

Paul Nolte  
*Staatsbildung als  
Gesellschaftsreform*  
Politische Reformen  
in Preußen und den  
süddeutschen Staaten  
1800–1820

## Staatsbildung als Gesellschaftsreform

Historische Studien  
Band 2

Wissenschaftlicher Beirat  
Heinz Gerhard Haupt, Ludolf Kuchenbuch, Jochen Martin,  
Heide Wunder

*Paul Nolte*, geb. 1963, studierte Geschichtswissenschaft und Soziologie in Düsseldorf, Baltimore und Bielefeld. Dort arbeitet er z.Z. an einer Studie über den süddeutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert.

Paul Nolte

---

# Staatsbildung als Gesellschafts- reform

Politische Reformen  
in Preußen und den  
süddeutschen Staaten  
1800–1820

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

2. Auflage, unveränderter Nachdruck 2020  
ISBN 978-3-593-43088-1 E-Book (PDF)  
Druck und Bindung: Books on Demand

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

*Nolte, Paul:*

Staatsbildung als Gesellschaftsreform : politische Reformen in  
Preussen und den süddeutschen Staaten 1800–1820 / Paul  
Nolte. – Frankfurt/Main ; New York : Campus Verlag, 1990

(Historische Studien ; Bd. 2)

ISBN 3-593-34292-8

NE: GT

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1990 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Printed in Germany

# Inhalt

Einleitung .....	9
<b>Erster Teil</b>	
<b>Repräsentation der Gesellschaft.</b>	
<b>Reformpolitik in Preußen .....</b>	<b>21</b>
<b>Kapitel 1: Jenseits des »absoluten« Staates. Reformen und Opposition ..</b>	<b>25</b>
a) <b>Modernisierung und Bürokratie .....</b>	<b>25</b>
b) <b>Zwischen »Nation« und Ständestaat: Stein .....</b>	<b>28</b>
c) <b>Zwischen Etatismus und Öffentlichkeit: Hardenberg .....</b>	<b>32</b>
d) <b>Die Stärke der Opposition .....</b>	<b>39</b>
<b>Kapitel 2: Die Verwaltungsreformen zwischen Organisationsreform und Gesellschaftsreform .....</b>	<b>43</b>
a) <b>Staatsbildung und Verwaltung. Aufgaben und Probleme der         politischen Reform .....</b>	<b>43</b>
b) <b>Der Erfolg der Organisationsreform: Die Reorganisation der oberen         Verwaltungsebenen .....</b>	<b>48</b>
c) <b>Das Scheitern der Gesellschaftsreform: Staatliche Ordnung und         gesellschaftliche Repräsentation in den Kommunalreformen .....</b>	<b>54</b>
Die Städteordnung	56
Die Versuche zur Landgemeinde- und Kreisreform	62
Fazit und Ausblick	75

<b>Kapitel 3: Von der Repräsentation zum Scheitern der Verfassung .....</b>	<b>79</b>
a) Repräsentation der Gesellschaft – aber welcher? Grundprobleme der preußischen Verfassungspolitik in der Reformzeit .....	79
b) Von Stein zu Hardenberg. Motive und Entwürfe 1807–1810 .....	86
c) Zögernde Radikalisierung unter dem Primat der Repräsentation. Hardenbergs Verfassungspolitik 1810–1821 .....	93
d) Scheitern des modernen Staates – Sieg der traditionellen Gesellschaft .....	105

## Zweiter Teil

### Durchsetzung des Staates.

<b>Reformpolitik in Bayern, Württemberg und Baden .....</b>	<b>109</b>
---	------------

### Kapitel 4: Unterwerfung der traditionellen Gesellschaft.

<b>Reformer und Opposition .....</b>	<b>113</b>
a) Der moderne Staat als Prinzip: Die Reformer .....	114
b) Die Schwäche der Opposition .....	123

### Kapitel 5: Organisation von Herrschaft. Der Primat des Staates

<b>als Erfolg der Staatsbürgergesellschaft .....</b>	<b>127</b>
a) Staatssouveränität, Staatsintegration und Gesellschaft .....	129
Souveränität und Integration	130
Entmachtung der Korporationen: Der Kampf gegen den Adel	132
Grenzen der staatlichen Egalisierung: Die Rezeption des Code civil	138
b) Ausbau des Staates. Die Reorganisation der oberen Verwaltungsebenen und die Reform der Beamtenschaft .....	141
Ausbau der Verwaltung als Durchdringung der Gesellschaft	142
Reform der Beamtenschaft: Der loyale Stand des Staates	150
c) Durchsetzung des Staates und moderne Selbstverwaltung. Kontinuität und Erfolg der Kommunalreformen .....	154

<b>Kapitel 6: Von der Konstitution zur Verfassung .....</b>	<b>165</b>
a) Die Konstituierung des Staates und seine »Grundverfassung«. Motive der Konstitutionen in der Rheinbundzeit .....	165
b) Konstitution ohne Partizipation. Die erste Phase der süddeutschen Verfassungspolitik 1806–1809 .....	170
c) Der Weg zur Revision in der Kontinuität staatlicher Reform 1814–1818/19 .....	175
d) Staatliches Prinzip und Gesellschaftsbindung. Leistungen und Grenzen der Verfassungen von 1818/19 .....	183
<b>Schluß. Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>191</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>209</b>
<b>Anmerkungen .....</b>	<b>211</b>
<b>Quellen- und Literaturverzeichnis .....</b>	<b>259</b>



# Einleitung

Es war eine Zeit der Bewegung und der Veränderung. Die Geschichte schien sich zu beschleunigen und zu überschlagen; »oft bot ein einziges Jahr schon allein eine Reihe von Ereignissen dar, die in einem andern Zeitalter und unter andern Umständen und Verhältnissen hingereicht haben würden, ein halbes Jahrhundert auszufüllen«.<sup>1</sup> Die Ereignisse sprengten enggesteckte Grenzen, sie markierten Weltgeschichte. Soziale Massenbewegungen entfalteten eine bis dahin ungekannte Dynamik und Wirksamkeit – Revolution. Die dramatischen Entwicklungen in Nordamerika und Frankreich führten nicht nur dort, sondern auch in den deutschen Staaten in eine neue Zeit, in eine neue: die bürgerliche Gesellschaft, die in vieler Hinsicht noch immer unsere Gegenwart bestimmt. »Die wichtigste Begebenheit unsers Jahrhunderts« nannte der Freiherr v. Knigge die Französische Revolution 1793, und da war sie noch lange nicht vorüber.<sup>2</sup> In ihren unmittelbaren Wirkungen wurde sie eine der wichtigsten Begebenheiten auch noch des nächsten, des 19. Jahrhunderts.

