



EDITIONSPROJEKT

# Die Protokolle des bayerischen Staatsrates 1799 bis 1817

EIN GEMEINSCHAFTSUNTERNEHMEN DER HISTORISCHEN  
KOMMISSION UND DER GENERALDIREKTION DER STAATLICHEN  
ARCHIVE BAYERNS.



BAYRISCHES STAATSARCHIV 382

Erste Seite des  
Staatsratsprotokolls  
vom 7. Januar 1802  
mit Verzeichnis  
der Teilnehmer.

VON ESTEBAN MAUERER

**D**en Staat durch einschneidende Reformen der Verwaltung, durch strikte Sparvorgaben und Erschließung neuer Einnahmequellen leistungsfähiger zu machen, steht nicht erst in unseren Tagen bei Politikern hoch im Kurs. Die historische Tiefendimension solcher Vorhaben – und noch vieles mehr – beleuchtet ein neues Editionsunternehmen der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns. Seit 2001 werden die Protokolle der Spitzengremien, die den bayerischen Regenten in der Reformzeit am Beginn des 19. Jahrhunderts berieten, erschlossen. Um genau zu sein: Es geht um die Protokolle der Geheimen Staatskonferenz, des Staatsrates und des Geheimen Rates. Damit wird eine zentrale Dokumentenserie ediert, die durch Dichte der Überlieferung, Fülle der angesprochenen Themen und die Bedeutung normsetzender Beschlüsse weitreichende Einblicke in die Politik der Zeit ermöglicht. Die Edition, die mehrere Bände umfassen soll, wird für den drittgrößten deutschen Staat die Arbeit der zentralen politischen Beratungsgremien in der Reformzeit zusammenhängend dokumentieren. Mit der Edition der Protokolle

gerät eine Phase der deutschen und europäischen Geschichte in den Blick, die etwa in der Mitte der von den Historikern gerne als „Sattelzeit“ bezeichneten Epoche liegt. Damit ist die Zeitspanne etwa zwischen 1750 und 1850 gemeint, die den Übergang von den Ordnungsmodellen Alteuropas zur Moderne bildet und tief greifende Umbrüche im gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und mentalen Bereich mit sich brachte. Diese Epoche ist gekennzeichnet durch Auflösungstendenzen in der ständischen Gesellschaft, neue politische Konzeptionen, Reformfähigkeit und Reformunfähigkeit der Reichsterritorien und schließlich den Untergang des Alten Reiches mit der Folge einer sich neu entfaltenden Reformdynamik. All dies spiegelt sich nicht zuletzt auch in den Beratungen der politischen Entscheidungsgremien in Bayern wider.

## Reiches Quellenmaterial

Die Arbeit der beratenden Regierungsgremien hat sich in einer dichten archivalischen Überlieferung niedergeschlagen, die im Bayerischen Hauptstaatsarchiv aufbewahrt wird. Betrachtet man allein die bisher im Rahmen der Edition bearbeiteten Jahre 1799 bis 1803, so zählt man 278 Protokolle im Umfang von 2765 handschriftlichen



Folioseiten. Die restlichen Jahre bis zur Entlassung des Ministers Graf Montgelas 1817 – dieses Datum markiert den Abschluss der Edition – sahen noch 262 Sitzungen, deren Ergebnisse protokolliert sind. Aufgrund der Fülle des Materials kann die Edition die Protokolle nicht vollständig darbieten. Vielmehr soll eine Kombination aus Volltext und Regesten, also knappen Inhaltsangaben, den reichen Quellenstoff erschließen.

#### Die Beratungsgremien im neuen Bayern

Die Einrichtung neuartiger Beratungsgremien war schon vor dem Regierungsantritt Maximilians IV. Joseph 1799 geplant worden. Im so genannten *Ansbacher Mémoire* von 1796 hatte Montgelas seinem damals vor den Kriegswirren aus Zweibrücken ins Exil geflüchteten Herrn ein Reformprogramm für den Fall seines baldigen Regierungsantrittes in Pfalzbayern entworfen. Als entscheidenden Organisationsfehler in der Staatsspitze hatte er die Verfassung des Staatsministeriums kritisiert, dass es keinen genauen Geschäftsverteilungsplan gab und vor allem, dass die meisten Minister gar nicht wirklich arbeiteten, sondern nur der Kanzler tatsächlich seiner Tätigkeit nachging und Akten studierte.

