Bayern. Ein Gedenkblatt, in: Beiträge zur bayerischen Kirchengeschichte. Bd. IX (Erlangen 1903) 97–140.
- Kopp*, Hans W., Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie mit vergleichender Berücksichtigung der Schweiz, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und der USA, 2 Bde. Zürich 1958.
- Koselleck*, Reinhart, Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt. Freiburg/München 1959.
- Ders.*, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848 (= Industrielle Welt 7). Stuttgart 1967.
- Kramer*, Helmut, Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849 (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, 7). Berlin 1968.
- Kraus*, Andreas, Der aufgeklärte Absolutismus in Bayern, in: Regensburger Universitätszeitung 5/3 (1969) 19–24.

- Kraus*, Andreas, Die historische Forschung an der churbayerischen Akademie der Wissenschaften 1759–1806 (= Schriftenreihe zur Bayerischen Landesgeschichte, Bd. 59). München 1959.
- Ders.*, Die naturwissenschaftliche Forschung an der Bayerischen Akademie der Wissenschaften im Zeitalter der Aufklärung (= Bay. Ak. d. Wiss., Phil.-hist. Kl., Abh., N.F. 82). München 1978.
- Ders.*, Vernunft und Geschichte. Die Bedeutung der deutschen Akademien für die Entwicklung der Geschichtswissenschaft im späten 18. Jahrhundert. Freiburg 1963.
- Krebs*, Ricardo, Die iberischen Staaten von 1659 bis 1788, in: Handbuch der europäischen Geschichte . . . IV, S. 549–584.
- Kreh*, Fritz, Leben und Werk des Reichsfreiherrn Johann Adam von Ickstatt (1702–1776). Ein Beitrag zur Staatsrechtslehre der Aufklärungszeit (= Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft, N.F., H. 12) Paderborn 1974.
- Kreittmayr*, Wiguläus, Xaverius Aloysius Frhr. von, in: ADB. 17, S. 102–115.
- Krell*, Hans, Die Besiedlung des Donaumooses, in: Neuburger Kollektaneenblatt (= Jahresschrift des Heimatvereins Neuburg a. d. Donau) Bd. 104 (1940/49) 5–88.
- Kröger*, Klaus, Widerstandsrecht und demokratische Verfassung (= Recht und Staat 399). Tübingen 1971.
- Kroeschell*, Karl, Deutsche Rechtsgeschichte 2 (1250–1650). Hamburg 1973.
- Krüger*, Herbert, Allgemeine Staatslehre. Stuttgart ²1966.
- Ders.*, Die Modernität des Modernen Staates, in: VRÜ. VI (1973) 5–19.
- Ders.*, Rechtsstaat – Sozialstaat – Staat oder Rechtsstaat und Sozialstaat ergeben noch keinen Staat (= Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden. Bd. 29). Hamburg 1975.
- Kummer*, Joachim, Der Einfluß des Parlaments auf das Finanzwesen im konstitutionellen Staat in Bayern 1808–1918. München (Diss. Jur.) 1964.
- Kuriki*, Hisao, Die Rolle des Allgemeinen Staatsrechts in Deutschland von der Mitte des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts. Eine wissenschafts- und dogmengeschichtliche Untersuchung, in: AöR. 99 (1974) 556–585.
- Laband*, Paul, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Bde. Tübingen 1876.
- Lassen*, Waldemar, Beiträge zur Geschichte des bayerischen Budgetwesens, 1: Die Anfänge der konstitutionellen Budgetwirtschaft bis 1843. München 1911.
- Lee*, W. Robert, Zur Bevölkerungsgeschichte Bayerns 1750–1850: britische Ergebnisse, in: VSWG. 62 (1975) 308–338.
- Leisner*, Walter, Die bayerischen Grundrechte. Wiesbaden 1968.
- Ders.*, Grundrechte und Privatrechte (= Münchner öffentlich-rechtliche Abhandlungen, 1). München 1960.
- Lemaire*, André, Les lois fondamentales de la monarchie française d'après les théoriciens de l'ancien régime. Paris 1907.
- Lempfrid*, Wilhelm, Der bayerische Landtag 1831 und die öffentliche Meinung, in: ZBLG. 24 (1961) 1–101.
- Lempfrid*, Wilhelm, Die Anfänge des parteipolitischen Lebens und der politischen Presse in Bayern unter Ludwig I. 1819–1831. Straßburg 1912.
- Lenk*, Leonhard, Das Modell England in der bayerischen Verfassungsdiskussion

- zwischen 1770 und 1818, in: Gesellschaft und Herrschaft. Forschungen zu sozial- und landesgeschichtlichen Problemen vornehmlich in Bayern. Eine Festgabe für Karl Bosl zum 60. Geburtstag. München 1969, 271–299.
- Lerche*, Peter, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen. Eine Stellungnahme, auf Anregung der Bayerischen Staatskanzlei abgegeben. München 1968.
- Ders.* und Hartwig Bülck, Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip (= VVDStRL. 21). Berlin 1964.
- Lerchenfeld*, Gustav Frhr. von, Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I. Mit besonderer Beziehung auf die Entstehung der Verfassungs-Urkunde. Berlin 1854.
- Lerchenfeld*, Max Frhr. von, Aus den Papieren des kgl.-bay. Staatsministers Maximilian Freiherrn von Lerchenfeld. Nördlingen 1887.
- Ders.*, Die bairische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse. Nördlingen 1883.
- Ders.*, Zur Geschichte des baierischen Concordats. Nördlingen 1883.
- Liebel*, Helen, Enlightened Bureaucracy versus Enlightened Despotism in Baden, 1750–1792, in: American Philosophical Society, Transactions, n.s. 55/5 (Philadelphia 1965) 40 ff.
- Lieberich*, Heinz, Die Leibeigenschaft im Herzogtum Baiern, in: M.f.d.Ap.f.i. Ob. 28 (1948) 741–61.
- Limburg*, Hermann, Die königliche Bank zu Nürnberg in ihrer Entwicklung 1780–1900 (= Wirtschafts- und Verwaltungsstudien, 18). Leipzig 1903.
- Lipowsky*, Felix Joseph, Leben und Taten des Maximilian Joseph III., aus den Quellen dargestellt und verfaßt. München 1833.
- Loewenburg*, Gerhard, Parliament in the German Political System. Cornell 1966.
- Loewenstein*, Bedřich, Les débuts et les problèmes du mouvement démocratique en Allemagne. Le radicalisme palatin de 1832, in: Historica, IV (Prag 1962) 59–127.
- Loewenstein*, Karl, Verfassungslehre. Tübingen 1959. ³1975.
- Ders.*, Die Diktatur Napoleons des Ersten. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, in: *Ders.*, Beiträge zur Staatsideologie. Tübingen 1961, S. 172–209.
- Lorenz*, Ferdinand, Das Geistesleben in Bayern um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts, in: Forschungen zur Geschichte Bayerns. Vierteljahrsschrift, Bd. 13, München und Berlin 1905, S. 55–80.
- Ders.*, Zur Geschichte der Zensur und des Schriftwesens in Bayern, in: AK. Berlin 2 (1904) S. 318–352, 411–489.
- Lübbe*, Hermann, Säkularisierung. Geschichte eines ideenpolitischen Begriffs. Freiburg/München ²1975.
- Lütge*, Friedrich, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Ein Überblick. Berlin – Heidelberg – New York ³1966.
- Ders.*, Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Gesammelte Abhandlungen (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 5). Stuttgart 1963.
- Ders.*, Die bayerische Grundherrschaft. Untersuchungen über die Agrarverfassung Altbayerns im 16.–18. Jahrhundert. Stuttgart 1949.
- Lüthy*, Herbert, Tugend und Menschenrechte. Zur Typologie politischer Be-

- griffssysteme, in: Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft. 134 (1974) 23–60.
- Luginger*, Johann, Bayerisches Staatsrecht (= Schaeffers Grundriß des Rechts und der Wirtschaft. Abtlg. II: Öffentliches Recht u. Volkswirtschaft, 28. Bd., Tl. 3). Stuttgart 1952.
- Luhmann*, Niklas, Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie (= Schriften zum öffentlichen Recht. Bd. 24). Berlin 1974.
- Ders.*, Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft. 17 (1966) 271–296.
- Ders.*, Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, in: Der Staat 12 (1973) 1–22, 164–182.
- Ders.*, Zweck-Herrschaft-System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: Der Staat, 3 (1964) 129–158.
- Lundgreen*, Peter, Bildung und Wirtschaftswachstum im Industrialisierungsprozeß des 19. Jahrhunderts (= Historische und Pädagogische Studien, 5). Berlin 1973.
- Ders.*, Industrialization and the Educational Formation of Manpower in Germany, in: JSH. 9 (1975) 64–80.
- Ders.*, Schulbildung und Frühindustrialisierung in Berlin/Preußen. Eine Einführung in den historischen und systematischen Zusammenhang von Schule und Wirtschaft, in: Untersuchungen zur Geschichte der frühen Industrialisierung vornehmlich im Wirtschaftsraum Berlin/Brandenburg. Hrsg. O. Büsch (= Einzelveröffentlichungen der Hist. Kommission zu Berlin, 6). Berlin 1971, 562–671.
- Mackenthun*, Ilse, Joseph von Utzschneider, sein Leben, sein Wirken, seine Zeit. München (Staatswiss. Diss.) 1958.
- Macpherson*, Crawford B., Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke (A. d. Engl. v. A. Wittekind). (= stw. 41) Frankfurt/M. 1973.
- Ders.*, The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke. Oxford 1962.
- Maenner*, Ludwig, Die süddeutschen Mittelstaaten zwischen Frankreich und Österreich im Jahre 1805, in: ZBLG. 11 (1938) 188–221.
- Mager*, Wolfgang, Das Problem der landständischen Verfassungen auf dem Wiener Kongreß 1814/15, in: HZ 217 (1974) 296–346.
- Maier*, Hans, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland (= Politica, 13). Neuwied/Rh. und Berlin 1966.
- Ders.*, Die Grundrechte des Menschen im modernen Staat. Osnabrück 1973.
- Ders.*, Revolution und Kirche. Studien zur Frühgeschichte der christlichen Demokratie (1789–1901). Freiburg i. B. 1965.
- Ders.*, Politische Wissenschaft in Deutschland. Aufsätze zur Lehrtradition und Bildungspraxis. München 1969.
- Maier*, Josef, Die Konservativen und die wirtschaftspolitischen Grundauffassungen im Bayerischen Landtag 1819–1848 mit besonderer Berücksichtigung der Idee des Ständestaates. (München Diss. 1937). Straubing 1937.

- Mailer, Carl*, Die Wahlbewegungen im Jahre 1848 in Bayern. Ichenhausen 1931 (Phil. Diss. München).
- Malettke, Klaus*, Opposition und Konspiration unter Ludwig XIV. Studien zu Kritik und Widerstand gegen System und Politik des französischen Königs während der ersten Hälfte seiner persönlichen Regierung (= Veröffentlichungen des Max Planck-Instituts für Geschichte, 49). Göttingen 1976
- Mann, Golo*, Friedrich von Gentz — Geschichte eines europäischen Staatsmannes. Zürich und Wien 1947.
- Maurer, Georg Ludwig von*, Geschichte der Ständeversammlung in Deutschland, Bd. 4. Aalen 1962 (Neudruck der Ausgabe Erlangen 1871).
- Maximilian III. Joseph*, in: ADB. 21, S. 27—31.
- Mayer, Christian*, Bayern vor hundert Jahren. Personen und Zustände in Bayern im Zeitalter des Napoleonismus. München 1900.
- Mayer, Else*, Die Pfälzereinwanderung nach Altbayern. München (Phil. Diss.) 1945.
- Meinecke, Friedrich*, Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte. Hrsg. und eingel. von W. Hofer (= Friedrich Meinecke, Werke I). München ³1963.
- Ders.*, Weltbürgertum und Nationalstaat. Hrsg. H. Herzfeld. München 1969.
- Mejer, Otto*, Zur Geschichte der römisch-deutschen Frage, 3 Tle. Rostock 1871—1885.
- Meisner, Heinrich Otto*, Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes (= Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, A.F. 122). Aalen 1969 (Neudruck der Ausgabe Breslau 1913).
- Merkel, Adolf J.*, Idee und Gestalt des Rechtsstaates, in: Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag. Hrsgg. A. J. Merkel u. a. Wien 1971, S. 126—140.
- Messner, Johannes*, Das Gemeinwohl. Idee, Wirklichkeit, Aufgaben. ²1968.
- Mitterwieser, Alois*, Kurfürst Maximilian III. Joseph der Mildtätige, in: ZBLG. 1 (1928) 48—51.
- Möckel, Karl*, Die Prinzregentenzeit. Gesellschaft und Politik während der Ära des Prinzregenten Luitpold in Bayern. München-Wien 1972.
- Mohl, Robert von*, Recht und Politik der repräsentativen Monarchie. Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. I, Tübingen 1860.
- Moore, Barrington*, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie. Die Rolle der Grundbesitzer und Bauern bei der Entstehung der modernen Welt (a. d. Amerikan. v. G. Müller). Frankfurt/M. 1974.
- Morazé, Charles*, La France bourgeoise. XVII^e—XX^e siècles. Paris 1952.
- Ders.*, Les bourgeois conquérants. Paris 1957.
- Müller, Adolf*, Bayerische Politik und bayerische Diplomaten zur Zeit Carl Theodors und Max Josephs. München 1954.
- Müller, Friedrich*, Korporation und Assoziation. Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz (= Schriften zum öffentlichen Recht, 21). Berlin 1965.
- Müller, Günther*, König Max II. und die soziale Frage. München 1964.

- Mulhall*, Michael G., The Dictionary of Statistics. London 1899.
- Münster*, Hans A., Die öffentliche Meinung in Johann Joseph Görres' politischer Publizistik. Berlin 1926.
- Muret*, Pierre, Zur Außenpolitik Napoleons, in: Napoleon und Europa. Hrsg. H.-O. Sieburg (= NWB. 44). Köln 1971, S. 113–156.
- Näf*, Werner, Zur Geschichte der Heiligen Allianz (= Berner Untersuchungen zur Allgemeinen Geschichte, 1). Bern 1928.
- Nawiaskey*, Hans, Bayerisches Verfassungsrecht. München 1923.
- Neukum*, Josef, Schule und Politik. Politische Geschichte der bayerischen Volksschule 1818–1848 (= Schriften der Pädagogischen Hochschulen Bayerns, 14). München 1969.
- Nipperdey*, Thomas, Reformation, Revolution, Utopie. Studien zum 16. Jahrhundert (= Kleine Vandenhoeck-Reihe 1408). Göttingen 1975.
- Ders.*, Gesellschaft, Kultur, Theorie. Gesammelte Aufsätze zur neueren Geschichte (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, 18). Göttingen 1976.
- Nohl*, Herman, Die Deutsche Bewegung. Vorlesungen und Aufsätze zur Geistesgeschichte von 1770–1830. Hrsgg. O. F. Bollnow und F. Rodi. Göttingen 1970.
- Nusser*, Hans, Kurbayerische Maut- und Zollpolitik im Spiegel der Gesetzgebung. München 1943.
- O'Boyle*, Lenore, Klassische Bildung und soziale Struktur in Deutschland zwischen 1800 und 1848, in: HZ. 207 (1968) 584–608.
- Oer*, Rudolfine von, Der Friede von Preßburg. Ein Beitrag zur Diplomatiegeschichte des napoleonischen Zeitalters (= Neue Münstersche Beiträge zur Geschichtsforschung, Bd. 8): Münster 1965.
- Dies.*, Die Säkularisation 1803. Vorbereitung – Diskussion – Durchführung (= Historische Texte / Neuzeit 9). Göttingen 1970.
- Oeschey*, Rudolf, Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814. Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip. München 1914.
- Ders.*, Einige gleichzeitige Stimmen zur bayerischen Verfassungsurkunde von 1818, in: OA. 57 (1913) 285–321.
- Ders.*, Montesquieu und die Verfassungen des deutschen Frühkonstitutionalismus, in: ZgStW. Bd. 104 (1944) 361–389.
- Oestreich*, Gerhard, Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Ausgewählte Aufsätze. Berlin 1969.
- Ders.*, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß (= Historische Forschungen 1). Berlin 1968.
- Ders.*, Ständetum und Staatsbildung in Deutschland, in: Der Staat 6 (1967) 61–73.
- Ders.*, Ständische Verfassung, in: Sowjetsystem und Demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Bd. VI, Freiburg 1972, Sp. 211–236.
- Ders.*, Vom Herrschaftsvertrag zur Verfassungsurkunde. Die »Regierungsformen« des 17. Jahrhunderts als konstitutionelle Instrumente, in: Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze. Hrsg. R. Vierhaus. Göttingen 1977, S. 45–67.
- Ostadal*, Hubert, Die Kammer der Reichsräte in Bayern von 1819 bis 1848.