Doch gleichzeitig gab Knigge sich überzeugt, daß es in Deutschland nicht zu einer Revolution kommen werde, und zählte nahezu ein Dutzend Gründe dafür auf. Er behielt recht, und vieles von seiner Begründung hat bis heute nichts von seiner Richtigkeit eingebüßt. Auf die »weisen Anstalten« der deutschen Fürsten wies er unter anderem hin, auf ihre Versuche, durch vorsichtige und gesteuerte Anpassung an das unumgänglich Scheinende eine aus Erstarrung und Unfähigkeit zum langsamen Wandel resultierende große Krise wie beim westlichen Nachbarn zu vermeiden. Und die Revolution selber werde »wohlthätig auf Regenten und Völker« wirken.<sup>3</sup> In welcher Weise – das wird er kaum schon geahnt haben. In den ersten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts erlebten auch die deutschen Staaten Veränderungen, die ohne die Französische Revolution nicht denkbar gewesen wären und oft genug und zu Recht als ebenfalls revolutionär bezeichnet worden sind. Aber der Wandel wurde nicht gegen die bestehende Ordnung gesucht, sondern aus ihr heraus, durch einige ihrer

prominentesten Träger. Halb dazu gezwungen, halb freiwillig versuchten die deutschen Fürsten und Regenten mit ihren Helfern, den Beamten ihrer Bürokratien, Staat, Gesellschaft und Wirtschaft neu zu organisieren. Statt Revolution – Reformen, und diese Reformen wurden zu einer Zäsur in der deutschen Geschichte, ihre »eigentlich revolutionären Jahre«.<sup>4</sup> Erst der Einschnitt von 1945 läßt sich damit wieder vergleichen. Was diese Reformen verändert haben, und worin ihre Grenzen lagen, davon soll hier die Rede sein.

Ein einheitliches »Deutschland« hat es, wie die längste Zeit der deutschen Geschichte, auch in den ersten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts nicht gegeben. Das »Heilige Römische Reich« war 1806 endgültig am Ende, die Herrschaft Napoleons hatte ihm den Todesstoß versetzt. Deshalb muß man für diese Zeit mehrere Großräume unterscheiden, in denen »deutsche Geschichte« sich jeweils mit besonderen Eigenarten entwickelte: erstens die von Frankreich direkt annektierten linksrheinischen Gebiete; zweitens die sogenannten »Napoleoniden«, von Napoleon direkt abhängige, künstlich gebildete neue Staaten: Berg und Westfalen zwischen Niederrhein und Elbe; drittens die übrigen, selbständig gebliebenen, aber von Napoleon stark beeinflussten Staaten des Rheinbundes in der Mitte und im Süden Deutschlands, vor allem die hessischen Staaten, Bayern, Württemberg und Baden; viertens das auf Ostelbien reduzierte Preußen; fünftens schließlich die Habsburger Doppelmonarchie, die freilich zum geringeren Teil von Deutschen bewohnt war. Von tiefgreifenden inneren Veränderungen waren fast alle Gebiete – am wenigsten Österreich – betroffen.

Dennoch war, in der Geschichtswissenschaft wie im breiteren historischen Bewußtsein, der Blick lange Zeit fast ausschließlich auf Preußen gerichtet. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert wurden die preußischen Reformen manchmal zu einem regelrechten Nationalmythos überhöht, weil sie Symbol waren für die Befreiung eines Volkes von fremder – französischer – Unterdrückung, weil ein angebliches Bündnis von Volksaufstand, Monarchie und quasi-philosophischer Sittlichkeit eine Erneuerung des Staates bewirkt habe, und nicht zuletzt, weil Preußen ein gutes halbes Jahrhundert später Führungsmacht der Nationalstaatsgründung wurde, als deren vorbereitender Akt die Reformen dann gelten konnten. In der preußischen Reformzeit kam, so hat Friedrich Meinecke es typisch ausgedrückt, »der deutsche Geist dem deutschen Staat in echter freier Neigung entgegen, in ihr wurden Quellen erschlossen, die weit über das unmittelbare Ziel der Befreiung des Landes hinaus das gesamte Leben

Deutschlands befruchtet haben.«<sup>5</sup> Dieser Mythos umfaßte alle Schattierungen des politischen Spektrums und der Historiographie, von der nationalkonservativen bis zur sozialistischen, und erhob die Reformen zum Paradigma der preußischen Geschichte, ja, der deutschen Nationalgeschichte überhaupt.<sup>6</sup> Die Reformen in den französisch beherrschten und beeinflussten Gebieten, also vor allem in den Rheinbundstaaten, galten dagegen als undeutsch.

Eine solche Bewertung wird heute kaum noch einem einleuchten, weil sich die Maßstäbe, die wissenschaftlichen wie die politischen, gewandelt haben. Zumal in der Bundesrepublik als, gewissermaßen, territorialem Nachfolgestaat des Rheinbundes ist die Verschiebung des historischen Interesses von Preußen auf den deutschen Süden und Westen Teil der kritischen Beschäftigung mit der eigenen Tradition.<sup>7</sup> In der Geschichtswissenschaft hat eine entsprechende Wende, die zugleich den rheinbündischen gegenüber den preußischen Reformen mehr Aufmerksamkeit widmet und mehr Gerechtigkeit widerfahren läßt, schon vor nunmehr fünfzehn bis zwanzig Jahren eingesetzt, aber es ist erstaunlich, wie langsam sie sich in einem breiteren historisch-politischen Bewußtsein durchsetzt. Häufig gelten die preußischen Reformen noch immer als Teil »der« deutschen Geschichte, gegen die alles andere Sondertraditionen sind, »nur« Landesgeschichte, der es schwerfällt, den Status eines allgemein wichtigen Traditionsbestandes zu erlangen. Daß eine solche Aufwertung immer noch nötig ist, diese Auffassung liegt allen folgenden Ausführungen zugrunde. Die preußische Geschichte soll damit nicht aus der deutschen (auch: der westdeutschen) Geschichte ausgeklammert werden; eine Entlastung von ihr wäre gefährlich. Ein rationaler historischer Vergleich zwischen Preußen und den Rheinbundstaaten könnte beidem gerecht werden.