Gegen diesen Missstand setzte Montgelas regelmäßige Zusammenkünfte von „Ministern und Referendären“, die über die Innenpolitik zu beraten hatten. Dabei sollten nur die Minister Stimmrecht haben; die damals als „Referendäre“ bezeichneten höchsten Beamten der Ministerien hatten lediglich beratende Funktionen. Bezeichnenderweise war die Außenpolitik als Thema in diesem Gremium nicht präsent; Montgelas behielt sich vor, entsprechende Unterredungen in der Regel alleine mit dem Monarchen zu führen.

BAYERISCHE SCHLOSSERVERWALTUNG



#### Geschäftsverteilung der Ministerien

Auf der Grundlage dieses Programms erging schon wenige Tage nach dem Tod des Kurfürsten Karl Theodor unter seinem Nachfolger Max Joseph ein Erlass über die „*künftige Geschäftsbehandlung in sämtlichen kurfürstlichen Staaten*“, mit dem die neue Organisation der obersten Zentralbehörden in Kraft trat. Eingerichtet wurde ein Gesamtministerium mit vier Abteilungen („Departements“) für Finanzen, Justiz, Auswärtige Geschäfte und Geistliche Sachen. Dabei war vorgesehen, dass sich die leitenden Mitarbeiter des Ministeriums in einem engeren und einem weiteren Gremium versammeln sollten, um die Entscheidungen des Kurfürsten vorzubereiten.

#### Der Staatsrat

In dem zunächst etablierten weiteren Ratsgremium, dem Staatsrat, versammelten sich die Minister der

Finanzen, der Justiz und der Geistlichen Angelegenheiten mit ihren Referendären, um die laufenden Geschäfte zu beraten. Die Referendäre sprachen dabei Entscheidungsempfehlungen aus, die die Minister nach dem Mehrheitsprinzip akzeptierten oder verwarfen. Für den Kurfürsten war im Beratungszimmer stets ein eigener Sessel reserviert, auf dem er bei Erscheinen hätte Platz nehmen können. Später bezeichnete Montgelas den Staatsrat als den zentralen Ort, der – gegenüber dem in Abteilungen gegliederten Ministerium – die Einheit des Staatshandelns sicherstellen sollte.

#### Geheime Staatskonferenz

Neben den Staatsrat trat als enges Ratsgremium die Geheime Staatskonferenz, die einem „reinen“ Ministerrat entsprach. In ihr versammelten sich die Minister ohne die Referendäre. Hier war der Kurfürst tatsächlich anwesend. Gegenstände der Beratungen waren

Staatsratssaal in der Münchner Residenz, Zustand vor der Zerstörung im Zweiten Weltkrieg.

all jene Materien, die vom Staatsrat nicht behandelt wurden, nämlich alle politischen und militärischen Angelegenheiten, Gnadsachen, Gratifikationen, Grenz- und Landesheitssachen sowie allgemeine Verordnungen und Edikte. Die in diesem Gremium entstandenen Protokolle trugen die Unterschrift des Kurfürsten, wodurch die Verfügungen ohne weiteres Rechtskraft erlangten.

#### Zentners Reform

Die 1799 etablierten Gremien wurden bald auch wichtig für die Karriereambitionen des

**Bildnis des bayrischen Ministers Maximilian Joseph Graf von Montgelas im Alter von 75 Jahren in der Tracht des Hubertus-Ordens.**  
Ölgemälde von Eduard Heuß, 1834.

damaligen Außenministers Montgelas. Entgegen seinem Plan von 1796 gehörte er in dieser Eigenschaft zusammen mit seinen Referendären auch dem Staatsrat an.

In beiden Räten oblagen ihm die wesentlichen Vorträge und Anträge an den Monarchen. Nicht zuletzt die wachsende Machtfülle des Außenministers führte zu Bestrebungen, nach dem Ende der französischen Besatzung Münchens (Juni 1800 bis April 1801) den Staatsrat neu im Verfassungsgefüge zu positionieren. Einer von Georg Friedrich von Zentner ausgearbeiteten Verordnung zufolge sollte der Staatsrat fortan die „Zentral-Versammlung dieser sämtlichen Ministerial-

*Departements [sein], in welchem alle Systematica, aufzustellende allgemeine Regierungs-Grundsätze und überhaupt die wichtigeren Regierungs-Grundsätze behandelt werden sollen“.* Der Staatsrat sollte zu einer „höheren Zentralgewalt“ werden, die dem Regierungshandeln „Einheit in System

und Grundsätzen“ geben sollte. Zentner hatte damit dem Staatsrat eine starke Stellung verliehen, aber gleichzeitig sein Ende eingeläutet.