- Ein Beitrag zur Geschichte des Frühparlamentarismus (= MBM. 12). München 1968.
- Palmer*, Robert R., Das Zeitalter der demokratischen Revolution. Eine vergleichende Geschichte Europas und Amerikas von 1760 bis zur Französischen Revolution. Frankfurt/M. 1970 (Übers. d. engl. Ausgabe Princeton 1962).
- Der moderne *Parlamentarismus* und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, Hrsgg. K. Bosl und K. Möckl. Berlin 1977.
- Parsons*, Talcott, The System of modern Societies. Englewood Cliffs 1970 (dt.: Das System moderner Gesellschaften, München 1972).
- Patin*, Wilhelm August, Das bayerische Religionsedikt vom 26. Mai 1818 und seine Grundlagen. Erlangen 1919.
- Paulsen*, Friedrich, Geschichte des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart. 2 Bde. Berlin-Leipzig 1919–1921.
- Pfeilschifter*, Georg, Der Salzburger Kongreß und seine Auswirkung. Der Kampf des bayerischen Episkopats gegen die staatskirchenrechtliche Aufklärung unter Kurfürst Max III. Joseph (1745–1777). Verhandlungen zu einem ersten bayerischen Einheitskonkordat. Paderborn 1929.
- Pfetsch*, Frank, R., Zur Entwicklung der Wissenschaftspolitik in Deutschland 1750–1914. Berlin-München 1974.
- Pfisterer*, Herbert, Der Polytechnische Verein und sein Wirken im vorindustriellen Bayern (1815–1830) (= MBM. 45). München 1973.
- Phayer*, Fintan Michael, Religion und das gewöhnliche Volk in Bayern in der Zeit von 1750–1850 (= MBM. 21). München 1970.
- Piloty*, Robert, Ein Jahrhundert bayerischer Staatsrechtsliteratur. Historisch-kritischer Beitrag zu einer Geschichte der Staatsrechtsliteratur, in: Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband. Hrsgg. W. v. Calcker u. a. 1. Band. Tübingen 1908, S. 203–282.
- Platzer*, Hans, Geschichte der ländlichen Arbeitsverhältnisse in Bayern (= Altbayerische Forschungen 2, 3). München 1904.
- Plessner*, Helmuth, Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes. Frankfurt/M. 1974.
- Ploetz*, Karl, Raum und Bevölkerung in der Weltgeschichte, Hrsgg. E. Kirsten u. a., Bd. 4: Bevölkerung und Raum in neuerer und neuester Zeit, Hrsg. W. Köllmann. Würzburg 1965.
- Plog*, Karsten, Die Krise der Allgemeinen Staatslehre in der Wissenschaftsgeschichte der Politik. Hamburg (Diss. phil.) 1971.
- Ploncheron*, Bertrand, Recherches sur l'»Aufklärung« catholique en Europe occidentale (1770–1839), in: Revue d'histoire moderne 16 (1969) 555–605.
- Pölnitz*, Götz Frhr. von, Der erste Entwurf zur bayerischen Säkularisation (September 1801), in: Staat und Volkstum. Neue Studien zur bairischen und deutschen Geschichte und Volkskunde. Karl Alexander von Müller als Festgabe zum 20. Dezember 1932 dargebracht von W. Andreas u. a. München 1933, 190–206.
- Pölnitz*, Max Frhr. von, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und die Staatsaufsicht über dieselben in ihrer Entwicklung nach der Gemeinde-

- gesetzgebung des rechtsrheinischen Bayern seit König Maximilian I. Joseph. Bamberg (Phil. Diss.) 1890.
- Pörnbacher*, Hans und Karl, Die Literatur bis 1885, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte. Hrsg. M. Spindler, Bd. IV, 2. München 1975, S. 1089–1115.
- Pözl*, Joseph (von), Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts. München 1851 (³1877).
- Ders.*, Lehrbuch des Bayerischen Verwaltungsrechts. München 1856 (³1871).
- Popp*, August, Die Entstehung der Gewerbefreiheit in Bayern (= Abhandlungen aus dem Staatswissenschaftlichen Seminar an der Universität Erlangen, H. 4). Leipzig 1928.
- Popp*, Friedrich, Die rechtlichen Verhältnisse des bayerischen Beamten unter dem Ministerium des Grafen Montgelas. Erlangen (Diss. Jur.) 1939.
- Preradovich*, Nikolaus von, Die Führungsschichten in Österreich und Preußen (1804–1918) mit einem Ausblick bis zum Jahre 1945 (= Veröff. d. Inst. f. europ. Gesch. Mainz, Bd. 11). Wiesbaden 1955.
- Preuß*, Ulrich K., Bildung und Bürokratie. Sozialhistorische Bedingungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Der Staat. 14 (1975) 371–396.
- Prinz*, Friedrich, Nation und Gesellschaft in den böhmischen Ländern im 19. und 20. Jahrhundert, in: Geschichte in der Gesellschaft. Festschrift für Karl Bosl zum 65. Geburtstag. Hrsgg. F. Prinz, F.-J. Schmale, F. Seibt. Stuttgart 1974, S. 333–349.
- Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, Hrsg. E.-W. Böckenförde (= Beihefte zu »Der Staat«, 1). Berlin 1975.
- Probleme der Modernisierung in Deutschland. Sozialhistorische Studien zum 19. und 20. Jahrhundert*. Hrsgg. H. Kaelble u. a. (= Schr. d. Zentralinst. f. sozialwiss. Forschung der FU, Bd. 27) Opladen 1978.
- Prüsener*, Marlies, Lesegesellschaften im 18. Jahrhundert. Ein Beitrag zur Leseergeschichte. Frankfurt/M. 1972.
- Pütz*, Peter, Die deutsche Aufklärung (= EdF. 81). Darmstadt 1978.
- Quint*, Wolfgang, Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern. Von der Mitte des 17. bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 15). Berlin 1971.
- Quaritsch*, Helmut, Staat und Souveränität Bd. 1: Die Grundlagen. Frankfurt/M. 1970.
- Radbruch*, Gustav, Paul Johann Anselm Feuerbach. Ein Juristenleben. Hrsg. E. Wolf. Göttingen ³1957.
- Raffael*, Horst, Ausbau und Entwicklung der Ministerialverfassung in Bayern unter Maximilian von Montgelas 1799–1808 (Eine verfassungsrechtliche Studie). München (Jur. Diss.) 1952.
- Rall*, Hans, Kurbayern in der letzten Epoche der alten Reichsverfassung, 1745–1801. München 1952 (= Schriftenreihe zur bay. Landesgeschichte 45).
- Ders.*, Pfalzbayerns Probleme im Urteil der Zweibrückener Reformer, in: ZBLG. 18 (1955) 408–434.
- Ders.*, Zeittafeln zur Geschichte Bayerns und der mit Bayern verknüpften oder darin aufgegangenen Territorien. München 1974.
- Ramser*, Urs Peter, Das Bild des Menschen im neueren Staatsrecht. (Die Anatomie des Westens und des Ostens). Winterthur 1958.

- Rankl*, Helmut, Das vorreformatorische landesherrliche Kirchenregiment in Bayern (1378–1526) (= MBM. 34). München 1971.
- Raubold*, Georg, Die bayerische Landtagsberichterstattung vom Beginn des Verfassungslebens bis 1850. Ein Beitrag zur Geschichte Bayerns und der Presse. Straubing 1930.
- Raumer*, Kurt von, Deutschland um 1800. Krise und Neugestaltung 1779–1815 (= Handbuch der Deutschen Geschichte, bgr. v. O. Brandt, fortgef. v. A. O. Meyer, neu hrsg. v. L. Just, Bd. III, Ia). Wiesbaden 1959 ff. (die letzte Lieferung erschien 1978).
- Ders.*, Hügels Gutachten zur Frage der Niederlegung der deutschen Kaiserkrone (17. Mai 1806), in: ZBLG. 27 (1964) 390–408.
- Ders.*, 1648/1815: Zum Problem internationaler Friedensordnung im älteren Europa, in: Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der neueren Geschichte e. V. Bd. 1: Forschungen und Studien zur Geschichte des Westfälischen Friedens. Eingel. v. Max Braubach, Münster 1965, S. 109–126.
- Rawls*, John, A Theory of Justice. London 1973. (dt.: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/M. 1975).
- Real*, Willy, Die deutsche Verfassungsfrage am Ausgang der napoleonischen Herrschaft bis zum Beginn des Wiener Kongresses. Münster 1935.
- Reble*, Albert, Das Schulwesen. Zwischen Aufklärung, Neuhumanismus und Restauration, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler. Bd. IV, 2, München 1975, S. 949–965.
- Rechtsgeschichte* als Kulturgeschichte. Festschrift für Adalbert Erler zum 70. Geburtstag. Hrsgg. H.-J. Becker u. a. Aalen 1976.
- Rechtsstaatlichkeit* und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. Hrsg. E. Forsthoff (= WdF. 118). Darmstadt 1968.
- Reinhardstoettner*, Oskar von, Beiträge zur Geschichte der bayerischen Verfassungsurkunde, insbesondere des vierten Titels derselben (§§ 1–5, 9–12). Berlin 1906.
- Reinhardstoettner*, Karl von, Die sittlich-ökonomische Gesellschaft zu Burghausen (1765–1802), in: Forschungen zur Kultur- und Literaturgeschichte Bayerns. Hrsg. K. Reinhardstoettner; III Ansbach und Leipzig 1895, S. 48–151.
- Reisner*, Ludwig, Das bayerische Gantrecht, eine verfahrensgeschichtliche Untersuchung. Würzburg (Diss.) 1971.
- Remec*, Peter P., The Position of the Individual in International Law according to Grotius and Vattel. Den Haag 1960.
- Renner*, Helmut, Die pfälzische Bewegung in den Jahren 1848/49 und ihre Voraussetzungen. Ein Beitrag zur pfälzischen Geschichte des 19. Jahrhunderts. Marburg (Diss. Phil.) 1955.
- Renz*, Franz, Der bayerische Landtag von 1827/28. Diss. München 1928.
- Industrielle *Revolution*. Wirtschaftliche Aspekte. Hrsgg. R. Braun u. a. (= NWB. 50). Köln 1972.
- Riedel*, Emil von, Commentar zum bayerischen Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt. Nördlingen 1881 (7. Aufl. bearb. v. M. Proebst. München 1898).
- Riedel*, Manfred, Der Staatsbegriff der deutschen Geschichtsschreibung des 19.

- Jahrhunderts in seinem Verhältnis zur klassisch-politischen Philosophie, in: *Der Staat* 2 (1963) 41–63.
- Riegel*, Martin, *Der Buchhändler Johann Philipp Palm. Ein Lebensbild*. Hamburg 1938.
- Rimscha*, Wolfgang von, *Die Grundrechte im süddeutschen Konstitutionalismus. Zur Entstehung und Bedeutung der Grundrechtsartikel in den ersten Verfassungsurkunden von Bayern, Baden und Württemberg* (= *Erlanger Juristische Abhandlungen*, Bd. 12). Köln u. a. 1973.
- Ritter*, Gerhard A., *Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus. Aufsätze zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts* (= *Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft*, Bd. 23). Göttingen 1976.
- Ders.*, *Das britische Regierungssystem. Leitfaden und Quellenbuch*. Köln und Opladen 1970.
- Ritter*, Gerhard, *Stein. Eine politische Biographie*, 2 Bde. Stuttgart-Berlin 1931.
- Ritter*, Joachim, *Hegel und die französische Revolution* (= es 114). Frankfurt/M. 1965.
- Ritter*, Ulrich Peter, *Die Rolle des Staates in den Frühstadien der Industrialisierung. Die preußische Industrieförderung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts* (= *Volkswirtschaftliche Schriften*, 60). Berlin 1961.
- Rittstieg*, Helmut, *Eigentum als Verfassungsproblem. Zu Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates*. Darmstadt 1975.
- Röper*, Erich, *Die Verfassung des Deutschen Bundes*, in: *GWU*. 28/11 (1977) 648–668.
- Roepke*, Claus-Jürgen, *Die Protestanten in Bayern*. München 1972.
- Rössler*, Hellmuth, *Graf Johann Philipp Stadion. Napoleons deutscher Gegenspieler*. 2 Bde. Wien-München 1966.
- Ders.*, *Napoleons Griff nach der Karlskrone*. München 1957.
- Ders.*, *Österreichs Kampf um Deutschlands Befreiung. Die deutsche Politik der nationalen Führer Österreichs 1805–1815*. 2 Bde. Hamburg 1940.
- Rosenberg*, Hans, *Politische Denkströmungen im deutschen Vormärz* (= *Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft*, 3). Göttingen 1972.
- Rosenberger*, Fritz Eduard, *Das Sexualstrafrecht in Bayern von 1813–1871*. Marburg (Diss. Jur.) 1973.
- Rosin*, Franz, *Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Freiheits- und Eigentumsformel* (= *Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiet des öffentlichen Rechts*, 18). Karlsruhe 1911.
- Rotenhan*, Julius Frhr. von, *Staatliche und soziale Gestaltung Frankens von der Urzeit an bis jetzt. Ein Beitrag zur Geschichte Deutschlands*. Bayreuth 1863/64.
- Rürup*, Reinhard, *Johann Jacob Moser. Pietismus und Reform* (= *Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte*, Mainz, 35). Wiesbaden 1965.
- Rumschöttel*, Hermann, *Das bayerische Offizierskorps 1866–1914* (= *Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter*, 9). Berlin 1973.

- Sachs*, Lothar, Die Entwicklungsgeschichte des Bayerischen Landtags in den ersten drei Jahrzehnten nach der Verfassungsgebung 1818–1848. Im Zusammenhang mit der allgemeinen politischen Geschichte jener Zeit. Würzburg 1914.
- Sabrmann*, Adam, Beiträge zur Geschichte des Hambacher Festes 1832. Landau i. d. Pf. 1930.
- Sandberger*, Adolf, Die Landwirtschaft, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler, Bd. II. München 1974, S. 657–672 und Bd. IV, 2. München 1975, S. 732–748.
- Ders.*, Entwicklungsstufen der Leibeigenschaft in Altbayern seit dem 13. Jahrhundert, in: ZBLG. 25 (1962) 71–92.
- Schärl*, Walter, Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtschaft von 1806–1918 (= Münchner Historische Studien, Abtlg. Bayerische Geschichte, 1). München 1955.
- Schambeck*, Herbert, Der Verfassungsbegriff und seine Entwicklung, in: Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag. Hrsgg. A. J. Merkl u. a. Wien 1971, S. 211–241.
- Ders.*, Vom Sinnwandel des Rechtsstaates (= Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Berlin, 38). Berlin 1970.
- Schanz*, Georg, Die Frage der Steuerreform in Bayern, das bayerische Ertragssteuersystem und seine Entwicklung, in: FA. 17, 2 (1900) S. 1–246.
- Scharnagl*, Anton, Die päpstlichen Reservationen der niederen Benefizien und die Besetzung der Kanonikate in Bayern seit dem Konkordat von 1817, in: Festschrift Ulrich Stutz zum 70. Geburtstag (= Kirchenrechtliche Abhandlungen 117/118) Stuttgart 1938, 299–332.
- Scharold*, Heinrich, Die sittlich-ökonomische Gesellschaft zu Burghausen und die Aufklärung in Bayern (= Gymnasialprogramm Burghausen). Burghausen 1917.
- Scheel*, Heinrich, Jakobinische Flugschriften aus dem deutschen Süden Ende des 18. Jahrhunderts. Berlin 1965.
- Ders.*, Süddeutsche Jakobiner. Klassenkämpfe und republikanische Bestrebungen im deutschen Süden Ende des 18. Jahrhunderts. Berlin 1962 (²1971).
- Scheglmann*, Alfons Maria, Geschichte der Säkularisation im rechtsrheinischen Bayern. 3 Bde. Regensburg 1903–08.
- Scheibecke*, Ludwig, Die deutschnationale Bewegung in Altbayern 1806–1813. München (Diss. Phil.) 1914.
- Schenda*, Rudolf, Volk ohne Buch. Studien zur Sozialgeschichte der populären Lesestoffe 1770–1910. Frankfurt/M. 1970.
- Scheuner*, Ulrich, Begriff und Entwicklung des Rechtsstaats, in: Macht und Recht. Beiträge zur lutherischen Staatslehre der Gegenwart. Hrsgg. H. Dombois u. a. Berlin 1956, S. 76–88.
- Ders.*, Grundfragen des modernen Staates, in: Recht – Staat – Wirtschaft, 3. Düsseldorf 1951, S. 126–165.
- Ders.*, Nationalstaatsprinzip und Staatenordnung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, in: Staatsgründungen und Nationalitätsprinzip. Hrsg. v. Th. Schieder unter Mitwirkung von P. Alter (= Studien zur Geschichte des 19. Jahrhunderts. Abhandlungen der Forschungsabteilung des Historischen Seminars der Univ. Köln, Bd. 7). München/Wien 1974, 9–37.

- Scheyhing*, Robert, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit (= Academia Juris. Lehrbücher der Rechtswissenschaft). Köln/Berlin/Bonn/München 1968.
- Schieder*, Theodor, Das Jahr 1813 und das heutige Europa, in: Napoleon und Europa. Hrsg. H.-O. Sieburg (= NWB. 44). Köln 1971, S. 344–358.
- Ders.*, Der Nationalstaat in Europa als historisches Problem (= Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Geisteswissenschaften H. 119). Köln-Opladen 1964.
- Ders.*, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. München 1958.
- Schlaich*, Heinz W., Der Bayerische Staatsrat. Beiträge zu seiner Entwicklung von 1808/09 bis 1918, in: ZBLG. 28 (1965) 460–522.
- Schleip*, Josef, Das Petitionsrecht des bayerischen Landtags im Sinne des Titels VII § 19 der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818. München 1909.
- Schlittmeier*, Andreas, Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Säkularisation in Niederbayern untersucht am Beispiel der Abtei Niederaltaich und seiner Probsteien Rinchnach und Sankt Oswald (= Verhandlungen des Historischen Vereins für Niederbayern, Bd. 87) Landshut 1961.
- Schlögl*, Alois, Hrsg., Bayerische Agrargeschichte. Die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft seit Beginn des 19. Jahrhunderts. München 1954.
- Schmelzing*, Julius, Staatsrecht des Königreiches Baiern, 2 Tle. Leipzig 1820/21.
- Schmelzle*, Hans, Das bayerische Zollwesen im 18. Jahrhundert, in: OA. 56 (1912) 59–87.
- Ders.*, Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert. Stuttgart 1900.
- Schmidt*, Gerhard, Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Eine Parallele zu den Steinschen Reformen in Preußen (= Schriftenreihe des Staatsarchivs Dresden, 7). Weimar 1966.
- Schmidt-Assmann*, Eberhard, Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus (= Schriften zum öffentlichen Recht, 53).
- Schmitt*, Carl, Verfassungslehre. Berlin 1970 (unveränderter Nachdruck der 1. Auflage von 1928).
- Ders.*, Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien. Berlin 1963.
- Ders.*, Politische Romantik. Berlin 1968.
- Schmitt*, Eberhard, Repraesentatio in toto und Repraesentatio singulariter. Zur Frage nach dem Zusammenbruch des französischen Ancien régime und der Durchsetzung moderner parlamentarischer Theorie und Praxis im Jahre 1789, in: HZ. 213 (1971) 529–576.
- Ders.*, Repräsentation und Revolution. Eine Untersuchung zur Genesis der kontinentalen Theorie und Praxis parlamentarischer Repräsentation aus der Herrschaftspraxis des Ancien régime in Frankreich (1760–1789) (= Münchner Studien zur Politik, Bd. 10). München 1969.
- Schmitt Glaeser*, Walter, Mißbrauch und Verwirklichung von Grundrechten im politischen Meinungskampf. Eine Untersuchung über die Verfassungsschutzbestimmung des Art. 18 GG und ihr Verhältnis zum einfachen Recht, insbesondere zum politischen Strafrecht. Bad Homburg v. d. H. 1968.

- Ders.*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL. 31 (1973) 179–265.
- Schnabel*, Franz, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Bd. 1: Grundlagen. Freiburg ¹1959; Bd. 2: Monarchie und Volkssouveränität. Freiburg ²1949.
- Ders.*, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Die katholische Kirche in Deutschland. Freiburg i. Br. 1965.
- Schneider*, Anton, Der Gewinn des bayerischen Staates von säkularisierten landständischen Klöstern in Altbayern (= MBM. 23). München 1970.
- Schneider*, Franz, Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit. Studien zur politischen Geschichte Deutschlands bis 1848 (= Politica, Bd. 24). Neuwied/Rh. und Berlin 1966.
- Ders.*, Die politische Komponente der Rechtsstaatsidee in Deutschland, in: PVS 9 (1968) 330–352.
- Schneider*, Hans, Der preußische Staatsrat 1817–1918. Berlin 1952.
- Schneiders*, Werner, Die wahre Aufklärung. Zum Selbstverständnis der deutschen Aufklärung. Freiburg/München 1974.
- Schoeps*, Hans-Joachim, Metternichs Kampf gegen die Revolution. Weltanschauung in Briefen, in: HZ. 205 (1967) 529–565.
- Schreiber*, Franz Anton Wilhelm, Max III. Joseph der Gute, Kurfürst von Bayern. Nach den Acten des kgl. bayerischen Reichsarchivs. München 1863.
- Schremmer*, Eckart, Die Wirtschaft Bayerns. Vom hohen Mittelalter bis zum Beginn der Industrialisierung. Bergbau, Gewerbe, Handel. München 1970.
- Ders.*, Gewerbe und Handel. Die Epoche des Merkantilismus, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte. Hrsg. M. Spindler, Bd. II. München 1974, S. 693–716.
- Ders.*, Standortausweitung der Warenproduktion im langfristigen Wirtschaftswachstum. Zur Stadt-Land-Arbeitsteilung im Gewerbe des 18. Jahrhunderts, in: VSWG. 59 (1972) 1–40.
- Schubert*, Werner, Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht und Zivilprozeßrecht (= Forschungen zur neueren Privatrechtsgeschichte, Bd. 24). Wien-Köln 1977.
- Schubert*, Friedrich Hermann, Volkssouveränität und Heiliges Römisches Reich, in: HZ. 213 (1971) 91–122.
- Schubert*, Glendon, The Public Interest. Glencoe, Ill. 1960.
- Schulz*, Gebhard, Das Zeitalter der Gesellschaft. Aufsätze zur politischen Sozialgeschichte der Neuzeit. München 1969.
- Schulz*, Hermann, Vorschläge zur Reichsreform in der Publizistik von 1800–1806. Gießen 1926.
- Schwab*, Dieter, Die »Selbstverwaltungsidee« des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der politischen Ethik im 18. Jahrhundert (= Gießener Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 3). Frankfurt/M. 1971.
- Schwarz*, Hans W., Die Vorgeschichte des Vertrages von Ried (= Münchner historische Abhandlungen. I, 2). München 1933.
- Schwarz*, Stefan, Die Juden in Bayern im Wandel der Zeiten. München-Wien 1963.