Die ungleichgewichtige Behandlung der napoleonischen Ära und der Reformen in Preußen und den Rheinbundstaaten ist in den Gesamtdarstellungen deutscher Geschichte deutlich zu erkennen – teilweise bis in die jüngste Zeit. Treitschke trug, ganz auf die Reichseinigung 1871 fixiert, wesentlich dazu bei, Preußen zu überhöhen; er verachtete die süddeutschen Reformer im Grunde, wenn er auch bemüht war, ihr Werk als letztlich funktional notwendig für die Bismarcksche Reichsgründung zu interpretieren.<sup>8</sup> Fünfzig Jahre später versuchte Franz Schnabel, selber ein Süddeutscher, den rheinbündischen Reformen als anderer Tradition neben der preußischen gerecht zu werden, doch an der Überlegenheit, am Vorrang von Wirkung und Bedeutung der preußischen Reformen, der auch für ihn galt, änderte das kaum etwas.<sup>9</sup> Ein weiteres halbes Jahrhundert

danach bestätigte Thomas Nipperdey überzeugend den Einschnitt, den Napoleon und seine Wirkungen für die deutsche Geschichte bedeuteten, hielt dann aber, trotz zum Teil weit fortgeschrittener Spezialforschung – dazu kommen wir gleich –, mit kaum veränderten Kriterien am Primat Preußens fest: Das »idealistisch-metapolitische Ethos« und die moralisch inspirierte Befreiungsbewegung seien eben nur ihm eigen gewesen.<sup>10</sup> Die längst fällige Gleichberechtigung der rheinbündischen Reformen hat sich bisher erst in der vorzüglichen Zusammenfassung von E. Fehrenbach und zuletzt in der »Deutschen Gesellschaftsgeschichte« von H.-U. Wehler durchgesetzt.<sup>11</sup>

Die marxistisch-leninistische Geschichtswissenschaft der DDR übrigens bewegt sich, obwohl auch hier Veränderungen langsam erkennbar sind, noch stärker als die westdeutsche in den konventionellen Bahnen der Bewertung der Reformen: mit einem klaren Übergewicht Preußens, dem, implizit wohl im Unterschied zu anderen deutschen Staaten, mit seinen Reformen »allgemeindeutsche Bedeutung« zugesprochen wird<sup>12</sup>, mit einer Abwertung des Rheinbundes als Unterdrückungsherrschaft, mit einem Primat der militärischen Ereignisgeschichte der Jahre und einer völligen Überschätzung des preußischen »Befreiungskampfes« werden viele der Maßstäbe des 19. Jahrhunderts unter entsprechend umgekehrten Vorzeichen aufrecht erhalten.<sup>13</sup>

Vielleicht noch erstaunlicher als die nur allmählich aufzulösende Dominanz Preußens ist etwas anderes. Trotz der unbestreitbaren Einheit der Epoche in allen damaligen Teilen Deutschlands, trotz der auffälligen Ähnlichkeit der Lösungsversuche einer tiefen politisch-sozialen Krise in Preußen und Süddeutschland: nämlich durch staatliche Reformen, fehlen explizite Vergleiche völlig.<sup>14</sup> Das erstaunt umso mehr, als es trotz der Ähnlichkeiten im Ansatz gravierende Unterschiede in den Ergebnissen und Erfolgen gab, die nach einer Erklärung verlangen. Wenn in den Gesamtdarstellungen die Reformen hier, die Reformen dort meist nur wie in einer Aufzählung additiv hintereinandergestellt werden, spiegelt das eine relativ säuberliche Trennung der Forscher und Forschungsdiskussionen zwischen Preußen- und Rheinbundexperten wider. Ein kritischer Dialog hat kaum stattgefunden. Hier soll ein Versuch gemacht werden, diese Kluft zu überbrücken.

Bei diesem Versuch eines systematischen Vergleichs geht es um einen wichtigen Ausschnitt aus den Reformen: um die Reform des Staates und der Institutionen politischer Herrschaft, um Staatsbildung, Verwaltung und Verfassung im Vergleich zwischen Preußen und den süddeutschen Staaten.

Eine Gesamtdarstellung der Reformzeit ist also nicht beabsichtigt; vor allem die sozioökonomischen Bereiche der Reformen – Agrarreform, Gewerbe- und Finanzpolitik – sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Wir werden aber sehen, daß die politische Modernisierung nicht nur ein organisatorisches, sondern immer in sehr hohem Maße auch ein gesellschaftliches Problem war, an der zudem, über den engeren Gegenstand hinaus, bestimmte Grundprobleme der bürokratischen Gesellschaftsveränderung deutlich werden und spezifische Eigenarten ihrer preußischen und süddeutschen Varianten hervortreten.

In der Diskussion über die preußischen Reformen haben sich in den letzten Jahren, vor allem durch Arbeiten sozialgeschichtlich interessierter Historiker, Ansätze zu einer Neubewertung ergeben, mit denen wichtige Beiträge zu einer »rationalen Durchleuchtung der preußischen Geschichte«<sup>15</sup> geleistet worden sind, die immer noch dringend erforderlich ist. Erstens wird die bisherige Konzentration der Forschung auf Stein und seine Reformmaßnahmen zugunsten einer Auseinandersetzung mit der Reformpolitik Hardenbergs abgebaut; auch der »Sympathievorsprung«<sup>16</sup> Steins vor Hardenberg, der bereits zeitgenössischer Herkunft ist, wird zunehmend verringert und kehrt sich zum Teil sogar radikal um. Kann diese Akzentuierung im Hinblick auf die politischen Reformen bestätigt werden? Zweitens sind die neueren Arbeiten thematisch auf den sozioökonomischen Bereich und die dort initiierten Wandlungsprozesse konzentriert. Die Agrarreformen hat v.a. der DDR-Historiker Hartmut Harnisch gründlich und quellennah untersucht und dabei ein neues und differenzierteres Bild der Besitzumschichtungen gezeichnet. Barbara Vogel hat die liberale Gewerbepolitik unter Hardenberg jüngst detailliert untersucht.<sup>17</sup> Beide argumentieren insofern ähnlich, als sie die Reformpolitik im Hinblick auf die Folgen für die langfristige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft analysieren, das heißt konkret: einen Beitrag zur Geschichte der Industrialisierung Preußens und ihrer Voraussetzungen leisten wollen. Wo der Nachweis solcher Verbindungen gelingt, impliziert diese Perspektive zugleich eine starke Aufwertung der Bedeutung der Reformphase für die deutsche Geschichte. Die Vorliebe der älteren Historiographie für die preußischen Reformen kann dann gewissermaßen nachträglich gerechtfertigt werden – die Bewertungsmaßstäbe aber haben sich völlig verändert.