- Sedlmayr*, Hans, Verlust der Mitte. Die bildende Kunst des 19. und 20. Jahrhunderts als Symptom und Symbol der Zeit. Salzburg ^o1965.
- Seibt*, Ferdinand, Die bayerische »Reichshistoriographie« und die Ideologie des deutschen Nationalstaats 1806–1918, in: ZBLG. 28 (1965) 523–554.
- Segner*, Franz, Die bayerische Staatsschuld, insbesondere seit Errichtung der Staatsschuldentilgungsanstalt. (1. Oktober 1811), in: FA. 20, 2 (1903) 222–298 und 21, 1 (1904) 314–429.
- Seydel*, Max (von), Bayerisches Staatsrecht, 7 Bde. München, Freiburg i. Br., Leipzig 1884–1894.
- Ders.*, Bayerisches Staatsrecht, bearb. von Robert Piloty und Josef von Graßmann. 2 Bde. Tübingen 1913.
- Ders.*, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. Würzburg 1873 (Neudruck 1967).
- Ders.*, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Freiburg i. Br. und Leipzig 1893.
- Ders.*, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. NF. Tübingen und Leipzig 1902.
- Sheehan*, James J., Liberalism and Society in Germany 1815–1848, in: JMH, 45 (1973) 583–604.
- Ders.*, Liberalism and the City in Nineteenth-Century Germany, in: PaP, 51 (1971) 116–137.
- Shorter*, Edward Lazare, »La vie intime«. Beiträge zu seiner Geschichte am Beispiel des kulturellen Wandels in den bayerischen Unterschichten im 19. Jahrhundert, in: KZfS. Sh. 16 (1972) 530–549.
- Ders.*, Social Change and Social Policy in Bavaria, 1800–1860. 2 Bde. Cambridge, Mass. 1967.
- Sicherer*, Hermann von, Staat und Kirche in Bayern vom Regierungsantritt des Kurfürsten Maximilian Joseph IV. bis zur Erklärung von Tegernsee 1799–1821. München 1874.
- Sieber*, Eduard, Die Idee des Kleinstaates bei den Denkern des 18. Jahrhunderts in Frankreich und Deutschland. Basel (Diss.) 1920.
- Siebert*, A., Die Entwicklung der direkten Besteuerung in den süddeutschen Bundesstaaten im letzten Jahrhundert, in: ZgStW. 68 (1912) 1–52.
- Silbernagel*, Herbert, Die Pfalz unter dem Regierungspräsidenten Frhr. von Stengel 1832–37. Zugleich ein Beitrag zum Verhältnis Bayern-Pfalz in dieser Zeit. Würzburg 1936.
- Silbernagl*, Isidor, Verfassung und Verwaltung sämtlicher Religionsgenossenschaften in Bayern. Nach den gegenwärtig geltenden Gesetzen und Verordnungen. Landshut 1870.
- Silberschmidt*, Rosa, Bayerische Flugschriften aus den Jahren 1805–1812, München (Diss. Phil.) 1923.
- Simson*, Otto von, Die Gotische Kathedrale. Beiträge zu ihrer Entstehung und Bedeutung. Darmstadt ^o1972 (A. d. Amerik. New York ^o1962).
- Simson*, Werner von, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart. Berlin 1965.
- Die Wirtschaftliche *Situation* in Deutschland und Österreich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert. Hrsg. F. Lütge (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 6). Stuttgart 1964.

- Skalweit*, Stephan, Der »moderne Staat«. Ein historischer Begriff und seine Problematik (= Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Geisteswissenschaften, Vorträge G 203). Opladen 1975.
- Slawinger*, Gerhard, Die Manufaktur in Kurbayern. Die Anfänge der großgewerblichen Entwicklung in der Übergangsepoche vom Merkantilismus zum Liberalismus 1740–1833 (= Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 8). Stuttgart 1966.
- Smelser*, Neil J., *The Sociology of Economic Life*. Englewood Cliffs 1963.
- Smend*, Rudolf, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. Berlin ²1968.
- Soboul*, Albert, Die Große Französische Revolution. Ein Abriss ihrer Geschichte 1789–1799. Hrsg., übers. und mit einem Nachwort versehen von J. Heilmann und D. Krause-Vilmar. Frankfurt/M. 1973.
- Sombart*, Werner, Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart. München–Leipzig ³1919–21.
- Moderne deutsche *Sozialgeschichte*. Hrsg. H.-U. Wehler (= NWB. 10). Köln 1966.
- Spiegel* der Geschichte. Festgabe für Max Braubach zum 10. April 1964. Hrsgg. K. Reppen und St. Skalweit. Münster 1964.
- Spindler*, Max, Die Regierungszeit Ludwigs I. (1825–1848), in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. Ders., Bd. IV, 1. München 1974, S. 87–227.
- Ders.*, Erbe und Verpflichtung. Aufsätze und Vorträge. Hrsg. A. Kraus. München 1966.
- Ders.*, Kronprinz Ludwig von Bayern und Napoleon I. Nach Aufzeichnungen Ludwigs über Napoleon (= Abh. der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Phil.-Hist. Abtlg. N.F. 20). München 1942.
- Srbik*, Heinrich Ritter von, Das österreichische Kaisertum und das Ende des Heiligen Römischen Reiches 1804–1806 (= Einzelschriften zur Politik und Geschichte, 23). Berlin 1927.
- Ders.*, Deutsche Einheit. 2 Bde. München 1935.
- Ders.*, Metternich. Der Staatsmann und der Mensch, 3 Bde. München 1925/54 (2 Bde. München ³1957).
- Staat* und Gesellschaft. Hrsg. E.-W. Böckenförde (= WdF. 471). Darmstadt 1976.
- Staat* und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848. Hrsg. W. Conze (= Industrielle Welt, 1). Stuttgart ²1970.
- Das *Staatslexikon* der Enzyklopädie der Staatswissenschaften. Hrsgg. C. v. Rotteck und C. Welcker, 12 Bde. Altona ²1845–48.
- Das *Staatsrecht* des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Eine Darstellung der Reichsverfassung gegen Ende des 18. Jahrhunderts nach einer Handschrift der Wiener Nationalbibliothek. Hrsg. W. Wagner, Vorwort H. Conrad (= Studien und Quellen zur Geschichte des Deutschen Verfassungsrechts, Reihe B: Quellen, Bd. 1). Karlsruhe 1968.
- Staatsverfassung* und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962. Hrsgg. K. Hesse u. a. Tübingen 1962.
- Stadelmann*, Rudolf, Deutschland und Westeuropa. Schloß Laupheim 1948.
- Stammen*, Theo, Goethe und die Französische Revolution. München 1966.

- Geschichte der neueren bayerischen *Statistik*. Hrsg. F. Zahn (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 86). München 1914.
- Steidle*, Otto, Bayerische Verfassungsgeschichte von 1808 bis 1946. München (Diss. Jur.) 1948.
- Steinbach*, Franz und Erich Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Bonn 1932.
- Steinbach*, Peter, Politische Partizipationsforschung, in: Probleme der Modernisierung in Deutschland. Sozialhistorische Studien zum 19. und 20. Jahrhundert. Hrsgg. H. Kaelble u. a. Opladen 1975, S. 171–234.
- Steinwachs*, Otto, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern, in: OA. 55 (1910) 60–138, 294–332, OA. 56 (1912) 37–58 und OA. 57 (1913) 38–117.
- Steitz*, Walter, Feudalwesen und Staatssteuersystem. Bd. 1: Die Realbesteuerung der Landwirtschaft in den süddeutschen Staaten im 19. Jahrhundert. Göttingen 1976.
- Ders.*, Zur Etablierung der Realbesteuerung in den süddeutschen Staaten im Rahmen der sich auflösenden Feudalstrukturen 1806–1950, in: VSWG. 63 (1976) S. 145–179.
- Stern*, Bruno, Königreich Bayern, in: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, Bd. 4, H. 2 (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 120). Leipzig 1906.
- Stourzh*, Gerald, Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert (= Kleine Arbeitsreihe des Instituts für Europäische und vergleichende Rechtsgeschichte der Universität Graz, H. 6). Graz 1974.
- Strakosch*, Heinrich, Privatrechtskodifikation und Staatsbildung in Österreich 1753–1811 (= Österreich Archiv). München 1976.
- Straubing*, Das neue und das alte Gesicht einer Stadt im altbayerischen Kernland. Festschrift aus Anlaß des 750. Gründungsjubiläums. Hrsg. K. Bosl. Straubing 1968.
- Strukturwandel* der modernen Regierung. Hrsg. Th. Stammen (= WdF. 119). Darmstadt 1967.
- Stürmer*, Michael, Regierung und Reichstag im Bismarckstaat 1871–1880. Cäsarismus oder Parlamentarismus (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Bd. 54). Düsseldorf 1974.
- Tenbruck*, Friedrich H., Freundschaft: Ein Beitrag zu einer Soziologie der persönlichen Beziehungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 16 (1964) 431–456.
- Teutsch*, Arthur, Die Ministerverantwortlichkeit in Bayern. Erlangen 1903.
- Tezner*, Friedrich, Der österreichische Kaisertitel. Wien 1899.
- Thürauf*, Ulrich, Die öffentliche Meinung im Fürstentum Ansbach-Bayreuth zur Zeit der französischen Revolution und der Freiheitskriege. München 1918.
- Theorien* des sozialen Wandels. Hrsg. W. Zapf (= NWB. 31). Köln 1970.
- Tiainen*, Jorma, Napoleon und das napoleonische Frankreich in der öffentlichen Diskussion des »dritten Deutschland« 1797–1806 (= Studia Historica Jyväskyläensia VIII). Jyväskylä 1971.
- Tipton*, Frank B., Regional Variations in the Economic Development of Germany during the nineteenth Century. Middletown, Conn. 1976.

- Tornow*, Ingo, Das Münchner Vereinswesen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, mit einem Ausblick auf die zweite Jahrhunderthälfte (= MBM. 75). München 1977.
- Trapp*, Walter, Der Einfluß der Regierungsform der Monarchie auf den Geschichtsunterricht in den bayerischen Volksschulen (1806–1918). Augsburg (Diss. München) 1971.
- Treitschke*, Heinrich von, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 5 Bde. Bd. 1 u. 3 (5. Aufl.), Bd. 2, 4 und 5 (4. Aufl.). Leipzig 1893–1903 (5 Tle. Leipzig 1927).
- Tremel*, Manfred, Bayerns Pressepolitik zwischen Verfassungstreue und Bundespflicht (1815–1837). Ein Beitrag zum bayerischen Souveränitätsverständnis und Konstitutionalismus im Vormärz (= Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter, 16). Berlin 1977.
- Triepel*, Heinrich, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Stuttgart und Berlin 1942.
- Troeltsch*, Ernst, Die Bedeutung des Protestantismus für die Entstehung der modernen Welt. München 1928.
- Troll*, Hildebrand, Der bayerische Staatsrat und seine Protokolle, in: Mitt.f. d.Ar.Pf.B., 6 (1960) 43–45.
- Tyszka*, Carl von, Handwerk und Handwerker in Bayern im 18. Jahrhundert. Eine wirtschaftsgeschichtliche Studie über die bayerische Gewerbeverfassung im 18. Jahrhundert. München 1907.
- Ders.*, Löhne und Lebenskosten in Westeuropa im 19. Jahrhundert (Frankreich, England, Spanien, Belgien). Nebst einem Anhang: Lebenskosten deutscher und westeuropäischer Arbeiter früher und jetzt (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik 145, 3) München und Leipzig 1914.
- Uebe*, Kurt, Der Stimmungsumschwung in der bayerischen Armee gegenüber den Franzosen 1806–1812 (= Münchner historische Abhandlungen. II, 12). München 1939.
- Unruh*, Georg-Christoph von, Subjektiver Rechtsschutz und politische Freiheit in der vorkonstitutionellen Staatslehre Deutschlands (= Kieler Rechtswiss. Abh., 10). Hamburg 1969.
- Verdross*, Alfred, Völkerrecht. Wien 1959.
- Moderne deutsche Verfassungsgeschichte* (1815–1918). Hrsg. E.-W. Böckenförde (= NWB. 51). Köln 1972.
- Ständische Vertretungen* in Europa im 17. und 18. Jahrhundert. Hrsg. D. Gerhard (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 27). Göttingen 1969.
- Vierhaus*, Rudolf, Absolutismus, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Bd. I, Freiburg 1966, S. 17–37.
- Ders.*, Aufklärung und Freimaurerei in Deutschland, in: Das Vergangene und die Geschichte. Festschrift für Reinhard Wittram zum 70. Geburtstag. Hrsgg. R. v. Thadden u. a. Göttingen 1973, S. 23–41.
- Ders.*, Land, Staat und Reich in der politischen Vorstellungswelt deutscher Landstände im 18. Jahrhundert, in: HZ. 223 (1976) 40–60.
- Ders.*, Montesquieu in Deutschland, in: Collegium philosophicum. Studien, Joachim Ritter zum 60. Geburtstag. Hrsg. E.-W. Böckenförde. Basel-Stuttgart 1965.

- Ders.*, Ständewesen und Staatsverwaltung in Deutschland im späteren 18. Jahrhundert, in: Dauer und Wandel der Geschichte. Aspekte europäischer Vergangenheit. Festgabe für Kurt von Raumer zum 15. Dezember 1965. Hrsgg. R. Vierhaus und M. Botzenhart (= Neue Münstersche Beiträge zur Geschichtsforschung) Münster 1966, S. 337–360.
- Ders.*, Überstaat und Staatenbund. Wirklichkeit und Ideen internationaler Ordnung im Zeitalter der Französischen Revolution und Napoleons, in: AK. 43 (1961) 329–354.
- Vocke*, Wilhelm, Beiträge zur Geschichte der Einkommenssteuer in Bayern, in: ZgStW. 20, 2, 3 (1864) 221–275 und 21, 1, 2, 3 (1865) 165–216, 309–338.
- Voltolini*, Hans (von), Forschungen und Beiträge zur Geschichte des Tiroler Aufstandes im Jahre 1809. Gotha 1909.
- Wagner*, M. Bernarda, Die Säkularisation der Klöster im Gebiet der heutigen Stadt Passau 1802–1836. Passau 1935.
- Walch*, Albert, Die wirtschaftspolitische Entwicklung in Bayern unter Montgelas (1799–1817). Eisfeld i. Thür. 1935.
- Weber*, Max, Methodologische Schriften. Frankfurt/M. 1968.
- Ders.*, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen 1972.
- Weckerle*, Ferdinand, Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Bayern bis zum Tode König Maximilians I. Würzburg (Diss. Phil.) 1930.
- Wegelin*, Peter, Die Bayerische Konstitution von 1808, in: Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte. 16 (1958) 142–206.
- Wehler*, Hans-Ulrich, Modernisierungstheorie und Geschichte (= Kleine Vandenhoeck Reihe 1407). Göttingen 1975.
- Weidmann*, Werner, Die pfälzische Landwirtschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Von der Französischen Revolution bis zum Deutschen Zollverein (= Veröffentlichungen des Instituts für Landeskunde des Saarlandes, 14). Saarbrücken 1968.
- Weinacht*, Paul-Ludwig, Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert (= Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 2). Berlin 1968.
- Ders.*, »Staatsbürger«. Zur Geschichte und Kritik eines politischen Begriffs, in: Der Staat 8 (1969) 41–63.
- Weinkauff*, Hermann, Über das Widerstandsrecht (= Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Schriftenreihe H. 20). Karlsruhe 1956.
- Weis*, Eberhard, Absolute Monarchie und Reform im Deutschland des späten 18. und des frühen 19. Jahrhunderts, in: Geschichte in der Gesellschaft. Festschrift für Karl Bosl zum 65. Geburtstag. Hrsgg. F. Prinz, F.-J. Schmale, F. Seibt. Stuttgart 1974, S. 436–461.
- Ders.*, Der Einfluß der französischen Revolution und des Empire auf die Reformen in den süddeutschen Staaten, in: Francia, Forschungen zur westeuropäischen Geschichte, Bd. 1 (1973) 569–583.
- Ders.*, Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825), in: Handbuch der Bayerischen Geschichte. Hrsg. M. Spindler, Bd. IV, 1. München 1974, S. 3–86.