Dagegen hat das Interesse an den Reformen in Verwaltung und Verfassung, früher meist im Mittelpunkt der Darstellungen, in letzter Zeit spürbar nachgelassen – sicher zunächst nicht ganz zu Unrecht, denn den

Rückstand in der Erforschung von sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen aufzuholen war längst überfällig. Es müßte aber sinnvoll sein, die vor allem von der älteren Literatur und unter älteren Fragestellungen behandelten politischen Bereiche der Reformen einmal im Kontext der bisher vorwiegend an ihren sozioökonomischen Aspekten erprobten neuen Perspektiven zu untersuchen, und das heißt nicht zuletzt auch: diese politischen Bereiche modernisierungstheoretisch zu analysieren. Drei Überlegungen bestätigen das. Einmal hat die brillante und umfassende Untersuchung Kosellecks neben viel Zustimmung auch von Anfang an Kritik in einigen zentralen Punkten erfahren<sup>18</sup>; zusätzliche Einwände gegen seine Interpretation ergeben sich aus dem Vergleich mit den Rheinbundstaaten, so daß eine zusammenfassende Revision nötig erscheint, zumal die Interpretation Kosellecks auch in neuesten Darstellungen ungeprüft übernommen wird.<sup>19</sup> Ferner gibt es, so erstaunlich das zunächst klingen mag, immer noch Lücken in der Erforschung der preußischen Verwaltungsreformen. Das gilt vor allem für die Kommunalreform, für die hier zum ersten Mal ein Gesamtabriß geboten werden wird. Und schließlich nehmen Fragen der politischen Organisation, der Entstehung des modernen Staates und seiner Institutionen in der Erforschung der rheinbündischen Reformen einen hohen Stellenwert ein, der es lohnend macht, die preußischen Reformen an dem dort gesetzten Maßstab zu messen.<sup>20</sup>

Die moderne und gründliche Erforschung der Reformen in den süddeutschen Staaten hat Anfang der 1970er Jahre begonnen. Bahnbrechend wurden die Arbeiten von Helmut Berding über die Adelspolitik, vor allem den Majoratsadel, im Königreich Westfalen und von Elisabeth Fehrenbach über die Rezeption des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten.<sup>21</sup> Seitdem sind viele weitere wichtige Arbeiten hinzugekommen, die, wie auch schon Fehrenbach, oft mehrere süddeutsche Staaten im Vergleich behandeln, etwa die Reform der Beamtenschaft oder des staatlichen Finanz- und Schuldenwesens.<sup>22</sup> Ein weites Feld liegt aber noch offen. So sind Untersuchungen über Württemberg und Baden erst spärlich gesät; vor allem fehlen hier neuere Studien, die nicht nur relativ isoliert einen Teilaspekt, sondern den Gesamtzusammenhang der Reformen reflektieren, so daß man dafür immer noch auf ältere Darstellungen angewiesen ist.<sup>23</sup> Am besten ist zweifellos die bayerische Reformzeit untersucht, in den letzten fünfzehn Jahren vor allem durch Eberhard Weis, durch die Pionieruntersuchungen von Blessing über Mentalität und soziale Integration und die umfassende Studie von Demel, die auch etwa die Agrarreformen miteinbezieht und einer Gesamtanalyse bisher am nächsten kommt.<sup>24</sup>

Neben der vergleichenden soll in der vorliegenden Untersuchung eine längerfristige Perspektive eingenommen werden; mit anderen Worten: die Reformen sollen als Teil und Knotenpunkt eines säkularen Prozesses politisch-sozialer Transformation und Modernisierung verstanden werden. Dabei wird zunächst davon ausgegangen – das ist schon angedeutet worden –, daß eine zeitgemäße Politikgeschichte weder als politische Ereignisgeschichte noch als Aufzählung bloßer organisatorischer Veränderungen sinnvoll ist, sondern in einen weiteren Rahmen eingespannt, das heißt: Teil einer Gesellschaftsgeschichte sein muß.<sup>25</sup> Politische Modernisierung soll deshalb, so weit es geht, als gesellschaftliche Modernisierung behandelt werden, oder genauer: als Veränderung des Verhältnisses zwischen »Staat« und »Gesellschaft«. Und weil, zumal für einen Vergleich, wie er hier durchgeführt werden soll, ein Vorverständnis von dem erforderlich ist, was den Horizont des Handelns der Reformbeamten ausmachte, aber auch von den für die zeitgenössischen Akteure nicht erkennbaren langfristigen Entwicklungsbedingungen, denen sie dennoch bis zu einem gewissen Grade unterworfen waren, soll ein idealtypisches Verlaufsmodell skizziert werden, an dem die Realität der Reformen gemessen werden kann<sup>26</sup>, mit dessen Hilfe ihre Erfolge und Grenzen, gerade auch im Vergleich, genauer bestimmt werden sollen. Wir werden versuchen, dabei insbesondere von der Herrschaftssoziologie Max Webers zu profitieren.

Die größeren kontinentaleuropäischen Territorien waren in der Frühen Neuzeit bezüglich der Ausübung politischer Herrschaft, ganz grob gesagt, durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet<sup>27</sup>: Die Masse der Untertanen war politisch rechtlos. Über einen großen Teil der politischen Macht in seinem Gebiet verfügte der Fürst. Doch er mußte sie mit konkurrierenden Gewalten teilen, vor allem mit ständischen Vertretungen; und es gab in seinem Gebiet Herrschaftsbezirke, an denen seine Rechte überhaupt endeten. Hier waren die Untertanen lokalen Patrimonialherren unterworfen – Adeligen, Städten oder der Kirche –, die dort, wo ihnen das Land gehörte, zum Beispiel die Gerichtsbarkeit ausüben durften. Private und öffentliche Rechte gingen hier untrennbar ineinander über. In diesem Sinne war auch die Herrschaft des Fürsten keine des Staates, sondern blieb patrimoniale Herrschaft. »Staat« und »bürgerliche Gesellschaft«, die »societas civilis sine imperio«, hatten sich noch nicht ausdifferenziert; ihre Funktionen waren noch in jeder Hinsicht eng verbunden. Wenn man hier überhaupt von einem Staat sprechen will, kann man ihn in Anlehnung an Weber als ständisch-patrimonialen Staat bezeichnen.

Eine der Haupttendenzen politischer Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, also auch in den deutschen Territorien, war im 17. und 18. Jahrhundert aber der Versuch der Fürsten, ihre Herrschaft als die alleinige durchzusetzen, Unabhängigkeit von den rivalisierenden Herrschaftsträgern zu gewinnen, vor allem gegenüber den Ständen, weniger gegenüber den lokalen Patrimonialherren. Der »Absolutismus« hatte hierin am Ende des 18. Jahrhunderts keinen vollständigen Erfolg errungen, also nicht alle »legitime Gewalt«<sup>1</sup>, wie Weber es nannte, »monopolisieren« können. Aber die Tendenz war klar und wahrscheinlich nicht mehr umzukehren: Das, was sich als der moderne Staat am Horizont abzuzeichnen begann und in der politischen Theorie der Zeit bereits so entworfen wurde, entstand im kontinentalen Europa über die Institution der Monarchie – nicht über die Stände oder andere Träger legitimer Gewalt in der traditionellen Gesellschaft. Das ist eine Tatsache, die für die Beurteilung der Reformen in den deutschen Staaten sehr wichtig ist.

Was nun folgte, kann, wiederum sehr grob, folgendermaßen charakterisiert werden: Schon aus Legitimationsgründen definierte sich die Monarchie zunehmend als abstrakter Staat. Der monarchisch-bürokratische Staat wollte alle Machtmittel und Herrschaftsrechte an sich reißen, die vorher in der traditionellen Gesellschaft »zerstreut« waren, bei konkurrierenden Korporationen lagen, also vor allem dem Adel, den Städten, der Kirche. Der »Staat« als abstrakte Kategorie mußte die alten konkret-personalistischen Bindungen zerstören, sich die korporative Gesellschaft unterwerfen, und insofern auch: sie politisch entmündigen. Das war die eine Seite, der Primat des Staates. Doch andererseits – und das war die zweite, gerade von Max Weber häufig unterschätzte Seite der Ausdifferenzierung von Staat und Gesellschaft, der Entstehung des »rational-legalen« Staates – forderten die Untertanen Rechte gegenüber diesem Staat; sich als »Staatsbürger« zu begreifen hieß, am staatlichen Handeln partizipieren, mindestens aber seiner Willkür Schranken setzen zu wollen. Letztlich lief diese Forderung darauf hinaus, den Staat der Gesellschaft zu unterwerfen, ihn als Ausdruck der eigenen politischen Willensbildung und Willensdurchsetzung zu begreifen, also: einen Primat der Gesellschaft zu begründen.

Stand das nicht zu der ersten Tendenz, der Monopolisierung der Gewalt, im Widerspruch? Ja, in der Tat – wenn die alten privilegierten Gruppen auf diese Weise versuchten, eine Rückkehr zum ständisch-patrimonialen Staat *gegen* den Fürsten durchzusetzen. Nein – wenn diese Gruppen, vor allem der Adel, so effektiv hatten entmachteter werden kön-

nen, daß die Umrise einer neuen Gesellschaft: einer individualisierten Staatsbürgergesellschaft, deutlich geworden waren. Ob »ja« oder »nein«, das war ein Grundproblem der politisch-sozialen Reformen nach 1800, das konnte die Frage ihres Erfolges oder ihres Scheiterns sein. Die Reformzeit zu Beginn des 19. Jahrhunderts wird hier also als eine entscheidende Etappe zu verstehen versucht, auf der sich dieser Differenzierungs- und Transformationsprozeß historisch konkret vollzog. Was sich einerseits als abstrakter Evolutionsprozeß beschreiben läßt, wurde andererseits, dafür ist die Geschichte der Reformen ein anschaulicher Beleg, zu jeder Zeit von bestimmten sozialen und Interessenkonstellationen erst geplant und durchgesetzt, von anderen bekämpft und aufzuhalten versucht. Auf sehr lange Sicht ist der Erfolg unübersehbar, wenn wir auf die Gegenwart unserer parlamentarisch-demokratischen Staaten blicken: mit dem Gewaltmonopol des Staates auf der einen Seite, der konkurrierende Herrschaftsträger dauerhaft ausschalten konnte, und der Abhängigkeit des Staates von der Gesellschaft, die sich im Staat repräsentiert und ihn so erst eigentlich konstituiert, auf der anderen. Ohne Kenntnis der Reformzeit ist die Entstehung dieser fundamentalen politisch-sozialen Konstellation, zu der eine Alternative bis heute nicht erkennbar ist, kaum verständlich.

Dieses hier nur grob skizzierte Entwicklungsmodell ist mit einer anderen, bekannteren Vorstellung von neuzeitlicher politischer Modernisierung gut vereinbar, dem von amerikanischen Sozialwissenschaftlern entwickelten Konzept bestimmter »Krisen«, mit dem allgemeine Probleme des Übergangs von der »traditionalen« zur »modernen« Gesellschaft und ihre Lösungen beschrieben werden.<sup>28</sup> Was dort als »Integrations-« und »Penetrationskrise« formuliert ist, meint im Grunde nichts anderes als die Durchsetzung des Staates gegen früher autonome Gewalten. Was dort »Partizipations-« und »Legitimationskrise« heißt, haben wir als wachsende Bindung des Staates an eine moderne (Staats-)Bürgergesellschaft zu fassen versucht. Um Einzelprobleme zu kennzeichnen, werden wir auf die Begriffe der Krisentypologie zurückgreifen, doch scheint das die Entstehung von modernem Staat und moderner Gesellschaft bündelnde Verlaufsmodell dem Krisenkonzept überlegen zu sein, gerade weil es den unauflöslichen Zusammenhang mehrerer Probleme zum Ausdruck bringt. Es ist außerdem historisch wesentlich spezifischer und damit erklärungskräftiger für unseren Gegenstand: Wir haben oben bewußt immer von der »kontinental-europäischen« Entwicklung gesprochen, denn in England etwa vollzog sich die Entstehung des modernen Staates nicht über die Institution der Monar-

chie, auch nicht in den Vereinigten Staaten. Hier trifft das Modell also nicht zu. Darin mag man freilich auch einen Nachteil sehen. Ein wahrscheinlich größerer Nachteil ist, daß die Begriffe von »Staat« und »Gesellschaft«, wie sie hier verwendet werden, relativ starr und schematisch sind. Entspricht ein solcher Dualismus überhaupt der Realität, zumal vor 1800, oder liegt ihm nur eine besondere, genauer: typisch deutsche und hegelianische, Deutung der Realität zugrunde?<sup>29</sup> Auf dieses Problem werden wir zurückkommen.