- Ders.*, 150 Jahre Pfalz-Bayern. Der Münchner Vertrag von 1816 zwischen Bayern und Österreich, in: *Stimme der Pfalz* 17/1 (1966) 4–8.
- Ders.*, Ergebnisse eines Vergleichs der grundherrschaftlichen Strukturen Deutschlands und Frankreichs vom 13. bis zum Ausgang des 18. Jh.s, in: *VSWG.* 57 (1970) 1–14.
- Ders.*, *Geschichtsschreibung und Staatsauffassung in der französischen Enzyklopädie* (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte. Mainz, Bd. 14). Wiesbaden 1956.
- Ders.*, *Gesellschaftsstrukturen und Gesellschaftsentwicklung in der frühen Neuzeit*, in: Karl Bosl und Eberhard Weis, *Die Gesellschaft in Deutschland I: von der fränkischen Zeit bis 1848*. München 1976, S. 131–287.
- Ders.*, Maximilian Joseph Graf von Montgelas, 1759–1838, in: *Männer der deutschen Verwaltung*. Köln 1963, 59–78, 389–391.
- Ders.*, *Montgelas 1759–1799. Zwischen Revolution und Reform*. München 1971.
- Ders.*, Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm: Das Ansbacher Mémoire für den Herzog vom 30. 9. 1796, in: *ZBLG.* 33 (1970) 219–256.
- Ders.*, Révoltes paysannes et citadines dans les états allemandes sur la rive gauche du Rhin, de 1789 à 1792, in: *Francia* 3 (1975) 346–358.
- Ders.*, Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15, in: *Historische Studien zu Politik, Verfassung und Gesellschaft. Festschrift für Richard Dietrich zum 65. Geburtstag*. Hrsgg. Anita Mächler u. a. Bern, Frankfurt/M., München 1976, S. 325–359, auch: *ZBLG.* 39 (1976) 413–444.
- Welti*, Manfred E., Abendmahl, Zollpolitik und Sozialistengesetz in der Pfalz. Eine statistisch-quantifizierende Untersuchung zur Verbreitung von liberal-aufklärerischem Gedankengut im 19. Jahrhundert, in: *GuG.* 3/3 (1977) 384–405.
- Wieacker*, Franz, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung*. Göttingen 1967 (= *Jurisprudenz in Einzeldarstellungen*. Bd. 7).
- Wienhöfer*, Elmar, *Das Militärwesen des Deutschen Bundes und das Ringen zwischen Österreich und Preußen um die Vorherrschaft in Deutschland 1815–1866* (= *Studien zur Militärgeschichte, Militärwissenschaft und Konfliktforschung* Bd. I). Osnabrück 1973.
- Wiest*, Helga, *Die Entwicklung des Gewerbes des rechtsrheinischen Bayerns in der Frühzeit der deutschen Zollvereinigung*. München (Diss.) 1970.
- Wilhelm*, Paul, *Der Bayerische Senat nach der Verfassung von 1946*. München (Diss. Jur.) 1963.
- Willing*, Georg Franz, *Die bayerische Vatikangesandtschaft 1803–1934*. München 1965.
- Winter*, Alexander, *Karl Philipp Fürst von Wrede als Berater des Königs Max Joseph und des Kronprinzen Ludwig von Bayern (1813–1825)* (= *MBM.* 7). München 1968.
- Wirtschaft*, *Geschichte und Wirtschaftsgeschichte*. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Lütge. Hrsgg. W. Abel u. a. Stuttgart 1966.
- Wismüller*, Franz X., *Geschichte der Moorkultur in Bayern*, 2 Tle. München 1909–1934.

- Ders.*, Geschichte der Teilung der Gemeindeländereien in Bayern (= Münchner volkswirtschaftliche Studien, 62). Stuttgart-Berlin 1904.
- Witt*, Peter-Christian, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903–1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland (= Historische Studien, 415). Lübeck und Hamburg 1970.
- Wohlfeil*, Rainer, Vom stehenden Heer des Absolutismus zur Allgemeinen Wehrpflicht (1789–1814) (= Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648–1939, Tl. II). Frankfurt 1964.
- Wolfe*, James H., Berufsständische Vertretung im Bayerischen Senat. Verfassungsaufbau in der Nachkriegszeit, in: ZBLG. 39 (1976) S. 541–560.
- Wolzendorff*, Kurt, Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt. Breslau 1916.
- Wright*, Moorhead, Ed., Theory and Practice of the Balance of Power 1486–1914. Totowa, N.J. 1975.
- Württemberg jun.*, Thomas, Die Legitimität staatlicher Herrschaft. Eine staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 20). Berlin 1973.
- Wunder*, Bernd, Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780–1825) (= Studien zur modernen Geschichte, Bd. 21). München-Wien 1978.
- Wysocki*, Josef, Ein Finanzmonopol als Instrument regionaler Wirtschaftspolitik. Zur Geschichte des bayerischen Salzmonopols im 19. Jahrhundert, in: Raumordnung im 19. Jahrhundert (2. Tl.) (= Forschungen und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 39). Hannover 1967, S. 139–150.
- Ders.*, Süddeutsche Aspekte der räumlichen Ordnung des Zollvereins, in: Raumordnung im 19. Jahrhundert (2. Tl.) (= Forschungen und Sitzungsberichte der Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 39). Hannover 1967, S. 151–178.
- Zahn*, Friedrich, Hundert Jahre Bayerisches Statistisches Landesamt, Jubiläumsschrift. Hrsg. Bayerisches Statistisches Landesamt (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 121). München 1933.
- Zeltner*, Wladimir Z., Menschenrechte als säkularisierte religiöse Rechte, in: Menschenrechte in Israel und Deutschland. Hrsg. G. Stein, Köln 1978, S. 15–26.
- Zimmermann*, Fritz, Bayerische Verfassungsgeschichte vom Ausgang der Landschaft bis zur Verfassungsurkunde von 1818. Ein Beitrag zur Auseinandersetzung Deutschlands mit den Ideen der Französischen Revolution und Restauration. 1. (einziger) Teil: Vorgeschichte und Entstehung der Konstitution von 1808 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Band 35). München 1940 (Neudruck Aalen 1973).
- Zimmermann*, Ludwig, Die Einheits- und Freiheitsbewegung und die Revolution von 1848 in Franken (= Veröffentlichungen der Gesellschaft für fränkische Geschichte IX, 9). Würzburg 1951.
- Zittel*, Bernhard, Der bayerische Ministerrat und seine Protokolle. In: Mitt.f. Ar.Pf.B., 3 (1957) 9–15.

- Zorn, Wolfgang, Bayerns Gewerbe, Handel und Verkehr (1806–1970), Die Sozialentwicklung der nichtagrarischen Welt (1806–1970), in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Hrsg. M. Spindler, Bd. IV, 2, München 1975, S. 782–882.
- Ders., Der bayerische Staat und seine evangelischen Bürger 1806–1945, in: ZbKG. 29 (1960) 219–236.
- Ders., Die wirtschaftliche Struktur Altbayerns im Vormärz (1815–1848), in: OA. Bd. 93 (1971) 190–206.
- Ders., Kleine Wirtschafts- und Sozialgeschichte Bayerns. 1806–1933 (= Bayerische Heimatforschung, 14). München-Pasing 1962.
- Ders., Sozialgeschichtliche Probleme der nationalen Bewegung in Deutschland, in: Sozialstruktur und Organisation europäischer Nationalbewegungen. Hrsg. Theodor Schieder. München-Wien 1971, S. 97–119.
- Ders., Sozialer Wandel in Mitteleuropa 1780–1840. Eine vergleichende landesgeschichtliche Untersuchung, in: Soziologie und Sozialgeschichte. Aspekte und Probleme. Hrsg. v. P. Ch. Ludz. KZfS. SH. 16 (1972) 343–356.
- Zwehl, Hans Karl von, Der Kampf um Bayern 1805. I. Der Abschluß der bayerisch-französischen Allianz (= Münchner Historische Abhandlungen. 1. Reihe, 13). München 1937.
- Ders., Hrsg., Die bayerische Politik im Jahre 1805. Urkunden gesammelt und ausgewählt von H. K. v. Zwehl, Einf. v. A. Ritthaler (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, 64). München 1964.
- Zwenger, Franz, Geschichte der realistischen Lehranstalten in Bayern (= Monumenta Germaniae Paedagogica, 53). Berlin 1914.

REGISTER

Die *kursiv* gedruckten Seitenzahlen beziehen sich auf die Anmerkungen.

- Abendsberg 73
- Abgaben, vgl. auch Steuer, 105, 155
- Abgeordneter, Abgeordnetenmandat, vgl. auch Kammer der Abgeordneten, Ständerversammlung 267 f., 273, 275
- Ablösung von Grundlasten 24, 104, 155, 175, 178, 239
- Absolutismus 153, 219, 291
- , Aufgeklärter 5, 15 ff., 20, 26 f., 35, 45, 47, 50, 66 f., 74, 91, 92 f., 97 f., 100, 106, 110, 127 f., 149, 151, 188, 282 f.
- Abstimmung in der Kammer der Abgeordneten 273
- Abteien der Oberpfalz 111
- Ackerbau, vgl. auch Landwirtschaft, 196
- Adel, vgl. auch Restitution, 6, 18, 28, 29, 59, 102 f., 106, 109, 134, 142 f., 149, 151, 168, 179, 185, 205 f., 210, 211 f., 214, 216, 229, 240 f., 262 f., 283, 285 ff.
- , intermediäre Gewalt 27 f., 67, 102 f.
- Adelsbankrotte 106
- edikt 1808 105 f.
- feindlichkeit 27, 211
- herrschaft 10, 107
- ideal 149
- politik 31, 102 ff., 178, 286
- opposition, —partei 206, 279
- privilegien 180, 215, 287
- reaktion 178, 199, 216
- recht 106
- schicht 241
- stand 30, 132
- welt 160, 181
- Adjunktentag 30
- Advokaten 109
- Afterlehen, vgl. auch Lehen, 104
- Agrarkrise 1817/18 230
- reform 174
- verfassung 24, 244
- , vgl. auch Landwirtschaft
- »agreement on fundamentals« 97
- Aktivierung, soziale 45, 230
- Akzessionsverträge zur Rheinbundakte 1806 70
- Alexander, Zar von Rußland 86
- Allgemeinheit 152, 164, 187
- Allgemeines Bestes 44, 106
- Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten 1794 20, 124, 130, 147, 159
- Allodifikation 104
- Alpenraum 60
- Altbayern 22, 75, 118, 142, 155, 218
- Altes Reich, vgl. Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation
- Alzenau, Amt 79
- Amberg 161
- Amorbach, Amt 79
- Amortisationsgesetze 1764 27
- Amt, Ämter 123, 138, 174
- Amtsdisziplin 143
- funktion 142
- gedanke 141
- gewalten 130
- träger 27, 90
- unabhängigkeit 153
- Analphabetentum 163
- Ancien Régime 50
- Anonymität 140
- Ansässigmachung 116, 158, 162, 176, 207, 239, 242, 245
- Ansbacher Generaldekanat 124
- Hausvertrag 1796, vgl. auch Haus- und Familiengesetze, 36, 236
- Markgrafschaft 54, 60, 130
- Mémoire 144, 176
- Anthropologie, politische 290 f.
- Antinomie der Politik Montgelas' 6, 55
- der bayerischen Politik 82 ff.
- zwischen Staats- und Gesellschaftsverfassung 151
- Antragsrecht, parlamentarisches 149, 273
- Appellationsgericht 197
- appel du peuple 260
- Arbeit 147, 291
- Arbeiter 186
- Arbeitskraft 176
- moral 177
- Arbeits- und Industrieschulen 166
- Arco, Ignaz Graf von 34, 177
- Aretin, Johann Adam Freiherr von 145
- Aretin, Johann Christoph Freiherr von 64, 252, 261, 277
- Aretin, Karl Otmar Freiherr von 9 f.

- Argen, Herrschaft 60
 Armensperg, Joseph Ludwig Graf von 260
 Arme, vgl. auch Heer, 73, 77, 158
 Armenpflege 207
 — unterstützungslasten 250
 — wesen 113, 208
 »armer Mann«, vgl. auch »gemeiner Mann«, 29
 Arndt, Ernst Moritz 68
 Asbeck, Franz Wilhelm Freiherr von 215
 Aschaffenburg, Fürstentum 78
 Assoziationen, vgl. auch Parteien, 280
 Atheismus 185
 Au bei München 268
 Aufdingung zu Handwerken 162
 Aufklärung 15 ff., 26 f., 42, 110, 169
 Auflagen, vgl. auch Steuern, 267
 Aufschläge, vgl. auch Steuern, 30
 Augsburg 53, 55, 60, 161, 224, 265
 Aura, Gericht 267
 Ausbildung des Klerus 119
 —, kaufmännische und technische 170
 Ausnahmerecht 221
 Austrägalgericht 71
 »autorité préexistante« 100, 234, 256
- Baden, badische 33, 52, 58, 63, 69, 78, 116, 193, 198, 213 f., 218, 231, 235, 240
 —, Verfassung 1818 251, 270
 Ballot 266
 Bamberg 53, 155, 161, 224
 Bankwesen 154
 Bauern 24, 28, 135, 157, 186, 229
 — befreiung 244
 — schutzpolitik 24
 — stand 33, 145
 Bayerische Akademie der Wissenschaften 21, 32, 33
 Bayerischer Erbfolgekrieg 1778/79 36
 Bayreuth 155
 —, Generaldekanat 124
 —, Markgrafschaft 54, 73 f., 130
 Beamte, Beamtenschaft, -tum, vgl. auch Staatsdienst, Staatsdienerpragmatik 35, 43, 75, 134, 137, 141 f., 149, 164, 169, 179, 199 f., 212, 214 f., 217, 240 f., 283, 287, 290
 —, Beschwerde- und Berufungsrecht 142
 —, hohe Beamte 202, 211, 215 f., 287
- , pragmatische, nicht pragmatische Beamte 215, 287
 Beamtenehite 215
 — ethos 143, 212
 — parlament 139, 147, 149, 196 f., 203, 285
 — recht 141
 — zirkulation 142
 Beauharnais, Eugène de, Herzog von Leuchtenberg 64
 Befreiung der Arbeit, — des Leibes 147, 291
 Befreiungsbewegung, norddeutsche 81, 88
 —, österreichische 72
 Befreiungsideologie 48, 57
 Befreiungskriege 81, 213
 Begnadigungsrecht 140, 241
 Begräbnisse 119
 Behördenorganisation 137
 Beitreibungsrecht der Gerichtsherren 109
 Belagerungszustand 221, 248
 Benefizien 122
 Berchtesgaden 74, 78, 267
 Berechtigung, politische 125, 212
 Berg, (Groß-)Herzogtum 60, 65
 Bergbau 21, 154
 — recht 107
 Bergmann, Michael Adam 27
 Berlin 164
 Berufung an Reichsgerichte 64
 — an staatlich-bayerische Gerichte 109
 Besetzungsrecht des Landesherrn, vgl. auch Nominationsrecht 122
 Besitzbürgertum, vgl. auch Bürgertum, 126, 128, 149, 179, 181, 278
 Besitzergreifungspatente 52 ff., 74, 78
 Besoldung für Beamte 143, 212
 — für Lehrer 160
 — für Mönche 113
 Bestechlichkeit 138, 141
 Besteuerung, vgl. Steuern
 Bertelorden 111, 113
 Beutellehen, vgl. auch Lehen, 104
 Bevölkerungszahlen 22, 54, 78, 263
 Bewegung, national-deutsche, romantisch-nationale, national-revolutionäre 33, 72, 74 f., 84, 283
 Bewußtsein, politisches 32, 229, 290 f.
 Biberstein, Amt 79
 Bildung 162, 169, 181, 278, 280
 Bildungsbürgertum, vgl. auch Bürgertum, 126, 149, 170, 181, 278
 — einrichtungen 165 ff., 170 ff.

- gefälle 170
- politik 159 f., 165
- verfassung 165
- wesen 26, 161, 278, 287
- Bischofsernennung 125, 224
- Bismarck, Otto Fürst von 57
- Blanc d'Hauterive, Alexandre-Maurice 56
- Blittersdorff, Friedrich Karl L. Freiherr von 84
- Blumenthal (Aichach), Deutschordenskomturei 70
- Bodenreform 107
- Bodin, Jean 39, 252
- Bollandisten 42
- Bopfingen 53
- Bosl, Karl 9, 63
- Bourgeoisie 75, 178
- Branca, Ludwig Freiherr von 145
- Brandenburg 164
- Brauchtum, religiöses 119
- Braun, Heinrich 21, 159
- Brixen, Hochstift 60
- Bronnenburg/Neubeuern, Gericht 268
- Brückenau, Amt 79
- Buchhandel(s), Freiheit des, vgl. auch Pressefreiheit, 181 ff., 239
- Buchhorn 53
- Budget, vgl. auch Finanzgesetz, 153, 196, 232, 269 f.
- Büchzensurkollegium 26, 138, 182
- »Büchzensurspecialcommission« 182
- Bündnisfreiheit 50, 58, 283
- politik 49, 59, 69
- System, -wechsel, Umsturz des -systems 1805, 1813 48, 75 ff., 193, 283
- Bürger, vgl. auch Bildungsbürgertum, Besitzbürgertum, Gesellschaft, 157, 166, 172, 187, 229, 280
- gemeinde, vgl. auch Gemeinde, 132 ff., 134, 207
- lichkeit 170 f., 178, 245, 284, 286
- meister 131
- militär, — miliz 138, 158
- recht 115, 117 f., 126, 132, 180, 244, 249, 276
- stand 30, 34, 102, 125, 127 f., 285
- tum 8, 27 f., 43, 67, 75, 112, 127, 129, 132, 135, 149, 151, 173, 185, 209 f., 217, 229, 241, 263, 277, 283, 290
- »Bürgerkrone« 216
- Bürgerliches Gesetzbuch, vgl. Gesetzbuch, bürgerliches
- Bürokratie, vgl. auch Beamtentum, 66, 145 f., 200, 205, 214, 260
- Bund, Deutscher, vgl. Deutscher Bund —, norddeutscher 65, 249
- Bundespolitik, deutsche, vgl. auch Deutscher Bund, 80 ff., 86, 253
- Bundesstaatsstreich, vgl. auch Deutscher Bund, 85
- Buol-Schauenstein, Johann Rudolf Graf von 221
- Burckhardt, Jacob 99
- Burgau, Markgrafschaft 60
- Burghausen 127, 130
- Burke, Edmund 276, 277
- Buxheim, Herrschaft 70
- Castell, Grafschaft 70
- causae mixtae 119
- Cetto, Anton Freiherr von 70, 121
- Cham, Grafschaft 115
- Charte Constitutionnelle vom 4. Juni 1814 235, 251
- Chiemsee, Bistum 224
- Christian Albert, Graf von Wolfstein 115
- Churfürstlich-Pfalzbaierisches Regierungs- und Intelligenzblatt 117
- Civismus 128
- Clausewitz, Karl von 65
- Code civile, — Napoléon 1804 67, 105, 178, 188, 206, 212, 213, 243 f., 277
- Codex juris Bavarici criminalis 1751 19, 188
- Codex juris Bavarici iudiciarii 1753 19, 188
- Codex Maximilianeus Bavaricus civilis 1756 19, 179, 188, 213
- Coke, Sir Edward 100
- Collegialräte 240
- Collegium medicum 138
- Commerzkollegium 138
- Common Law 93
- Consalvi, Ercole Marchese 277
- Connubium 126
- Conseil général du département 244
- Constant, Benjamin 129, 260, 261, 276
- constitutio 100
- consuetudo 100
- Cucumus, Conrad 252
- Dachsberg, Johann Nepomuk Freiherr von 25
- Dalberg, Karl Theodor von 56, 64, 122