Immerhin ist dieses Grundproblem der Reformen schon von Zeitgenossen zu Beginn des 19. Jahrhunderts sehr treffsicher erkannt und beschrieben worden. »In allen Staatsrevolutionen oder friedlichen Reformen der Staatsverfassungen«, meinte ein anonymes Artikel »Über den Geist der neuern Staatsreformen« im Mai 1809, »leuchtet überall ein und derselbe Widerstreit zweier Strebungen hervor. Überall streben die Regierer nach einer unbedingten Gewalt, und die Regierten streben überall nach einer Repräsentation bei der Regierung«.<sup>30</sup> Was uns heute als komplementär erscheint, war damals für viele ein unauflöslicher Widerstreit, bei dem entweder für das eine: die staatliche Herrschaftskonzentration, oder das andere: die Repräsentation der Gesellschaft, optiert werden konnte. Und daraus resultierte, das ist die These dieser Arbeit, der wesentliche Unterschied zwischen den politischen Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten, der zugleich über ihren Erfolg oder Mißerfolg entschied. Etwas verkürzt gesagt, gaben die Reformen in Preußen meist dem Ziel der Repräsentation der Gesellschaft gegenüber dem Staat den Vorrang. Sie wollten die »Nation«, wie es meist hieß, also die nicht mehr altständisch gegliederte, durch Besitz, Bildung und Leistung qualifizierte Gemeinschaft der Staatsbürger, an der Staatsverwaltung beteiligen, weil ihnen der Staat bereits als stark und konsolidiert genug erschien, ja, manchmal als bereits zu mächtig. So sah es, neben vielen anderen, auch noch Otto Hintze: Im Zeitalter des Absolutismus habe der preußische Staat die Gesellschaft »fast ganz verschlungen« – »die Reformgesetzgebung von Stein und Hardenberg bedeutete erst wieder eine Emanzipation der Gesellschaft vom Staat«.<sup>31</sup>

Weil der Staat – genauer: die monarchisch-bürokratische Herrschaft – aber gar nicht so absolut gewesen war, weil besonders der Adel noch über umfangreiche autonome Reservate ständischer und patrimonialer Herrschaft verfügte, war das Ergebnis der Reformen weitgehend ein Fehlschlag. Weder wurde der moderne Monopolstaat geschaffen noch das eigentliche Hauptziel: die Bindung des Staates an die Gesellschaft durch

Institutionen moderner (also nicht mehr: altständischer) Repräsentation, erreicht. Preußen blieb, das war das auffälligste Zeichen des Scheiterns, trotz vieler Versuche am Ende der Reformzeit ohne Verfassung. Die Rheinbundstaaten gingen – warum, wird zu erörtern sein – anders vor. Sie gaben der Staatsbildung den Vorrang, also, wenn man so will, der politischen Entmündigung. Das ist häufig, unter Hinweis auf die vermeintlich höherstehenden Repräsentationsziele in Preußen, kritisiert worden. Aber die politische Entmündigung in Süddeutschland war, schon von den Intentionen her und erst recht in der Wirkung, immer auch ein Kampf gegen die traditionale Gesellschaft. Und weil die Staatsbildung gelang, weil dem Adel und anderen Korporationen die Herrschaftsrechte weit genug beschnitten werden konnten (manche Privilegien blieben freilich), konnte kurz darauf der zweite Schritt in Angriff genommen werden. Mit Verfassungen und Repräsentationen gab der Staat gewissermaßen Herrschaftsrechte an die Gesellschaft zurück – aber in veränderter Form. Das Grundmuster der modernen Beziehung zwischen »Staat« und »Gesellschaft« konnte hier, anders als in Preußen, sogar in beiden Komponenten geschaffen werden.

Diese Überlegung wird im folgenden entfaltet. Es geht darum, so könnte man sagen, einen politisch-sozialen Überholvorgang zu beschreiben und, soweit möglich, zu erklären. Wie verwandelte sich der Rückstand, den die süddeutschen Territorien um 1800 in der Herausbildung von Staat und Staatsbürgergesellschaft hinter Preußen hatten, innerhalb von etwa zwanzig Jahren in einen Vorsprung? Wie war dort der Erfolg möglich, woran lag das preußische Scheitern? Was erklärt die auf den ersten Blick paradoxe und überraschende Bilanz: daß die etatistische Strategie der Rheinbundstaaten erfolgreicher war als die preußische und am Ende sogar das Partizipationsziel der preußischen Reformen erreichte? Unübersehbar ist allerdings, daß Preußen in anderen Bereichen der Reformen, grob gesagt, mit seiner sozialökonomischen Gesetzgebung, also vor allem Agrar- und Gewerbereformen, erfolgreicher war als die süddeutschen Staaten. Das wird hier, wie gesagt, nicht behandelt, muß aber mitbedacht werden. Wie war der Zusammenhang? Hat der Erfolg der wirtschaftlichen Reformen in Preußen zum Mißerfolg der politischen Reformen beigetragen, und umgekehrt? Setzten die Reformen sich jeweils einen Arbeitsschwerpunkt, und mußten darüber andere vernachlässigen? Auf diese Frage werden wir im Schlußteil zusammenfassend eingehen.

Angesichts der Intentionen dieser Arbeit, der Weite des Themas und der Behandlung von vier Staaten im Vergleich war eine Benutzung archi-

valischer Quellen nicht möglich. Wer neue, bisher völlig unbekannte Details zu finden hoffte, wird deshalb enttäuscht werden. Die Arbeit beruht auf gedruckten Quellen und der Auswertung und Zusammenfassung einer umfangreichen Sekundärliteratur. Das Ziel war, eine konsistente Deutung zu bieten, ein möglichst geschlossenes Bild zu vermitteln, um die Reformzeit in den deutschen Staaten, und vor allem ihre unterschiedliche Ausprägung im Nordosten und im Süden Deutschlands, besser verstehen und in größere Zusammenhänge einordnen zu können. Es soll differenziert und abwägend argumentiert werden; wo nötig, aber auch pointiert geurteilt, um Unterschiede deutlicher zu machen. Wie weit beides gelingen konnte, muß der Leser beurteilen.