- Dauerhaftigkeit, des Staates, der Verfassung 6, 79, 253 f.
- Definitivum, Steuer — 155
- Dekorporierung der Gesellschaft, vgl. auch Differenzierung, gesellschaftliche, 23, 33, 232
- Delegation 274, 289
- Despotismus 38, 234
- Deutscher Bund 6, 48, 71, 81 f., 86, 88, 193 ff., 221 f., 237, 239, 245, 251, 283 f.
- , Bundesakte 1815 83 ff., 193 f., 218, 221
- , Bundes-Supplementar-Akte, genannt Wiener Schlußakte 1820 84 f.
- , Bundestag 71, 84, 88, 193, 207, 218, 220
- , Bundeskriegsverfassung 222
- , Bundesverfassung 81, 84
- Deutschherren 54
- Deutschland, vgl. auch Deutscher Bund, Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation, 3, 57, 64, 69, 81, 83, 85, 88, 129, 193, 221, 248
- , Drittes 56, 74, 81, 86 ff., 193, 222, 284
- Deutschland, Zf. 246
- Dezimationen 26
- Diäten für Abgeordnete 268
- Diener des Fürsten 35, 137
- des Staates, vgl. auch Beamte, 137, 141
- »Dieneraristokratie«, vgl. auch Beamtentum, 143
- Dienstleid der Beamten, vgl. auch Treueid, 143, 242
- Differenzierung, gesellschaftliche, soziale — 41 f., 45 ff., 113, 169, 217, 285, 289 f.
- des Staatensystems 3, 290
- Dignitarien 111
- Dinkelsbühl 53
- Diözesangrenzen 125
- Distriktvorsteher, vgl. auch Stadt, 208
- Disziplin, geistliche 119
- Disziplinargerichtsbarkeit für Staatsbeamte 201 ff.
- Doeberl, Michael 9
- Dogma, kirchliches 119
- Domänen 175, 270
- Domaniel-Fideikommiß-Pragmatik des Churhauses Pfalzbaiern 1804 101 f., 154, 233, 236
- Domanielkanzlei 103
- Dominium 129, 176
- Dominikal- oder Grundgefällsteuer, vgl. Steuer
- Donauwörth, Deutschordenskomturei 70
- Doppelmitgliedschaft in den Kammern 272
- Doppelsouveränität 255
- Dotation 179, 227
- Dualismus, österreichisch-preußischer 86, 88, 284
- , verfassungsstruktureller 93, 101, 129, 191 ff., 219 f., 221, 231, 251 f., 254 f., 279
- Durchlässigkeit der Schultypen 166
- Dyarchie, österreichisch-preußische 83
- Dynamik, gesellschaftlich-politische 43, 148, 189, 191, 254, 290 f.
- Dynastie 10, 36, 43, 45, 54, 85, 91, 98, 100, 231, 233 f., 238, 254 f.
- Ebrach 53
- Edelmannsfreiheit 104
- Edelstetten, Grafschaft 70
- Edikt(e), organische(s) 95, 98, 101, 192, 236
- Eggmühl 73
- Egoismus, lokaler 250
- Eichstätt 52, 53 f., 224
- Eigenberechtigung, ständische 152
- Eigengüter 104
- Eigenständigkeit, bayerische 72
- Eigentum, freies 67, 104, 106 f., 113 f., 129, 132 f., 173 ff., 177 f., 212, 239, 244, 285, 291
- , gebundenes, geteiltes 107, 129, 174 ff., 179, 236, 275
- und Freiheit, vgl. Freiheit und Eigentum
- Eigentumsbegriff, feudaler, individualistischer 174, 179
- ordnung 112 ff., 187, 212, 252
- theorie 177 f.
- Einberufungsverfahren der Kammern 239
- Eingriffsmöglichkeit des Monarchen 257, 271
- Einheit, national-bayerische — 43, 98, 145 ff., 150, 192, 242, 252, 254 f., 258, 260, 284 f., 288, 290
- , national-deutsche, vgl. Deutschland
- »Einheit« — »Pluralität« 291
- Einheitsschule, vgl. auch Schule, 168
- Einkommenssteuer, vgl. auch Steuern, 156

- Einsteher, -gebühr 158
 Einwohnergemeinden, vgl. auch Gemein-
 de, 132, 207, 244
 Einzugsrecht des Grundherren 109
 Eisackkreis 74
 Eldchingen 53
 Elementarschule, vgl. auch Schule, 160,
 165 f., 168 f.
 Elisabethinerinnen 111
 Elite 143, 178, 263, 276, 287
 Ellingen, Deutschordenskomturei 70
 Elsaß, Herrschaft 79
 Emanzipation 42, 92, 161, 183
 Empfängnisverhütung 22
 England 3, 15, 40, 51, 63, 65, 81, 93,
 173, 280, 282
 Englische Fräulein 111
 Entfeudalisierung 111
 Entkonnfessionalisierung 171
 Entlassungsbescheinigung, militärische 158
 Entpersönlichung, Entpersonalisierung 43,
 142
 Entpolitisierung der ständischen Gesell-
 schaft 44, 147
 Entschädigung Bayerns 78, 81
 Entscheidungsstruktur 137, 139 f., 203 ff.
 Entscheidungsvorbehalt des Landesherrn
 137
 Entschließung, königliche 204
 Episkopat, oberster 123 f.
 Erbfeindschaft, deutsch-französische 57
 Erbllichkeit (von Ämtern) 138
 Erbrecht 236
 Erbmonarchie, vgl. auch Monarchie, 98
 Erhaltungsstaat, vgl. auch Staat, 254
 Erlangen, Universität 264
 Erlebnisgemeinschaft, nationale, vgl. auch
 Deutschland, Nation 245
 Ersatzmänner, vgl. auch Abgeordneter,
 Wahl, 266, 268, 275
 Ertragssteuer, vgl. auch Steuern, 155
 Erzgewinnung 24
 Erziehung, schulische, staatsbürgerliche,
 vgl. auch Schule, 113, 159 ff., 166 ff.,
 183 f., 187, 231, 285
 Erziehungsanstalt, Kirche als 118
 Erziehungsgedanke, moderner 171 f.
 »état actif«, vgl. auch Staat, 144
 Ethik 184, 278
 Etschkreis 74
 Eudämonismus 18
 Europa 49 f., 66, 79 ff., 86, 122, 283, 291
 Mittel- 67, 77, 163, 174, 218
 —, europäische(s) Staatensystem, Staaten-
 ordnung, 1, 3, 36, 49, 54, 72
 —, europäische Universalmonarchie 47, 62
 Evangelium 119
 Exkommunikation 119
 Fabrik, Fabrikanten 23, 148
 »Fachmann«, Fachwissen 142
 Fahneneid 143
 Falkenstein, Herrschaft 79
 Familiengesetze, vgl. Haus- und Fami-
 liengesetze
 — schutzgeld, — steuer, vgl. auch Steuern,
 156, 263
 — stand 120
 — vermögen, adelige, vgl. auch Fidei-
 kommiß, 106, 240
 — verträge des Adels 103
 — zahl 263, 264, 267
 Feiertage, Festtage 117, 119
 Feiertagsschule, vgl. auch Schule, 168
 Felbiger, Johann Ignaz von 159
 Feldmarschall, der — 196, 201, 236
 Ferdinand, Erzherzog von Osterreich 53
 Fessmayer (Felsmaier), Johann Georg von
 145
 Feudalismus, -rechte, -staat 5, 15, 90, 92,
 102 f., 137, 216, 285
 Feuerbach, Anselm von 19, 145, 188, 223
 Fichte, Johann Gottlieb 169
 Fideikommiß, -fähigkeit, vgl. auch Majo-
 rat, 36 f., 98, 105 f., 179, 205 f., 240
 Fideikommißpragmatik, vgl. Domonial-
 Fideikommiß-Pragmatik
 Finanzgesetz, -politik 269, 271
 — hoheit 107
 — krise, — misere, — not 108, 217, 229 f.
 — verwaltung, — wesen 5, 127, 131,
 153 f., 228 f., 230, 232
 Fischereirecht 107
 Flaubert, Gustave 171
 Flugschriften, vgl. auch Öffentlichkeit, 10,
 32 f., 50, 210, 229
 Föderalismus 29 ff., 75, 80, 193, 281
 Föderationsprojekt, französisches 69
 Förderergesellschaften 25
 Folter 19
 Forenzen 265
 Forstbehörde, oberste 138
 Forstwesen, - wirtschaft 20, 23, 107, 154
 Fortschritt 16, 136, 287
 Fortschrittsglaube, — programm 164, 278

- Fraktionsbildung, vgl. auch Parteienbildung, 272 ff., 280 f., 289
 Frammersbach, Gericht 267
 Franken 4, 53, 69, 75, 111, 117, 146, 218, 275
 Frankfurt/M. 78
 Frankreich, vgl. auch Verfassungen, französische, 3, 6 f., 10, 15, 40, 48 f., 50 f., 53 ff., 57 f., 63, 65 ff., 69 ff., 75 ff., 82, 90, 121, 173, 206, 235, 280, 283, 286
 Französische Revolution, vgl. Revolution, Französische
 Franz II. (I.), Kaiser 55 f., 58, 70
 Freiheit, Freiheitsrechte, vgl. auch Grundrechte, Menschenrechte, 6, 55, 67, 97, 132, 133 ff., 140, 172, 178, 183, 186, 212, 213, 238, 244, 252, 259, 269, 285, 291
 Freiheit und Eigentum 8, 133 ff., 135, 178, 180, 233, 244, 270, 290
 Freiheiten 102
 Freiraum 183, 189
 Freising 52, 53
 Freistift 236
 Freizügigkeit 239, 291
 »Fremdheit« 142
 Fremdherrschaft, französische 72 f., 178
 Friede von Basel 1795 32, 44, 57, 65
 — Campo Formio 1797 52, 57
 — Füssen 1745 36
 — Lunéville 1801 51, 56, 65
 — Paris, Erster 1814 80
 — Preßburg 1805 53, 60 ff., 64, 68, 71, 122
 — Schönbrunn 1809 73
 — Teschen 1779 36, 51
 — Tilsit 1807 73
 — Utrecht 1713 49
 —, vgl. auch Westfälischer Friede
 Friedensordnung, — politik, — sicherung 18, 76 f., 79
 Friedrich (II.) der Große von Preußen 17, 32, 43, 65, 72
 Friedrich Wilhelm I. von Preußen 159
 Fron, Dienstleistungen 175, 239
 Frühkonstitutionalismus, vgl. auch Konstitutionalismus, 106, 279
 Frühliberalismus, vgl. auch Liberalismus, 131, 160
 Führungsschicht(en) 83, 171, 211, 216, 241
 Fürsten 17, 41, 95, 100 ff.
 Fürstenbund 56
 — diener, vgl. auch Beamter, 141
 — souveränität, vgl. auch Souveränität, 11, 234, 253
 Fugger, Fürstentum 70
 Fuldaische Ämter 78
 Funktionäre, öffentliche, vgl. auch Beamte, 150
 Gagern, Hans Christoph Freiherr von 56
 Gaibach 94, 277
 Gangkofen (Landshut), Deutschordeuskomturei 70
 Gebietserwerbungen, — ausgleich Bayerns 54 ff., 62, 78, 81
 Gebietskorporationen 127
 Gebietsstreit, bayerisch-badischer 218, 235
 Gedächtnisübungen 167
 Gefälle 131
 Gefühlsbildung 167
 Gegebenheiten, wohlhergebrachte 102
 Gegenzeichnung, Befugnis der — 139, 201, 204 f., 234
 Gegenstruktur 281
 Geheimer Konferenz-Sekretär 149
 Geheimer Rat, vgl. auch Staatsrat, 96, 139, 144, 147 ff., 196 f.
 Geheime Referendäre 144, 197
 Geistliche, Geistlichkeit 5, 92, 119, 236, 264, 266
 Geistlicher Rat 26, 117, 123, 138, 162, 226
 Geldstrafe bei Abwesenheit vom Schulunterricht 162
 Gelehrtenbildung 168, 170 f., 287
 »Gelehrtenrepublik« 132, 171
 Gemeinde, vgl. auch Bürgergemeinde, 123, 128 f., 129, 131, 209 f., 280
 — ämter 132
 — ausschluß 208, 247, 266
 — beamte 131
 — bevollmächtigter 208, 266
 — edikt 1808 134 ff., 207
 — edikt 1818 134, 207 ff., 280
 — recht 208
 — umlage 207
 — verfassung 244, 249
 — vermögen 134
 — vorsteher 208 f.
 — wahlordnung 208
 — wesen 207 ff., 287

- wohl 129, 274
- zweck 129
- »gemeiner Mann«, vgl. auch »armer Mann«, 232, 249, 280
- Gemeinfreiheit 287
- Gemeinschaftsethos 231
- Gemeinwohl 127, 136, 143, 153, 172, 269
- Generalauditoriat 138, 140
- Generaldirektor(en) 196, 198, 200 ff., 204 f., 214
- Generalfinanzetat, vgl. auch Budget, 196
- Generalkommissär, Kreis — 196 f., 205
- Generalkonsistorium 123, 262
- General-Land-Schulreglement 1763, preußisches 159
- Generalsekretär des Staatsrats 196, 204
- Generationenwechsel 98, 144
- Genz, Friedrich von 56, 68, 73, 79 f., 84, 218, 274, 276, 280
- Genua 31
- Gerechtsame 131
- Gerichtsbarkeit, Gericht(e), vgl. auch Grundherrschaft, 103, 104, 107 ff., 140, 153, 179, 196, 205 f., 209, 230, 240 ff., 247, 257, 266 f.
- Gerichtsbezirke 135, 209, 266
- herr 207, 210
- holde, — untertan, vgl. auch Grundholde, 109, 209
- ordnung 104
- stand 240, 247
- verfassung 108, 247 f.
- weg 92
- zuständigkeit 28
- Gesamtexistenz, territoriale und gesellschaftliche 191
- Gesamtinteresse 219, 274
- Gesamtlandtag, ständischer 29, 33 f.
- Gesamtrepräsentation, vgl. auch Repräsentation, 34, 193, 217, 221
- Gesamtstaatsministerium 196, 200, 203 f.
- Geschäftsordnung der Ständeversammlung, — der Kammern 239, 268 f., 272
- Geschäftsverteilung in der Staatsverwaltung 138 f.
- Geschichte 1, 3, 5, 67, 80, 168, 285
- Geschlossenheit, territoriale, vgl. auch Kontiguität, 77 f., 78, 81, 90, 222
- Geschworenengerichtsbarkeit 244
- Gesellschaft 188 ff., 219, 256, 280, 282, 285
- Gesellschaft, adelige, feudale, postfeudale 67, 169 f., 180 f., 211
- , adelig-bürgerliche 28, 169
- , bürgerliche, vgl. auch Bürgertum, 24, 34, 67, 107, 118, 126, 128, 133, 159, 166, 171, 181, 184, 207, 211, 254, 257 f., 260, 271, 291
- , korporative, ständische 16, 39, 100, 211
- , ländliche 23 f., 113, 207, 287, 290 f.
- und Staat, vgl. Staat und Gesellschaft
- Gesellschaftsordnung 41, 85, 169, 186, 289 f.
- politik 226, 285
- verfassung 165, 211, 290
- vertrag 98, 185, 255
- Gesetz und Verordnung 47, 133, 145, 205, 257, 271, 288
- Gesetzesmäßigkeit 60, 95, 100, 114, 137, 150, 185, 204, 257, 277 f., 290
- Gesetzbuch, bürgerliches, vgl. auch Zivilgesetzbuch, Zivilrecht, Code civil, Codex Maximilianus Bavaricus civilis, 19, 104, 107, 242, 244, 248
- gebung 31, 103, 197, 205
- gebungsrecht 219
- macherei 82
- Gesetzesinitiative 256, 270 f.
- staat 20
- vorbehalt 140, 145
- Gestaltungsstaat, vgl. auch Staat, 254
- Gewalt(en), Mittel —, adelige, autonome, berechnete, feudale, intermediäre, lokale 15, 27, 41, 101 ff., 125, 187
- Gewaltenteilung 39, 101, 130, 152
- Gewerbe, Gewerbeswesen, vgl. auch Handel, 23, 107, 116, 126, 196
- , »Territorialisierung« 22
- Gewerbefreiheit, — reform 175 ff.
- recht 117
- steuer 155, 263
- Gewerbe — und Landwirtschaftsschulen 170
- Gewere 102
- Gewissensfreiheit 115, 123 f., 133, 181, 183 ff., 239, 278
- Gewohnheitsrecht 40, 290
- Glaubensfreiheit 118
- Glaubensgesellschaft(en) 184
- Glaubenslehre 119
- Gleichgewicht der Mächte, Gleichgewichtspolitik, — prinzip 47, 49, 51, 76 f., 79 f., 86, 283
- Gleichheit(s), — grundsatz, — rechte 38, 47, 67, 91, 106, 114, 142, 152 f., 164, 172, 187, 240, 244, 278, 285
- , Ungleichheit 173, 245, 275, 285
- Glött, Gericht 268

- Glückseligkeit, allgemeines Glück 42, 99, 116, 165
 »Gnadenbrief« 105
 Gochsheim 53
 Gönner, Nikolaus Thaddäus 142, 143, 145, 187, 283
 Görres, Johann Joseph von 278
 Görreskreis 279
 Goethe, Johann Wolfgang von 2, 64
 Gottesdienst, — ordnung 115, 119, 125
 »von Gottes Gnaden«, Prädikat 103
 Gottesgnadentum 35, 39, 98, 234, 255
 Grand-Empire, imperiale Idee, vgl. auch Frankreich, 52, 64 ff., 68 f., 76,
 Grotius, Hugo 99
 Grundadel, — herren 108, 126, 206
 Grundbesitz, — vermögen 212, 275
 — besitzer, -eigentümer, vgl. auch Guts-
 herren, 236, 264, 266
 — herrlichkeit, — herrschaft, vgl. auch
 Gerichtsbarkeit, 28, 107 ff., 241
 — holden, vgl. auch Gerichtsholden, 107,
 206, 209, 236
 — lastenablösung, vgl. Ablösung von
 Grundlasten
 Grundgesetz, vgl. auch Verfassung, 96,
 100, 191, 277, 287 f.
 Grundgewalt des Volkes, vgl. auch Volk, 20
 Grundpflichten 151 f., 238, 291
 Grundrechte, — werte, vgl. auch Freiheits-
 rechte, Menschenrechte, 8, 42, 92, 133,
 151 f., 172, 178, 185 ff., 189, 220, 238,
 254, 259, 269, 277, 285 f., 291
 Grundrechtsverstöße 201
 Grundsteuer, vgl. auch Steuern, 148, 155,
 262, 263
 Grundsteuersimplum 266
 Grund und Boden, Besitzverhältnisse 26,
 112
 Gruppenbildung, politische, vgl. Parteien-
 bildung
 Güter 104, 105, 107, 111, 236
 — adel 105
 — erwerbspreis 155
 — erwerbsrecht 117
 — ordnung, — verteilung 245, 290
 — säkularisation 112 f., 174
 — verzeichnis für Ober- und Nieder-
 bayern 1752 25
 — zertrümmerung 174
 Gutsherren, — besitzer, vgl. auch Grund-
 besitzer, 107, 262
 Gymnasium 166, 168
 Häberlin, Carl Friedrich 56, 117
 Häffelin, Kasimir Freiherr von 223
 Halle, Universität 42
 Haller, Carl Ludwig von 99, 276
 Hambacher Fest 1832 248
 Hammelburg, Amt 79
 Hammermayer, Ludwig 9
 Hanau 78
 Hanau-Lichtenberg, Herrschaft 79
 Handel, vgl. auch Gewerbe, 21 f., 24,
 107, 126
 Handelsgesetzbuch Napoleons, Code de
 Commerce 1807 243
 Handwerk, vgl. auch Gewerbe, Handel,
 23
 Handwerker, Geselle 113, 157, 169,
 186
 Hannover 60, 193
 —, Verfassung (1819/33) 270
 Hardenberg, Karl August Fürst von 67,
 73, 80 f., 198, 221
 Harrington, James 173
 Harscher von Almendingen, Ludwig 259
 Hartmann, Ferdinand Freiherr von 142
 Haupt- und Residenzstädte, Verfassungen
 130
 Hauriou, Maurice 66
 Haus, das »ganze —« 24, 113
 Hausandacht 184
 »Hausbeamter«, vgl. auch Beamter, Die-
 ner des Fürsten, 141
 Haus- und Familiengesetze, wittelsbacher
 36 f., 140, 154, 234, 236, 239
 Hausruckviertel 74, 78
 Haussteuer, Häusersteuer, vgl. auch Steu-
 ern, 155, 267
 Hausvater 164
 Heer, vgl. auch Armee, Militär —, 66, 157
 — straße in den Rheinkreis 79
 Heeresordnung 221
 — reform 73, 157
 Hegemonie, Hegemonialmächte, — politik,
 — system 51, 54, 63 f., 69, 72, 283
 Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 64, 128,
 136, 260
 Heidelberg 79
 Heilige Allianz 1815 80, 86
 Heiliges Römisches Reich Deutscher Na-
 tion 4, 7, 22, 34 f., 46 f., 49 ff., 53,
 55 ff., 62 f., 69 ff., 79, 83, 103, 109 f.,
 283
 Heiliger Stuhl, vgl. auch Papsttum, 121,
 123, 125

- Heimat, — recht, — wesen 162, 176, 207, 249
 Heimfälligkeit von Gütern 107
 Heine, Heinrich 260
 Held, Joseph von 255
 Hellersberg, Anton Ignaz von 145
 Herreneigentum 107
 Herrngunst 236
 Herrschaft und Eigentum 174
 Herrschaftsgericht, vgl. auch Gerichtsbarkeit, 209, 266
 — säkularisation 110
 — träger, lokale, autonome, berechnigte, vgl. auch Gewalten, adelige, 15, 22, 41, 54, 98
 — verständnis 32, 35
 — vertrag 17
 Hersbruck, Pfliegamt 115
 Hertling, Johann Friedrich Freiherr von 137, 145
 Hessen-Darmstadt 52, 78, 235, 245
 —, Verfassung 1820 251, 270
 Hessen-Homburg 235
 Hessische Ämter 78
 Heterogenität, territoriale 231
 Heubach, Amt 79
 Hildburghausen 235
 Hintersassen 103
 Hintze, Otto 34
 Hirsch, Jakob 155
 Hobbes, Thomas 98, 99, 173
 Hochstift(er) 53
 Hofadel 202, 287
 Hofanlagebücher 1761 25
 Hoffähigkeit, — rang 202, 215
 — gericht(e) 103, 140
 — kammer 26, 138
 — kriegsrat 138
 — rat 140
 Hofmann, Hanns Hubert 10
 Hofmarksschule(n) 162
 Hohenems, Grafschaft 60
 Hohenlohe, Fürstentum 70
 Hompesch, Franz Karl Freiherr von 2
 Hompesch, Johann Wilhelm Freiherr von 2, 137, 177, 214
 Hormayr, Joseph 73
 Hornthal, Franz Ludwig von 274
 Hügel, Johann Alois Freiherr von 58
 Humanismus, »Humanitätsbildung« 170
 Humboldt, Wilhelm von 80 f., 85
 Hypothekenwesen 104, 240
 Ickstadt, Johann Adam Freiherr von 18, 21, 30, 42, 159
 Idealismus 3, 66
 Identifikation, Identität, national-bayerische 92, 151 f., 285
 Illuminaten 26, 32, 37
 Illyrien 74
 Ilzland 60
 Immunität der Abgeordneten 273
 Imperium 129
 Indigenat, vgl. Ansässigmachung
 Individualisierung 2, 5, 7, 290
 Individualität 2, 59, 66
 Individualrecht(e) 97, 174
 Individuum 47, 92, 96, 148, 152, 166, 188 f.
 Industrialisierung 23, 42, 59, 88, 170, 186, 290
 Ingolstadt 42, 127, 130
 Initiativrecht, vgl. Gesetzesinitiative
 Innovation 180
 Innsbruck 161
 Innviertel 74, 78
 Instanzenzug, Dienstweg 139
 Institution(en), Institutionalisierung, vgl. auch rheinische Institutionen, 6, 15, 42, 145 f., 189, 220, 226
 Integration, bürokratische 75, 136, 139 f., 145
 —, gesellschaftliche 171, 216, 220
 —, mentale 68, 99
 —, monarchische 258
 —, nationale 82, 86, 97, 135, 231, 234
 —, politische 134, 147
 —, staatliche 3, 43, 46, 97, 142, 152, 197, 231, 285
 Intellektualisierung 142
 Intervention, Interventionsprinzip 86, 221
 Investitionen, finanzielle 278
 Irsee 53
 Italien 60
 iura circa sacra 124
 iura in sacra 124
 iurisdictio delegata 153
 Jacobi, Friedrich Heinrich 2
 Jagdrechte, — wesen 107, 179
 Jakobiner 37, 49 f.,
 Joseph II., Kaiser 16 f., 43
 Juden, — emanzipation 116, 185, 244, 247, 265

- Jülich-Berg 36
 Jurisdiktion, Jurisdiktionsgefälle 119, 155
 Justiz 130, 140, 242, 244, 285
 — kanzleien 103, 108
- Kabinettsbefehl(e) 204
 — diplomatie, — politik 32, 84
 Kärnten 74
 Kaiser, Kaiser und Reich 34, 50 f., 64
 — krone, deutsche 58, 70
 — tum, österreichisches 57
 Kaiserslautern 161
 Kaisheim 52
 Kaltenberg, Gericht 267
 Kameralistik 24
 Kammer der Abgeordneten, Zweite Kam-
 mer 202, 236, 250, 256 f., 261, 264 f.,
 268
 — der Reichsräte, Erste Kammer 206,
 236, 241, 250, 256, 261 ff., 272
 —, vgl. auch Abgeordneter, Ständever-
 sammlung
 Kammergüter 101
 Kant, Immanuel 100, 182
 Kantonsreglement 1805 für die Armee
 157
 Kapitalrentensteuer, vgl. auch Steuern,
 155, 156
 Karl, Erzherzog von Österreich 73
 Karl II. August, Herzog von Pfalz-
 Zweibrücken 37, 44
 Karl August, Herzog von Sachsen-Wei-
 mar 17 f.
 Karl Eugen, Herzog von Württemberg 18
 Karl Friedrich, Markgraf, Kurfürst,
 Großherzog von Baden-Durlach 18,
 56
 Karl Theodor, Kurfürst von Bayern 1,
 4 f., 25, 27 f., 31 ff., 37 f., 43 ff., 50,
 68, 90, 98, 117, 123, 142, 182, 233,
 283
 Karoline, Gemahlin Max IV. Josephs von
 Bayern 115
 Karlsbader Kongreß 1819, — Beschlüsse
 85, 87 f., 252
 »Karlskrone« 63, 65
 Kassenwesen, staatliches 154
 Katholiken, Katholizismus, vgl. auch Kir-
 chen, 109, 114, 117, 124
 Kaufbeuren 53
 Kempten 53
 Kindererziehung, religiöse 120
 Kirchberg, Oberamt 70
 Kirche(n) 18, 23, 47, 124, 165, 174,
 184 f., 224, 285
 —, griechische 124, 184
 —, katholische 102, 117 ff., 121 ff., 125,
 222, 226
 —, protestantische 119, 123, 125, 225,
 264 f.
 —, Landeskirche 110, 125
 — Nationalisierung der Kirche 120 ff.,
 125
 Kirchengewalt, — gewalt, — hoheit, —
 regiment 107, 110, 118 ff., 121, 123 ff.
 — gemeinde 118, 131
 — gutssäkularisation 53, 54, 125
 — politik 109 ff.
 — verfassung, — reform 26, 110 f., 114,
 122, 218, 222, 287
 — vermögen, Besteuerung 26 f.
 Klassifikationssystem, Steuer — 156
 Klassik 57, 66
 Klein-Wallstadt, Gericht 267
 Klerus, vgl. auch Kirchen, 119, 228
 Kloster, Klöster, vgl. auch Kirchen,
 111
 — dörfer 113
 — schulen 162
 Koalitionskriege 48, 50, 58 f., 65, 72
 Kobell, Franz Xaver 197
 König vgl. Monarch
 Königerhebung, — stitel 36, 61 f.
 — haus 255
 — reich 62, 222
 — tum 140, 150, 232, 234, 255 f., 258,
 260 f.
 Königlich-bayerische Bank (zu Nürnberg)
 155
 Königsegg-Rothenfels, Grafschaft 60
 Kollegialprinzip, Kollegialität 137, 139 f.
 — rat 215
 Kolonisten, Kolonisation 116, 174
 Kommandogewalt, militärische 221
 Kompetenz, — konflikt 142, 203
 Konferenz, Mailänder 1807 212
 Konfession(en), Konfessionalismus, vgl.
 auch Kirchen, 114, 117, 124 ff., 170,
 223, 228
 Konföderation, deutsche 62
 Kongreß von
 — Aachen 1818 79, 84
 — Karlsbad 1819 84, 202
 — München 1819 84
 — Rastatt 1797—99 52, 65

- Troppau 1820 86
- Wien 1814/15 53, 88, 193, 221
- — 1819/20 (Wiener Ministerialkonferenzen) 84, 253 f.
- Konkordat, Konkordatsverhandlungen 122, 125, 222 ff., 225 ff.
- Konkursprozeßrecht, vgl. Codex juris Bavarici iudicarii
- Konservative, Konservatismus 67, 86 f., 217, 261, 287
- Konservatorium 1804 55
- Konsistorialordnung 124
- Konskription, militärische 158
- Konstitution 1808, vgl. auch Verfassung, 6, 9, 71, 92 f., 95, 96, 98, 101, 123, 147 f., 152, 158, 172, 174, 180, 191, 195, 221, 231, 236, 251, 284
- als »Verwaltungsakt« 192
- Konstitutionalismus, Konstitutionalisierung, konstitutionelle Bewegung 20, 34, 90, 93, 140, 156, 191, 200, 217, 219 f., 248, 252 ff., 257, 265, 271, 276, 279, 287
- Konstitutionssäule Gaibach 277
- Kontiguität, vgl. auch Geschlossenheit, territoriale, 78, 88, 283
- Kontinentalsperre Napoleons 1806 75 f., 77
- Kontingentsystem, militärisches 222
- Kontinuität 7, 34, 41, 45, 135, 143, 149, 178, 187 f., 195, 198, 207, 217, 238, 245, 263, 274, 282, 286 ff.
- Kontropolitik gegen Napoleon 69, 71, 286
- Kontrolle der Regierung, der Minister 196, 201, 280
- Kontrollfunktion, staatliche 209
- recht der Volksvertretung 232, 259
- Konvenienz, — prinzip, — recht 53, 64, 72, 86, 283
- Konvention von Bartenstein 1807 80
- von Hohenlinden 1800 51
- Konzentration, staatliche, territoriale 50, 54 f., 60, 62, 96, 136
- Konzert der Mächte 47, 54
- Konzessionierung, staatliche 131, 176
- Korporationen, vgl. Gemeinden, Kirchen, Stände
- Kotzebue, August von 84
- Krause, Karl Christian Friedrich 64
- Kreis 197, 205
- Kreisbehörden 196
- generalkommissariat 196
- rat 197
- umlagen 269
- versammlung(en), vgl. auch Provinzialversammlungen, 148, 193 f.
- Kreittmayr, Wiguläus Xaver Aloys Freiherr von 18 ff., 40, 45
- Krenner, Franz von 26, 137, 145, 196, 261
- Kreuznach 79
- Krieg, Recht zum — 50
- Kriegsbureau, Geheimes 138
- Kriegsdienst 157 f.
- justizrat 140
- kollegium, Ober — 138
- ministerium 138
- Kronämter 240
- Kult, — ausübung 118 f.
- Kultur, bürgerliche, politische 99, 171
- Kulturkampf 228
- Kulturturnation, vgl. auch Nation, 67
- »Kunst-Werk«, Staat als —, vgl. auch Staat, 98 f., 161, 282
- Kurbayerisches Landrecht, vgl. Codex Maximilianus Bavaricus civilis 1756
- Kurie, vgl. auch Heiliger Stuhl, 121, 222 ff., 226
- Kurie(n), ständische 271
- Kurpfalz, vgl. Pfalz
- Kurrentwert, Güter — 155
- Laien, Bewegung der —, vgl. auch Kirchen, 226
- Landdekane 123
- Landeigentümer 148, 236, 265
- Landesbistümer 27, 125, 222, 224
- »Landesgrundgesetz« 154, 233
- Landesherr, vgl. auch Monarch, 5, 28 f., 41, 43, 101, 110, 137
- Landesherrschaft 102
- hoheit, superioritas territorialis 27, 35, 136
- huldigung 242
- Landesjustizkollegien 147
- Landesmatrikel 28
- Landgemeinde, vgl. auch Gemeinde, 134, 265
- Landgericht(e), vgl. auch Gerichte, 108, 266
- Land- oder Ruralkapitel 123
- Landrat 197, 205, 220, 244, 246, 280
- Landratsgesetz 1828 247

- Landschaft, vgl. Stände
 Landschaftskassen 106
 — verordnung 5, 29 ff., 32 ff., 44, 52, 90, 112, 116, 127 f.
 Landschulen, vgl. auch Schulen, 168, 169
 Landshut 73, 127, 130, 142, 166, 264
 Landstandschaft 28, 102, 111, 127, 174
 Landsteuern, vgl. auch Steuern, 30
 Landtafeln 28, 174
 Landtag(e), ständische 30, 44
 —, konstatationelle, vgl. auch Kammer der Abgeordneten, Ständeversammlung, 6, 45, 202, 228, 242, 256 ff., 269, 273, 275
 Landtagsabschied 256, 287
 Landwehr, vgl. auch Armee, Heer, 158
 Landwirtschaft 20, 23 f., 116, 132
 »Langenauische Note« 1822 88
 Lateinschulen, vgl. auch Schule, 165
 Laufbahn, — prinzip 142 f., 149, 212
 Laufen, Amt 78
 Lebenszeitbeamter, vgl. auch Beamter, 143
 leges administrationes 40
 leges fundamentales 40, 92
 leges (non) scriptae 40
 Legitimation 30, 39, 45, 101, 136, 219, 233, 255, 258, 288
 Legitimität, — prinzip 8, 53, 64, 80, 233 ff., 276, 281, 285 ff.
 Lehen, Lehensbindung, Lehensverhältnisse 104, 175, 270
 Lehenskataster 1776 25
 Lehrer, — kandidaten 160, 161, 165
 — bildungsanstalten, — seminare 161
 Lehrpläne 165 ff.
 Lehrzeit 162
 Leibeigenschaft 108, 239
 Leibrecht 236
 Leiningen, Herrschaft 79
 Leipzig, Völkerschlacht 1813 77
 Leistung, — ssteigerung 151, 157, 231, 283, 291
 Leistungsstaat, vgl. auch Staat, 136 f.
 Leitbild, adeliges 241
 —, städtisches 169
 Leo, Heinrich 99
 Lerchenfeld, Maximilian Freiherr von 87, 200, 204, 232, 269
 Leutkirch, Leutkircher Heide 53
 Leyen, Herrschaft von der — 79
 Liberale, Gemäßig-Liberale, bürgerlich-liberale Bewegungen, Liberalismus 33, 42, 50, 85, 133, 176, 186, 211, 214, 217, 261, 276, 287
 Libertät, »kooperative« — 34
 Lindau 60, 70
 Locke, John 132, 173
 Lohr, Gericht 267
 Lokalbehörde 207
 Lokalkommissär 131
 Lokalismus 128, 132, 142, 214, 275, 288
 Lori, Johann Georg von 18, 27, 37
 Louis Philippe, König von Frankreich 255
 Ludwig I., Kronprinz, König von Bayern 48, 72 ff., 75, 86, 142, 193 ff., 196, 197, 199 f., 204 ff., 215 f., 228, 233, 236, 238, 251, 257, 259 f., 278, 283, 291
 Lyceum 166
 Machtstaat, nationaler 7, 59, 66
 Mädchenschulbildung 111
 Magistrat, vgl. auch Gemeinde, 130, 208
 »Magna-Charta« Rheinbayerns 247
 Mainz 78
 Mairie-Verfassung, vgl. auch Gemeinde, 127
 Majorat, Majoratsrechte, vgl. auch Fideikommiß, 105 f., 179, 205, 240
 Majoratsadel, — herren 67, 105
 — politik 212
 Malteser 54
 Mandat, freies 219, 273, 289
 Mandatsträger 150, 273
 Mann, Thomas 280
 Mannheim 79
 Manufakturgründung, — wesen 20, 23
 Marburg, Universität 42
 Marengo, Schlacht bei (1800) 52
 Maria Anna von Pfalz Sulzbach, Gemahlin Herzog Clemens' von Bayern 37, 43
 Markt, Märkte, — regiment, — verfassung(en) 113, 123, 126, 128, 130, 208, 236, 244, 265 f.
 Marktordnung 1670 126
 Maßregelgesetz 1824 88
 Mauriner 42
 Maut — und Akziseordnung 1764/65, vgl. auch Zoll- und Mautordnung, 24
 Maximilian II. Emanuel Kurfürst von Bayern 30, 56
 Maximilian III. Joseph, Kurfürst von