Wir beginnen mit Preußen, darauf folgt die Untersuchung der drei süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden, wegen ihrer großen Ähnlichkeit im Zusammenhang, doch sollen auch hier spezifische Unterschiede deutlich gemacht werden. Beide Hauptteile sind analog aufgebaut. Auf eine ganz knappe Einführung folgt eine Untersuchung des politischen Kräftefeldes, in dem sich die Reformen jeweils bewegten. Wer waren die Reformer, was wollten sie verändern und warum, und wer waren ihre Gegner? Im nächsten Schritt werden die Probleme von Staatsbildung, Herrschaftsorganisation und Verwaltungsreform behandelt, wobei wegen ihrer exemplarischen Bedeutung und ihrer häufigen Vernachlässigung besonders auf die kommunalen Verwaltungsreformen eingegangen wird. Das dritte Kapitel jedes Hauptteils analysiert die Verfassungspolitik und ihre Probleme im Spannungsfeld von Konstituierung des Staates und Repräsentation der Gesellschaft.

»Diese letzten fünf und zwanzig Jahre«, schrieb Hegel 1817 im Rückblick auf das Revolutionszeitalter, seien »die reichsten, welche die Weltgeschichte wohl gehabt hat, und die für uns lehrreichsten, weil ihnen unsere Welt und unsere Vorstellungen angehören«. <sup>32</sup> Und Lorenz v. Stein meinte, die rasche Ablösung von Altem durch Neues und dessen Ersetzung durch etwas wiederum Neues in jenen Jahren einzufangen versuchend: »Es ist, als ob die Geschichtsschreibung der Geschichte kaum mehr zu folgen imstande sei.« <sup>33</sup> Heute ist der Abstand größer geworden, das Urteil sicherer, und die Geschichtsschreibung mag sich wohl zutrauen, der damaligen Geschichte zu folgen, sie nach den Fragen unserer Zeit zu deuten.

**Erster Teil**  
**Repräsentation der Gesellschaft.**  
**Reformpolitik in Preußen**



Im Anfang steht die Französische Revolution, und mit Hintze wird man »sagen dürfen, daß der Anstoß zu den großen durchgreifenden Reformen der Staats- und Gesellschaftsordnung, die dieser Zeit das Gepräge geben, mehr aus dem Zwang der allgemeinen politischen Lage, als aus den inneren Notwendigkeiten des preußischen Staatslebens selbst hervorgegangen ist.«<sup>1</sup> Der Sturz der Ständeordnung, der Machtanspruch des Bürgertums und schließlich sogar die Ersetzung der Monarchie durch die Republik fanden zwar, anders als die französischen Revolutionen von 1830 und 1848 und abgesehen vom Randphänomen der »deutschen Jakobiner«, keine direkte Nachahmung in den deutschen Staaten, doch entfaltete die Revolution eine symbolische Kraft, nicht nur für ihre radikalen Anhänger und Gegner, sondern auch für diejenigen, die einen vorsichtigen Kurs zwischen sympathisierender Anerkennung des Fortschritts und Zurückdrängung des revolutionären Umsturzes von den deutschen Fürstenthronen steuern wollten. Das machtpolitische und militärische Ausgreifen der Revolution über die Grenzen Frankreichs ließ innere und äußere Entwicklung konvergieren; die »levée en masse« enthüllte den Rückstand der preußischen Gesellschaft. Wollte Preußen als Staat weiterhin bestehen und die im 18. Jahrhundert mühsam errungene Position einer europäischen Macht nicht verlieren, bedurfte es politischer Anstrengungen, die »Pionierstaaten« nicht zu weit davonziehen zu lassen.<sup>2</sup>

Im Sommer 1806 war mit der Unterzeichnung der Rheinbundakte und der Niederlegung der Reichskrone die alte Hülse des »Heiligen Römischen Reiches« endgültig zusammengebrochen. Einige Wochen später dehnte Napoleon seine Herrschaft über Deutschland bis an die Elbe aus, als das absolutistische Königsheer Preußens bei Jena und Auerstedt dem revolutionären französischen Volksheer hoffnungslos unterlegen war. Die Regierung floh nach Memel; im Oktober 1807 stand Napoleon in Berlin. Im Frieden von Tilsit hatte Preußen zuvor Gebietsverluste hinnehmen müssen, die es zu einer drittrangigen Macht herabstufen, und eine Entschä-

digungssumme akzeptiert, deren Aufbringung nicht allein ein finanzielles Problem sein konnte. Modernisierung, Anpassung an das Neue, an die Gebote der Zeit, das Abschütteln des Unzeitgemäßen in Staat und Gesellschaft statt bloßer Restauration, das war in dieser Situation die Idee einiger Beamter. Dabei konnten erstaunliche Kräfte freigesetzt werden, doch die Förderer des Neuen verfangen sich immer häufiger in den Netzen des Widerstandes der Verteidiger des Alten.

# Kapitel 1:

## Jenseits des »absoluten« Staates.

### Reformer und Opposition

#### a) Modernisierung und Bürokratie

Modernisierung des politischen Systems – das meint zunächst einmal die qualifizierte Veränderung bestimmter sozialer Gegenstandsbereiche, die durch das gemeinsame Merkmal der kollektiv verbindlichen Festsetzung von Normen und Durchsetzung von Entscheidungen gekennzeichnet sind, also z.B. von Verwaltung, Recht und Verfassung. Wenn man jedoch auf der Erklärungsebene anonymer Transformation nicht stehenbleiben will, sondern die Frage nach der konkreten historischen Durchsetzung von Modernisierungsprozessen stellt, ist es sinnvoll, mit einem Blick auf die politisch Handelnden, hier also insbesondere die sozialen Träger der Reformen, aber auch ihre Gegner, zu beginnen. Welche soziale Gruppe hat sich für die Veränderungen eingesetzt, die wir heute, aus der Perspektive von beinahe zwei Jahrhunderten weiterer gesellschaftlicher Entwicklung, als »Modernisierung« bezeichnen, und warum taten sie es? War der Fortschritt in der Entwicklung des modernen Staates überhaupt beabsichtigt oder nur ein unintendierter Nebeneffekt egoistischer Klasseninteressen?