- Bayern 4, 18, 25, 28, 30 f., 35 f., 42 f., 45, 90, 114, 120, 123, 124 ff., 136, 159, 255
- Max IV. (I.) Joseph von Pfalz-Zweibrücken, Kurfürst, König von Bayern 4, 33, 36 ff., 44, 50, 52, 58, 61 f., 64, 77, 87, 91 f., 100 f., 103, 114 f., 121 f., 137, 152 ff., 157, 179, 200, 224, 227, 236, 238, 246, 283
- Mediationsakte 1802 52, 53
- Mediatisierte, Mediatherren 103, 106, 108, 128, 202, 211, 217, 229, 234, 236, 240, 247
- Mediatisierung 7, 52 f., 70, 102, 110, 125
- Mediatklöster, vgl. Klöster, 111
- Meinung, öffentliche 33 f., 43, 187, 216 ff., 225 f., 229, 235, 237, 259, 278 f., 281, 286
- Meinungsfreiheit 181 ff., 259
- Memmingen 53, 70
- Mensch, autonomer 161
- Menschenbildung, »freie« 170
- Menschenrecht(e), vgl. auch Grundrechte, Freiheitsrechte, 172 ff., 184 ff., 259
- Mentalität, residuale 41, 285
- Mentalreservation gegenüber dem Konkordat 225
- Metternich, Klemens Lothar Wenzel Fürst von 76, 78 f., 82 ff., 87, 88, 194, 207, 218 ff., 234, 253
- , System 6, 80–86, 95, 193, 202, 284, 287
- Militärdienst, — pflichtigkeit, vgl. auch Armee, Heer, 158, 239
- Militärentlassungsschein 162
- gerichtbarkeit 242
- justizstelle (Generalauditoriat) 138
- gewalt 103, 107
- plan 1818 221
- politik, — wesen 269, 290
- verfassung 194, 218, 221, 241 f.
- Mill, John Stuart 132
- Miltenberg, Amt 79
- Minden-Ravensberg, Provinz 135
- »Minderjährigkeit« der Gemeinden 207 f.
- Minister 139, 149, 196, 200, 202
- anklage 201, 242
- rat 147, 201, 204
- verantwortlichkeit 192, 299, 201 f., 216, 219
- Ministerialbeamte 142, 149, 203, 287
- »Ministerialbesprechung« 201, 204
- Ministerialdespotismus 197
- Ministerial- und Kabinettsjustiz 131
- »Ministerialkonferenz« 139, 204
- »Ministerialrat« 196, 201, 204
- Ministerialverfassung 139
- Ministerium, Ministerien 123, 138, 196, 203, 260
- Ministerverantwortlichkeit 139, 196, 200 f., 234, 242
- Mischehen 120, 228
- Mitbestimmung, politische, staatsbürgerliche 189, 219, 231
- Miteigentum, vgl. auch Eigentum, geteiltes, 236
- Mitsprache, Mitwirkung, ständische 29 f., 43, 261
- , politische, repräsentative 44, 156, 172, 229, 252 f., 269 f.
- Mittelschicht, bürgerliche, vgl. auch Gesellschaft, 133, 169, 171
- »Mittel«-Schule, vgl. auch Schule, 165 f.
- Mittelstaat, Bayern als —, vgl. auch Deutschland, drittes, 7, 48 ff., 58 f., 63, 67, 71, 79, 82 f., 86, 88, 192, 283
- Mobilisierung, Mobilität, gesellschaftliche 113, 126, 276, 285
- , wirtschaftliche 112, 244
- Moderne 26, 30, 96, 144, 211, 220
- moderner Staat, vgl. Staat, moderner
- Modernisierung 1, 2, 4, 15, 42, 45, 49, 58, 60, 91, 95, 161, 171, 187, 216, 276, 289
- Modernität 181, 289
- Monarch, Monarchie, vgl. auch Prinzip, monarchisches, 15, 100 ff., 140, 145, 147, 150, 191, 196, 198 f., 199, 200 ff., 210, 217, 219, 234, 242, 250, 254 f., 257 ff., 277, 279, 283, 286 ff.
- , Universalmonarchie 47, 62, 68, 71
- Monismus, monistische Verfassungsstruktur 6, 93, 130, 150, 153, 191 ff., 197, 205, 208, 210 f., 231, 236, 254, 286 f.
- Montangewerbe 24
- Montesquieu, Charles de Secondat Baron de la Brède et de 30, 101, 130
- Montgelas, Maximilian Joseph Graf von 6, 9, 11, 18, 25 ff., 33, 35 ff., 43 ff., 48 ff., 52 f., 57 ff., 61, 63, 67 ff., 71, 73 ff., 79 ff., 86, 88, 90 ff., 94 ff., 97 ff., 107 ff., 111, 113 ff., 119 ff., 124 f., 128 ff., 133, 137 ff., 144 f., 150 ff., 157, 160 f., 165, 167, 172, 174 ff., 183 ff., 188, 192 ff., 199 f.,

- 204, 207 f., 213 f., 221 ff., 229 f., 232 ff., 243, 246, 251, 254, 259, 274, 283, 285 ff., 290
- Moose bei Rosenheim, Schleißheim und Neuburg a. d. Donau 31, 116
- Morawitzky, Heinrich Theodor Graf Topor von 115, 137
- Moreau, Jean Victor 51
- Moser, Johann Jacob 29
- Mühlendorf 52
- München 43, 45, 91, 115 f., 122, 126, 127, 130, 161, 176, 265, 283
- München-Freising, Metropolitansitz 224
- Mündigkeit, politische 187
- Münz- und Bergwerkskollegium 138
- Münzwesen 24, 154
- Munizipalstädte, Verfassungen 130
- Nachrücksystem bei der Abgeordnetenwahl 268
- »Nachzügler«-Staaten 1, 282
- Napoleon Bonaparte 45, 47 f., 49 ff., 54 ff., 59, 61, 63 ff., 67 ff., 73, 75 f., 96, 105, 110, 122, 127, 167, 192, 223, 244 f.
- Napoleon III. 255
- Nassau, Herrschaft 79
- , Verfassung 1814 270
- Nation 32, 38, 43, 79, 95, 98 f., 129, 145, 147, 150, 152, 172 f., 187 f., 213, 216, 254 f., 258, 260, 285, 290 f.
- Nationbegriff, Nationalgedanke 32 f., 44, 66 f., 168, 188
- Nationalbewußtsein, — gesinnung 57, 168, 245 f.
- Nationalföderalismus 6, 47 ff., 88, 284
- Nationalgarde, vgl. Armee, Heer, Militär, 158
- Nationalismus 48, 79 f.
- Nationalrepräsentation, — versammlung 147 ff., 192, 197, 212 f., 230, 286
- Nationalgeschichte, vgl. Geschichte
- National-Wohlstand 104, 178
- Naturalisation, vgl. auch Ansässigmachung, 239
- Naturrecht, Naturrechtslehre 3, 20, 129, 132, 173, 188
- »Natur«-Werk, Staat als — 99, 161
- Nebenregierung 38, 140
- Nebentätigkeit von Beamten 143
- Nepotismus 31
- Neuburg a. d. Donau, Herzogtum 36, 70, 96, 115 f., 116, 146, 155, 174, 176, vgl. auch Pfalz
- Neuburg a. Inn, Herrschaft 52
- Neuhumanismus 66, 91, 167, 169, 172
- Neustift 236
- Neutralität, — spolitik 36, 38
- Niederbayern 25, 56
- Niedergerichtsherrschaft, vgl. auch Gerichtsbarkeit, 28
- Niederlande 37
- Niederlassung, Niederlassungsrecht 117, 249
- Niethammer, Friedrich Immanuel 167, 168, 169
- Nivellierung, gesellschaftliche —, rechtliche — 106, 109, 113
- Nobilitierung 28, 104, 149
- Nockher, Gebrüder, Bankiers 155
- Nördlingen 53
- Nominationsrecht, königliches, vgl. auch Besetzungsrecht, 125, 224
- Norddeutschland 73, 81, 88, 284
- »Normalgesetz« 1803 122
- Normalrente aus Landeigentum 105
- Notariat 248
- Notre Dame 111
- Notstandsrecht 222
- Nürnberg 55, 70, 155, 161, 170, 265
- Oberbayern 25
- Oberbehörden, staatliche 138
- Obereigentum, Obereigentumsrecht, vgl. auch Eigentum, 112, 174, 178, 236
- Oberhaus 263
- Oberpfalz 22, 111, 115, 155
- Oberrealschulsystem 170
- Ödland 174
- Öffentlichkeit 42, 85, 92, 129, 192, 210, 246, 252, 273, 277, 284, 289, 291
- Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerichtsverhandlung 140, 244, 248
- »Ökonomik« 23
- Österreich 15, 17, 31 f., 49, 51 f., 55 ff., 59 ff., 63, 67, 69 f., 76 f., 81 f., 87 f., 95, 98, 221 f., 233, 235, 254, 283 f.
- Oettingen, Fürstentum 70
- Offizier, Offizierskorps, — laufbahn, vgl. auch Armee, Heer, Militär, 29, 179, 240
- Oktroi, Verfassungsoktroi 94, 255
- Oldenburg 235

- Opposition, politische 37, 277, 279 f.
 Orb, Gericht 267
 Organlehre 234, 251
 Ostelbien 126
 Osterwald, Peter von 18, 27
 Ostpreußen 164
 Ottobeuren 53
- Pädagogik 165
 Pahl, Johann Gottfried 56
 Palm, Johann Philipp 72
 Papsttum, vgl. auch Heiliger Stuhl, 226
 Parität, konfessionelle 117 f., 125, 184, 223, 226, 291
 Parlament, Parlamentarismus, vgl. auch Kammer der Abgeordneten, Ständerversammlung, 205, 219, 260, 273 ff., 280
 Parlamentsbräuche, — gesetze 93
 — gruppen, konfessionelle 228
 Partei, Parteien 273 f.
 —, Gruppierungen, liberale, konservative 279 f., 286
 Parteienbildung, vgl. auch Fraktionsbildung, Parlamentsgruppen, 189, 226, 279, 289
 Partizipation, vgl. auch Teilhabe, 186, 188
 Passau 52, 53, 130, 224
 Passivlehen 104
 Patrimonialherren 103, 108 f.
 — einkünfte 103
 — gerichtbarkeit, vgl. auch Gerichtsbarkeit, 107 ff., 209
 — staat 136 f.
 Patrioten, Patriotismus 32, 37, 43, 66, 68, 74, 82, 128
 Patronatsrecht 122
 Paul, Jean 64
 Pauperismus 21, 113, 245
 Pensionsgewährung für Beamte 143
 Personalaufgaben, Personalsteuer, vgl. auch Steuern, 156, 267
 Personalität 181
 Personalstandsbestimmung 25, 120
 Petitionsrecht 219, 242, 257, 270 f., 278
 Peuplierung 31, 116
 Pfalz, Pfälzer, vgl. auch Neuburg a. d. Donau, 4, 33, 37, 48, 78 f., 88, 90, 114 ff., 142, 146, 174, 176, 205, 210, 214, 222, 243 ff., 258, 264, 275, 286
 Pfarreien 122
 Pfarrmatrikel 120
 Pfarrsprengel 171
 Pfründe(n) 122 f., 141, 174
 Philanthropismus 164, 167, 170
 Pius VII. 121, 224, 238
 Placet, landesherrliches, königliches 120, 124, 228
 Plebiszitärprinzip 210, 260, 274
 Pluralismus 151, 290 f.
 Polarität der Verfassungsstruktur, vgl. auch Dualismus, 43, 101, 219, 254
 Politisierung, vgl. Bewußtsein, politisches
 Polizei 107, 109, 127
 — befugnis 103
 — gewalt 221, 290
 — recht der Präsidenten der Kammern 273
 — strafgesetzbuch 1861 248, 257
 Polizey 131
 — anstalt 161
 — aufgaben 179
 — direktionen 131
 Popper, Karl 278
 Posen 164
 Positivierung des Rechts 100, 185
 Positivismus, Rechtspositivismus 11, 94, 173, 288
 Possessionen 102
 Postwesen 25
 pouvoir constituant 256
 pouvoir municipal 129
 pouvoir neutre 260
 Prälatenstand, vgl. Stand, 30, 44, 111 ff., 125
 Prämrogative, monarchische 221, 255, 271
 Präsentation, königliche 224
 Praesumptionskompetenz, praesumptio pro rege 257
 Präventivsystem in der Pressezensur 182
 Predigt 119
 Préfecture Française 65
 Pressefreiheit, vgl. auch Buchhandel, Meinungsfreiheit, 133, 181 ff., 219, 278
 Pressezensur 259
 — edikt 1803 182
 Preß — und Vaterlandsverein 246
 Preußen 15, 17, 29, 35, 51, 57, 60, 63 ff., 67, 72 f., 79 f., 81 ff., 87, 95, 98, 108, 127, 129, 159, 163 f., 169, 170, 193, 198, 212, 220 ff., 233, 235, 245, 254, 270, 283
 Preysing, Maximilian Graf von 34, 44
 Primärschule, vgl. auch Schule, 168
 Prinzip, genossenschaftliches 127

- , monarchisches, vgl. auch Monarchie, 80 ff., 87, 203, 216 f., 235, 239, 250 ff., 258, 271, 274, 284, 287
- , parlamentarisches 288 f.
- privat-öffentlich 129, 179, 252, 278, 288
- Privateigentum, vgl. Eigentum
- Privatlehen 104
- Privatschule 162
- Privileg, Privilegierung, Vorrechte 40, 44, 102, 106, 123, 174, 180, 210, 212, 215, 240
- Proletariat, Proletarisierung 24, 113, 207
- Pronath, Lizentiat 24
- Protestanten, vgl. auch Kirchen, 114 f., 117 f., 223 f.
- Protestantenedikt 1818 225
- Provinzialschuldentilgungskassen 229
- Provinzialstände 147, 214
- landstände 193
- versammlungen 148, 218, 220
- Provisorium, Steuerprovisorium 155
- Prozessionen, kirchliche 119
- Prozeßrecht, rheinisches 244
- Publikationsklausel des Konkordats und Protestantenedikts 225
- Pütter, Johann Stephan 29 f., 40
- Pufendorf, Samuel 99
- Qualifikation der Beamten 142
- Quint, Wolfgang 10, 63
- Rationalisierung, Rationalität 35, 42, 59, 134, 136, 139, 142
- Ratsgeschlechter, Ratsregiment 126, 131
- Ravensburg 53
- Reagrarisierung 23, 113, 169, 291
- Real — und Personenstandsbeschreibung für Ober —, Niederbayern und Oberpfalz 1771/81 25
- Realien, Sachunterricht 165 ff.
- Realprinzip, Realsystem der Behördenorganisation 138 f.
- Realschule 165 ff., 170
- Realteilung im Erbfall 244
- Rechberg und Rothenlöwen, Aloys Graf von 87, 200, 223, 253
- Rechberg und Rothenlöwen, Xaver Graf von 224
- Rechenschaft (der Minister) 196, 201
- Rechnungshof, Oberster 154
- wesen 230
- Recht, altes 40, 136
- , göttliches 98
- , gutsherrliches 107 ff., 205, 208, 247
- , kanonisches 223
- , römisches 100
- Rechte des Volkes 98
- , konstitutionelle 271
- Rechtseinheit 18, 213
- Rechtskodifikation 5, 92, 290
- kreise 209
- pflege, Rechtlichkeit 92, 100, 140, 153, 172, 203, 241
- positivismus, vgl. Positivismus
- staat 8, 20, 92, 140, 148, 151, 245, 248, 252, 257
- Recursus ab abusu 120, 124
- Rederecht, parlamentarisches 149, 273
- Redwitz, böhmisches Amt 78
- Referendäre, Geheime 144, 197
- Reformation 183
- Reform 2, 16, 95, 191
- Reformbeamtentum, vgl. auch Beamte, 6, 129, 145 f., 195 ff., 210 f., 229, 254
- Reformepoche, — zeit 6, 8, 137, 185, 189, 220, 233, 283, 285, 289 f.
- mandate 114, 283
- partei 145
- politik 23 ff., 30, 61, 191, 199, 286
- programm 38, 50
- staat 67, 286
- zentren 43 f., 90
- Reformierte 114 f., 117 f., 124
- Regalien 136
- Regensburg 54, 63, 70, 74, 111, 224
- Regierung 35, 140, 203 ff., 257, 269, 273, 280
- Regierungssystem 44, 137 ff., 285
- Regionalsystem der Behördenorganisation 137
- Reich, vgl. Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation
- Reichsabteien 53
- Reichsdeputationshauptschluß 1803 51 ff., 58, 111, 117, 122
- Reichsdörfer 53
- Reichsfürstenstand 102
- Reichsgerichte 112
- Reichsgründung 1870/71 36, 250
- Reichshofrat 31
- Reichsidee 65 f.
- Reichskonkordat 122
- Reichspatriotismus 51, 55 f.
- Reichsratswürde 262 f.
- Reichsreform 56

- Reichsritter, Reichsritterschaft 22, 54, 57, 63, 64, 102 f., 111, 202, 211, 247
 Reichsstädte 53 f., 59, 127
 Reichsstände, Reichsstandschaft 55, 102
 Reichsstifter 53
 Reichstag 52, 112
 Reichsverfassung 51, 54, 56 f., 64
 Reichsverwesung 239
 Reigersberg, Heinrich Aloys Graf von 200, 204, 253
 Reitzenstein, Sigismund Reichsfreiherr von 231
 Religion 167, 171, 184, 268, 291
 Religionsedikt 1803, 1809, 1818 117 f., 124 f., 184 f., 222, 225 ff., 239
 — freiheit, vgl. auch Gewissensfreiheit, 115, 117, 183 ff.
 — gesellschaften, vgl. auch Kirchen, 123 f., 184
 — unterrichtet 124
 — wechselt 228
 Renten 105, 155, 270
 renversement des alliances, vgl. Bündniswechsel
 Repräsentation 44, 84, 91, 145 ff., 150, 187, 189, 197, 212, 216, 220, 235, 253, 258, 271, 274, 288 f.
 —, funktionale 146 ff., 149, 151, 192, 198, 205, 231, 285
 —, ständische 9, 28 f., 98
 Repräsentativsystem 92, 214, 279
 — verfassung 194, 218 f., 231
 Repressivsystem in der Pressezensur 182
 Reputation 61, 233
 Res publica 38, 45, 174
 Restauration 86, 288
 Restitution von Adelsvorrechten, Rearistokratisierung, Refeudalisierung 75, 109, 134, 179 ff., 211 f., 244
 Revolution 6, 47, 152, 172, 229, 285
 — von 1848 136, 190, 288
 —, Französische 10, 16, 32 f., 37, 44, 47 ff., 55, 66, 87, 182, 244, 283
 Rheinbayern, vgl. Pfalz
 Rheinbund 1806 47, 48, 68 ff., 74, 77, 87, 96, 122, 192, 194, 206, 213, 283
 —, Verfassung 122
 Rheinbundakte 1806 69 f., 103, 105
 Rheindepartements, vgl. Pfalz
 Rheinische Institutionen, Rheinisches Recht 243 ff., 246, 248 f., 250
 Rheinkreis, vgl. auch Pfalz, 4, 78, 244, 246
 Rheinland 127, 129, 243, 247
 Rheinufer 51
 Riehl, Wilhelm Heinrich 256
 Ringel, Joseph von 258
 Ringel, Karl August von 197
 Roggenburg 53
 Rohr, Deutschordenscommende 70
 Rohrbacher Hausvertrag 1797, vgl. Ansbacher Hausvertrag
 Romantik 48, 57, 66, 72 ff., 79 f., 91, 167, 169, 226, 276, 283, 286
 Rosenheim 116
 Rothenburg 53
 Rottmanner, Simon 145
 Rousseau Jean-Jacques 101, 129 f., 143, 150, 233
 Rudhart, Ignaz von 258, 261
 Rüpel und Harnier, Bankhaus 155
 Rußland 51 ff., 59, 63, 76, 80, 81
 Rustikalsteuer, vgl. auch Steuern, 155, 267
 Saalach 78
 Sachsen 83, 164
 —, Verfassung 1831 270
 Sachsen-Coburg-Saalfeld 74
 Säkularisation 5, 7, 27, 45, 47, 52, 55, 92, 110 ff., 117, 122, 162, 169, 184, 227, 290
 Säkularisierung 2, 41 f., 47, 92, 110, 136, 141, 160, 184, 187, 226, 288, 290
 Sailer, Johann Michael von 226
 Sakramente 119
 Salzach 78
 Salzburg 53, 60, 74, 78
 Salzexport, Salzgewinnung 22, 24
 Sand, Karl Ludwig 84
 St. Ulrich und Afra 53
 Scharwerk, Scharwerksrecht 104, 108
 Schaumburg-Lippe, Verfassung 1868 251
 Schelling, Friedrich Wilhelm Joseph von 99
 Schiedsrichter, Monarch als — 140, 260
 Schillingsfürst, Oberamt 70
 Schleißheim 116
 Schlesien 164
 Schmidt, Ludwig Friedrich 115
 Schuldenpragmatik 1804 101, 154, 156, 233, 236
 Schuldentilgung, Schuldentilgungskassen, — kommission, — werk 30, 36, 156, 228, 229, 232
 Schul(e), — arten 159 ff.