Hier gewinnt das Problem der politischen und sozialen Ideen, Zielvorstellungen und Konzeptionen der Reformer eine große Bedeutung. Was glaubten sie in einer offensichtlich gewordenen Situation der Krise und des Umbruchs erreichen zu sollen? Wiesen ihre Strategien auf Restauration oder auf Öffnung in eine Zukunft, und welche Zukunft schwebte ihnen vor? Das zu fragen ist wichtig, weil sich schon in Preußen große Unterschiede zwischen Reformplänen auftaten, erst recht Unterschiede zu dem, was gleichzeitig in Süddeutschland für erstrebenswert gehalten wurde, und weil die Konzeptionen der Reform, das werden wir noch sehen, bestimmte Handlungsspielräume erschlossen, andere Handlungsmöglichkeiten ausschlossen und so bereits, freilich neben vielen anderen Faktoren, über Erfolg oder Mißerfolg der Reformen mitbestimmten. Gerade Historiker sollten, auch wenn sie sich systematischer Perspektiven

bedienen, nicht dazu neigen, Modernisierung nur als einen glatten und reibungslosen, »evolutionären« Übergang darzustellen, sondern deutlich zu machen versuchen, daß dieser Übergang in der Regel sehr konfliktreich, mühsam und nicht ohne Rückschläge erkämpft und durchgesetzt werden muß. »Das Leben in der Geschichte«, hat Droysen bemerkt, »ist nicht ein *nur* fortschreitendes; die Kontinuität zeigt sich da und dort unterbrochen, überspringend, selbst zeitweise rückläufig.«<sup>1</sup>

So war es auch nach der militärischen Niederlage des preußischen Staates 1806/07, die zugleich mehr war als nur das, keineswegs selbstverständlich, den Weg der Reform einzuschlagen. Die Krise zum Anlaß für tiefgreifende Veränderungen zu nehmen, Modernisierung also statt Restauration, war in dieser Situation die Strategie einer kleinen, doch vorübergehend sehr einflußreichen Gruppe. Die durch Koselleck nahegelegte Sichtweise, nach der eine gleichsam monolithische Verwaltung zunächst Reformen durchgeführt und sich dann als ganze zunehmend gegen sie gewandt habe, ist von Anfang an als zu undifferenziert zurückgewiesen worden<sup>2</sup>, jüngst ist auch ein empirisch fundierter Gegenbeweis geführt worden, der zeigt, daß Bürokratie und Reformerkreis nicht vorschnell miteinander identifiziert werden dürfen.<sup>3</sup> Ebenso wenig ist eine eindimensionale Zuordnung zu sozialen Ständen oder Klassen möglich. Unter den Reformern gab es ebenso wie unter ihren Gegnern sowohl Adelige als auch Bürgerliche, und umgekehrt fanden sich in beiden sozialen Gruppen »Liberaler« und »Konservativer«. <sup>4</sup> Erst recht also kann die Bürokratie nicht als ein Instrument einer herrschenden Klasse, sei es nun »noch« der Adel oder »schon« das Bürgertum, interpretiert werden, eine Einsicht, die zu verarbeiten der marxistisch-leninistischen Historiographie immer noch schwerfällt.<sup>5</sup> Aber auch die westliche Forschung geht manchmal noch zu einfach von der Vorstellung aus, die moderne Gesellschaft und der moderne Staat seien als »bürgerlich« nur ein Werk des Bürgertums.

Die Geschichte der Reformzeit in den deutschen Staaten – nicht nur in Preußen, sondern auch etwa im Bayern Montgelas' und im Baden Reitzensteins – lehrt, daß die Frage nach den sozialen »Agenten« der Modernisierung häufig komplizierte und scheinbar widersprüchliche Antworten erfordert. Adlige Reformen griffen Privilegien des Adels an, waren als Mitglieder der staatlichen Bürokratie aber zugleich Gewinner ihrer eigenen Reformpolitik. Dennoch ist es nur schwer möglich, die Beamtenschaft als »Klasse« zu verstehen und die Reformziele auf ein »Klasseninteresse der Bürokratie«<sup>6</sup> zurückzuführen. Eine noch so ideologiekritische Analyse wird einräumen müssen, daß die Zielvorstellungen

der Reformen nicht in spezifischen Gruppeninteressen aufgingen, sondern zu einem erheblichen Teil aus der Identifikation mit den gedachten Interessen eines abstrakten Staates, einer modernen Gesellschaft der Staatsbürger resultierten, deren Durchsetzung für sie gar keine materiellen Vorteile bedeuten mußte. Insofern war *auch* der Idealismus der Reformen eine genuine politische Kraft.

Damit soll die Bürokratie nicht pauschal zu der Vertreterin des Gesamtinteresses von Fortschritt und Staatsbildung stilisiert werden.<sup>7</sup> Es ist jedoch unübersehbar, daß besondere langfristige Bedingungen in Kontinentaleuropa, nicht zuletzt in den deutschen Staaten, schon vor der Reformzeit die Herausbildung dessen, was wir heute den modernen Staat nennen, vor allem zu einer Angelegenheit des Landesherrn und seines Exekutivapparates gemacht hatten.<sup>8</sup> In England vollzog sich die Staatsbildung anders – viel stärker über das Parlament und die Repräsentanten der Lokalverwaltung –, für Preußen ist aber eine Alternative, schon wegen der unterschiedlichen sozioökonomischen Verfassung des Landes, der unterschiedlichen Stellung des Adels usw., schwer vorstellbar. In Preußen hat die Bürokratie zur Ersetzung der Monarchie beigetragen, doch trat nie, hier führt E. Kehrs anregendes Konzept in die Irre, eine »absolute« Bürokratie an die Stelle absoluter Monarchie<sup>9</sup>, weil die Bürokratie nie zu einer legitimen Herrschaftsform *sui generis* geworden, sondern letztlich eine Funktionselite geblieben ist und sich dem konstitutionellen Staat – im Süden Deutschlands allerdings bereitwilliger als in Preußen – erst eingeordnet hat, später sogar dem parlamentarisch-demokratischen Staat unterordnen mußte.

Genauso unübersehbar ist jedoch, daß sich dieser Übergang gerade in der Reformzeit oft als Auseinandersetzung zwischen »Cliques« vollzog, die »die Süße der Macht auszukosten« nicht verschmähten.<sup>10</sup> Die für die Reformen eintretenden Beamten in Preußen bildeten immer nur eine Fraktion, mehr noch, eine Minderheit innerhalb der Bürokratie, die aufgrund besonderer Bedingungen kurzfristig die Oberhand über die auf Beharrung setzende Mehrheit gewann, diesen Handlungsspielraum in jeder Phase zäh verteidigen mußte und ihn schließlich gegen Ende des zweiten Jahrzehnts des 19. Jahrhunderts wieder ganz verlor.

Die wichtigsten »Träger« politischer Modernisierung in Preußen aber waren die beiden Männer, denen die Reformen manchmal ihren Namen verdanken: Stein und Hardenberg – freilich mit zum Teil sehr unterschiedlichen Konzeptionen, wie sich bereits an ihren wichtigsten Denkschriften sehr gut zeigen läßt, deren Bedeutung in ihrem Charakter als