- Schulaufsicht, — inspektoren 159, 161 ff.
 — abgangszeugnis 162
 — bedarfsgesetz 1861 160
 — bildung, allgemeine 22, 159 ff.
 — geld 163
 — pflicht, allgemeine 146, 159, 161 ff., 168, 171
 — reform 21, 159, 165 ff.
 — sprengel 171
 — system, gegliedertes 166, 168 f.
 — unterhaltungsgesetz 1906 159
 — unterricht 113, 161, 166
 — wirklichkeit 161 f.
- Schwaben 4, 29, 53, 69, 75, 117, 146, 155, 218, 275
- Schwarzenberg, Fürstentum 70
- Schweinfurt 53
- Schweiz 69
- Schwurgerichte 248
- Seelsorge, Seelsorger 25, 113, 119, 122
- Sektengeist 166
- Sektion der kirchlichen Gegenstände 123
- Sektion für die öffentlichen Unterrichts- und Erziehungsanstalten 162
- Selbsthilfe, Selbsthilferecht 40
- Selbstpfändungsrecht der Gerichtsherren 109
- Selbstverwaltung, Selbstverwaltungs-
 idee 125 ff., 128 f., 130, 131, 208 ff., 274, 280
- Seligmann, Aron Elias Freiherr von Eichthal 154
- Sennfeld 53
- Seydel, Max von 11, 94, 119, 288
- Sicherheit der Person 116, 133, 177, 239, 252
- Siebenjähriger Krieg 1756—63 36
- Siebenpfeiffer, Philipp Jakob 246
- Siegelmäßigkeit 104, 215, 240, 247
- Sinekuren- und Sportelnwirtschaft 138
- Sitten 119
- Sittlichkeit 165 f.
- Sittlich-ökonomische Gesellschaft 1765/72 21
- Sitzordnung in der Ständeversammlung 272 f.
- Smith, Adam 2
- Söldnerheer 157 f.
- Söflingen 53
- Solidarität, überstaatliche 80, 85
- Sonntagsschule 162
- Souveränität 10, 35, 46, 48, 49, 58, 70, 87, 192 ff., 195, 221 f., 238
- , äußere 59, 62, 77, 81, 83, 86, 136
 —, innere 27, 63, 90, 100 f., 103, 111, 136
 —, monarchische 253, 274 f.
 —, Staatssouveränität 38, 48, 54, 57, 234, 251
- Soziale Frage 23, 190, 211, 245, 254
- Sozialordnung 24, 85, 112 ff., 209, 287
- Spätkonstitutionalismus 254
- Spanischer Erbfolgekrieg 1701—1713/14 49
- Speckfeld, Herrschaft 70
- Speyer 79, 124, 224
- Spionage, antinapoleonische 73
- Sprachunterricht 167
- Staat, vgl. auch »Kunst-Werk«, Staat als —, 6 f., 35, 43, 98 ff., 141, 186 f., 190, 198, 282, 285, 287
- Staat, moderner 1, 4 ff., 7, 45, 83, 91, 99, 110, 114, 129, 137, 143, 180, 187, 280, 282, 289 f.
- Staat und Gesellschaft 41, 90, 128, 187, 192, 220, 231, 252, 277 f., 280, 284, 286, 288
- Staatsanwaltschaft 244, 248
- Staatsbankrott 30 f., 36, 97, 153, 214, 229
- Staatsbayern, Staatsgefühl, bayerisches 32, 37 f., 45, 55, 75, 158, 183, 194, 286
- Staatsbildung 2, 6, 34 ff., 283
- Staatsbürger, Staatsbürgertum 101, 120, 140, 143, 153, 169, 181, 244, 277
- Staatsbürgereid 143
 — recht 239, 249
- Staatsdienerpragmatik 1805 141, 142, 214 f.
- Staatsdienst 143, 212
 —, Staatsdiener, vgl. Beamter
- Staatsfinanzen 218, 228, 230, 260, 269, 287
- , Haushalt, Haushaltsplan, vgl. auch Budget, 30, 154, 232, 259
- Staatsgewalt 100, 130, 252
- Staatsgrundgesetz, vgl. auch Grundgesetz, 96
- Staatsgut 233, 238 f.
- Staatsnation, vgl. auch Nation, 66, 188
- Staatskanzler 198 f.
- Staatskirchenhoheit 118
- Staatskirchenrecht 118, 223, 225
 — system, — tum 121, 124, 222, 227
- Staatskredit 196, 231 f.
- Staatslasten 153, 239
 — papiere 230, 232

- Staatsministerium, vgl. Gesamtstaatsministerium
- Staatsrat, vgl. auch Geheimer Rat, 139, 144, 147, 196 ff., 200 ff., 204 f., 219 f., 232, 236
- Staatsrecht 11, 96, 116
- Staatsrechtslehre 269, 288
- Staatsrepräsentationsrecht 96
- Staatsschulden 72, 153 f., 228, 230, 270
— tilgungskommission 154
- Staatssoveränität, vgl. Souveränität
- Staatsvertrag, vgl. auch Herrschaftsvertrag, 20, 252
- Staatsverwaltung 127 f., 131, 137, 142, 277
- Staatswohl 129
- Staatszweck 20, 27, 35, 45, 129, 150, 183, 285
- Stadion-Warthausen, Friedrich Lothar Graf von 18, 58, 73
- Stadion-Warthausen, Johann Philipp Graf von 58, 73, 76
- Stadler, Daniel S.J. 18
- Stadt 113 f., 123, 126 ff., 169 f., 208 f., 236, 265 f.
- Stadtbürger 132
— einwohner 132
— gerichte 108
— regierung 131 f.
— schulen 168 f.
- Stadt — Land 126, 127, 209
- Städteordnung, preußische, von 1808 127 f.
- Stadtsteinach, Gericht 268
- Stände, Landstände, Landschaft, ständisches System, vgl. auch Landschaft, 5, 15, 31 ff., 37, 39, 41, 43, 45, 61, 90 f., 112 f., 118, 137, 147, 152, 172 f., 206, 216, 228, 231, 233, 265, 280, 285
- Ständerversammlung, Kammern, vgl. auch Kammer der Abgeordneten, Kammer der Reichsräte, Landtag, 6, 217, 239, 261 ff., 268 f., 272, 274, 279, 288 f.
— Ausschüsse 272
- Stahl, Friedrich Julius 288
- Stainlein, Eduard Freiherr (Graf) von 220
- Standeserhebung 28, 104, 149
- Standesgerichtsbarkeit, vgl. auch Austrägalgerichte, Gerichtsbarkeit, 103
- Standesherrn, vgl. auch Mediatisierte, 103, 263
- Standes- und Dienstregelungen bei Beamten 202
- Standsteuern 30, vgl. auch Steuern
- Stein, Karl Reichsfreiherr vom und zum 67, 80 f., 127, 129, 130, 135, 149, 212
- Stein, Lorenz von 161, 256, 258, 261
- Steinfeld, Amt 79
- Sternstein, Grafschaft 70
- Steuern, direkte, vgl. auch Abgaben, 155, 270
—, Dominikal- oder Grundgefällsteuern 155, 262, 263
—, Einkommenssteuern 156
—, Ertragssteuern 155
—, Familienschutzgeld, Familiensteuern 156, 263
—, Gefälle 131
—, Gemeindeumlage 207
—, Gewerbesteuern 155, 263
—, Grund- oder Rustikalsteuern 148, 155, 262, 263
—, Haussteuern 155, 267
—, Jurisdiktionsgefälle 155
—, Kapitalrentensteuern 155, 156
—, Land- und Stadtsteuern 30
—, Rustikalsteuern 155, 267
- Steuerbefreiung, Aufhebung der — 105 ff.
— bewilligung, Steuerbewilligungsrecht 31, 232, 233, 259, 269 f.
— erhebung, Besteuerung 27, 106, 127, 155, 228
— fuß 106, 155
— hoheit des Landesherrn oder des Adels 28, 103, 107
— pflicht, allgemeine 153 ff., 228
— rektifikation 155
- Steuer- und Domänensektion 154
— *simpulum* 266 f.
— zensus 275
- Stichaner, Joseph von 145, 246
- Stiftung(en) 123, 131, 270
- Stiftungs- und Gemeindepfleger 208
- Stiftungs- und Gemeindevermögen 134, 207
— wesen 113
- Stolgebühren 119
- Strafgesetzbuch 1813 19, 188, 222, 242
— 1861 248
— Napoleons, Code pénal 1810 243
- Strafprozeßordnung Napoleons, Code d'instruction criminelle 1808 243
- Straßburger, Isaak 155

- Straubing 127, 130
 Stubenberg, Joseph Herr und Graf von 223, 227
 Stubenrauch, Franz Xaver Anton von 24
 Studienanstalten 168
 Süddeutschland 10, 55, 58, 64, 73, 76, 83, 87, 164
 Sulzbach 36
 Sulzbürg-Pyrbaum, Grafschaft 115
 Summepiskopat, königlicher 119
 »Système fédératif« Napoleons 56
 System Metternichs, vgl. Metternich, System
 System Montgelas' 56 f., 79, 99 f., 149, 195, 285

 Tagelöhner 113
 Talleyrand, Charles Maurice Fürst von Benevent 53, 69
 Tauschprojekt, bayerisch-österreichisches 5, 31 f., 36 ff., 43
 Tegernseer Erklärung 1821 227
 Teilhabe, vgl. auch Partizipation, Mitsprache, 6, 43, 47, 132, 172, 177, 186 f., 205, 219, 230, 285
 Teilhabeinteressen 219
 Teisendorf, Amt 78
 Temporalien 122
 Territorialität 102, 119
 Territorialrezeß, Frankfurt (1819) 79
 Territorialstaat 7, 17, 34 f., 38, 40, 50, 90
 Tettngang, Herrschaft 60
 Thannhausen, Herrschaft 70
 Thiers, Adolphe 139
 Thiersch, Friedrich Wilhelm 170
 Thronfolge 239
 Thürheim, Friedrich Graf von 145, 223
 Thun, Joseph Maria Graf von 227
 Thurn und Taxis, Fürstentum 70
 Tirol 48, 60 ff., 73 f., 78, 96
 Titmoning, Amt 78
 Tölz, Gericht 267
 Törring-Guttenzell, Josef August Graf von 204 f.
 Toleranz, Toleranzedikt 114, 116 ff., 125, 182, 184, 226, 277, 291
 Toskana, Großherzogtum 60, 229
 Traditionalisten 217
 Traditional-Liberalismus 276
 Transithandel 22

 Treitschke, Heinrich von 58
 Treueid, vgl. auch Diensteid, 103, 143, 227
 Trias, vgl. Deutschland, drittes
 Trient, Hochstift 60
 Triva, Johann Nepomuk (Graf) von 157

 Ulm 53
 Ultramontanismus 125, 223, 226
 Universalismus 48, 79, 287
 Universität(en) 42, 166, 170, 210, 236, 264, 266, 268
 Ursberg 53
 Unterhausprivileg 270
 Untertanen 41, 106
 Unterwerfungsvertrag, vgl. auch Herrschafts-, Staatsvertrag, 185, 255
 Ursulinerinnen 111
 Urwahl 247, 266
 Utilitarismus 42, 164
 Utopie 172
 Utzschneider, Joseph von 34, 91

 Vasall, Vasallen 104
 Vattel, Eméric de 47
 Velden, Pflegamt 115
 Verdinglichung 141
 Verhelichung 176, 207
 Vereinigte Staaten 183, 252
 Vereinzelung 5, 187, 285
 Verfahren, Verfahrensgerechtigkeit 20, 101, 127, 153, 205, 241, 244
 Verfassung 38 f., 90, 92 ff., 98, 161, 168, 172, 226, 231 f., 253 ff., 284, 288
 — 1818 48, 71, 94, 151, 202, 211, 217, 238 ff.
 —, landständische 10, 16, 32, 41, 46, 83, 90, 96, 98, 101, 110, 137, 174, 218, 228, 274
 Verfassung, französische, von 1791 150, 233
 —, von 1793 252
 Verfassungsänderung, Verfassungsänderungsgesetze 242, 256 f., 270, 288
 — begriff 38 f., 90 ff.
 — bewegung 33 f., 44, 84, 128
 — eid 94, 227, 242, 257, 266
 — frage, soziale 93, 212 ff., 231
 — garantie 241 f.
 — gedanke 90 ff.

- gestaltung 90, 192, 258, 276, 284, 287
- interpretation 278, 288
- kompromiß 1817/18 6, 180, 205 ff., 238, 261, 286 f.
- kult, — mythos, — gedenkfeiern 94, 277
- norm, — wirklichkeit 254, 271, 278
- recht 95, 96, 191, 242
- revision 1814/15 10, 32, 193, 199, 206, 215, 221, 235 f., 286
- staat 8, 254, 284, 287
- Verfassungsstruktur, monistische, vgl. Monismus
- , dualistische, vgl. Dualismus
- Verfassungsurkunde 17, 92 f.
- Verheiratung 158
- Verkehrswesen 278
- »Verständlichung«, vgl. auch Reagrarisierung, 23
- Verordnung 137, 290
- Verordnung und Gesetz, vgl. Gesetz und Verordnung
- Verordnungsregiment 288
- Versammlungsfreiheit 278
- Verstandesübungen, schulische 167
- Vertrag von Bogenhausen 1805 48, 57 f., 60
- Brunn 1805 60, 62 f.
- München 1816 78, 243
- Paris 1801 52
- — 1810 72, 74
- — 1814 78
- Ried 1813 77 ff., 80, 81 f., 218
- Schönbrunn 1805 60
- Vertragstheorie, Verfassungstheorie 93, 94
- Vertretung, Vertretungsprinzip 91, 274, 289
- Verwaltung 130 f., 140 f., 153, 192, 242, 244, 290
- Verwaltungsgerichtsbarkeit, — hof 201, 203
- staat 64, 137, 144
- system 137 ff., 285
- Vils, tirolisches Amt 78
- Virnsberg, Deutschordenskomturei 70
- Völkerrecht, jus publicum europaeum 3, 35, 54, 58, 59
- Vogt, Niklas 64
- Vohenstrauß 115
- Volk 20, 95, 113, 145, 231, 251, 255, 258, 273 f., 279 f., 285, 287
- Volksbewaffnung, — heer 59, 73, 158
- bildung 158, 165, 167 ff., 287
- erziehung 21, 119, 161, 171
- freiheit 258
- kultur 171
- lehrer 119
- schule, Volksschullehrer, vgl. auch Schule 159 ff., 168 ff., 171
- souveränität, vgl. auch Souveränität, 234, 252 f.
- stimmung 72, 76
- vertretung 84, 147 f., 151, 156, 193, 212, 216 f., 238, 277, 280, 287
- Vorarlberg 60, 78
- Vormärz 33, 133, 179 f., 183, 186, 189, 216, 241, 245, 257 f., 265, 278, 281, 288
- Vorrechte, vgl. Privileg
- Waffenstillstand von Parsdorf (1800) 51
- Pfaffenhofen (1796) 32, 44
- Waging, Amt 78
- Wagram, Schlacht bei (1809) 73
- Wahl, Wahlen 264
- Wahlfreiheit 278
- fähigkeit 265, 267, 275
- »kampf« 280
- männer 148, 208, 266 f., 275
- ordnung, — system 239, 274
- recht 206, 236, 267, 276
- zensus, vgl. auch Zensus, 148
- Wählbarkeit 208
- Wählerei 265
- Waldsassen 53, 111
- Waldstetten, Deutschordenskommande 70
- Wangen 53
- Wangenheim, Karl August Freiherr von 87f., 220
- Wartburgfest (1817) 84
- Weber, Max 220
- Wehrpflicht, allgemeine 97, 146, 157 ff.
- Wehrverfassung 157 f.
- Weiden 115
- Weiderecht 179
- Weiler, Amt 78
- Weis, Eberhard 9, 57
- Weishaupt, Adam 37
- Weißenburg 52 f.
- Weiterbildung, vgl. auch Schule, 169
- Weltbürgertum, vgl. auch Bürgertum, 66
- Weltzivilisation 282
- Wengen 53
- Werdenfels, Gericht 267
- Wertheim, Amt 79
- Westenrieder, Lorenz von 37

- Westeuropa 17, 48, 67, 88, 94 ff., 114, 180, 183, 187, 193, 195, 283
 Westfälischer Friede 1648 49, 51, 116
 Westfalen 127, 129
 —, Verfassung 1807 96, 164, 230
 Westheimer, Josuel 155
 Westpreußen 164
 Wettbewerb 133, 176, 177, 282, 290 f.
 Wettenhausen 53
 Widerstandsrecht 5, 40, 92, 290
 Wien 31, 60 f., 73, 77, 88
 Wiener Schlußakte 1820, vgl. Deutscher Bund
 Wiesentheid, Herrschaft 70
 Wilhelm II., Deutscher Kaiser 232
 Wilhelm V., Herzog von Bayern 123
 Windsheim 53
 Winklern, Gericht 268
 Winterrieden, Burggrafschaft 70
 Wintzingerode, Heinrich Levin Graf von 252
 Wirth, Johann Georg August 246
 Wirtschaftsbürger, Wirtschaftsbürgertum 27, 90, 91, 126
 Wirtschaftsordnung, — politik, — staat, — system, — verfassung 8, 20, 24, 85, 114, 165, 175 f., 231, 243, 278, 284
 — wachstum 22, 278
 Wismayr, Joseph 166, 167, 168 f.
 Wissenschaftspflege 21
 Wohl, allgemeines 42, 97, 99, 159, 183
 Wohlfahrtspolitik 20 f., 26
 Wolff, Christian 18, 42, 47, 129
 Wolfstein, Grafen von 115
 Worms, Herrschaft 79
 Wrede, Karl Philipp Fürst von 76, 83, 195, 197, 200, 205, 248, 269
 Württemberg 52, 58, 62 f., 65, 69, 71, 78, 84, 87, 116, 136, 198, 214, 222, 235, 240, 263
 —, Landrecht 1807 214
 —, Verfassung 1819 251, 270
 Würzburg 42, 53, 60, 78, 224, 229, 264
 Zamojski, Jan 139
 Zeil, Gericht 267
 Zeitenwende 144, 282
 Zentner, Friedrich Freiherr von 52, 112, 137, 145, 167, 196, 200, 203 ff., 206, 252, 253, 271
 Zensus 101, 132, 149 f., 171, 206, 212, 230, 236, 264, 285, 288
 Zentralisierung 127, 130, 134, 220, 290
 Zimmermann, Fritz 9
 Zins, Zinsbarkeit 155, 236
 Zivilehe, vgl. auch Verehelichung, 121
 Zivilgerichtsbarkeit 109
 Zivilgesetzbuch, vgl. auch Gesetzbuch, Gesetzgebung 178
 — gesetzgebung 213, 287
 — recht, -prozeßrecht 19, 107, 187, 188, 212 f., 243, 248
 Zoll 31, 88, 156, 244, 278
 Zollvereine 88 f., 284
 Zoll- und Mautordnung 1807 156
 Zunft 126, 176
 Zwackh zu Holzhausen, Franz Xaver von 246
 Zweck/Mittel-Schema 136
 Zweibrücken vgl. Pfalz
 Zwei-Kammer-System, vgl. auch Kammern, Ständerversammlung, 131, 193, 235 f., 239, 261, 288