#### Montgelas' Reaktion

Die Stoßrichtung gegen Montgelas war unübersehbar: Zentner wollte verhindern, dass der Minister wichtige Angelegenheiten allein mit dem Kurfürsten oder allein mit einzelnen Referendären regelte. Die Absichten des allmächtig werdenden Ministers zielten aber genau auf Entscheidungsfindung im kleinen Kreis. Diskussionen, manchmal in

Ende 1803 keine weiteren Sitzungen mehr einzuberufen. 1804 wurde der Staatsrat formell abgeschafft. In der Rückschau begründete Montgelas 1817 diesen Schritt mit dem Konstruktionsfehler, der in der verfehlten Koppelung beratender und exekutiver Aufgaben gelegen habe.

#### Der Geheime Rat

Die Geheime Staatskonferenz bestand vorerst, wenn auch mit verringerter Sitzungsfrequenz, weiter. 1811 hörte sie auf zu existieren. Inzwischen war nämlich 1808 der

Geheime Rat zur Beratung der „wichtigsten inneren Angelegenheiten des Reichs“ eingerichtet worden. Die Kompetenzen waren eng begrenzt, durfte er sich bei seinen wöchentlichen Sitzungen doch nur mit Fragen befassen, die ihm durch den König bzw. die Minister vorgelegt wurden. König, Kronprinz, Minister und etwa ein Dutzend vom König ernannte Geheime Räte diskutierten hier alle Gesetze und wichtigen Verordnungen sowie Haushalts- und Finanzgesetze und nahmen teilweise die Endredaktion vor; daneben besaß der Geheime Rat die Funktion eines Verwaltungsgerichts. Die letzte Zusammenkunft dieses Gremiums datiert vom 3. Februar 1817, dem Tag nach der Entlassung

Montgelas'. Hier soll die geplante Edition ihren Abschluss finden.

#### Die Arbeitsweise der Beratungsgremien

Ausgangspunkt jeder Sitzung waren die Vorlagen, mit denen die Minister oder Referendäre in die



Gremiensitzungen kamen. Dabei handelte es sich um ausführliche Ausarbeitungen oder um fertige Entwürfe zu Erlassen. Im Staatsrat folgte auf den Antrag des jeweiligen Referendärs der Beschluss des Kollegialorgans, der zur Vorlage beim Kurfürsten führte. Dieser genehmigte die Entschließung, verwarf sie oder stellte sie zurück. In der Geheimen Staatskonferenz entschied der Kurfürst direkt über die Vorlage des Ministers. Der Beschluss erlangte dadurch unmittelbare Rechts- und Wirkungskraft. Dem zufolge finden sich im Regierungsblatt vielfach in den entsprechenden Verordnungsstil gebrachte Abdrucke der Entscheidungen mit dem Hinweis auf eine vorangegangene Sitzung der Staatskonferenz. Am Ende eines jeden Protokolls bestätigte der Kurfürst durch seine Unterschrift die Richtigkeit der Niederschrift. Das tat er auch mit dem Protokoll des Staatsrates. Desse Sitzungen eröffnete Montgelas, indem er die Entschließungen des Kurfürsten in der letzten Staatskonferenz bekannt gab. Die Protokollserien wurden jeweils von dem Geheimen Konferenzsekretär Egid von Kobell produziert. Er fertigte die Protokolle nachträglich, aber sehr zeitnah aus. Anfangs schrieb er sie selbst, später bediente er sich wechselnder Kanzlisten.

Wie Einträge in den Sachakten zeigen, hatte Kobell die zum Teil sehr umfangreichen Vorlagen der Referendäre oder Minister bei der Abfassung der Protokolle zur Hand. Er musste dabei nicht selten voluminöse Akten durcharbeiten.

So hatte etwa der Referendar Joseph von Stichaner zur Erläuterung einer den Fiskus betreffenden Entschädigungssache, die ihren



### Die behandelten Materien

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Protokolle die ganze Fülle der bayerischen Innenpolitik in den bewegten Jahren zwischen 1799 und 1817 abbilden. Die Beratung außenpolitischer Agenden hatte Montgelas aus den Beratungsgremien herausgeholt – die Rettung, Vergrößerung und territoriale Neugestaltung des Staates in den kriegerischen Zeitaläufen der napoleonischen Ära kommt daher in den uns vorliegenden Protokollen gar nicht oder nur am Rande vor. Ganz anders sieht es jedoch mit den anderen Bereichen der Reformpolitik aus: Besprochen werden Fragen der Staats- und Verwaltungsorganisation, der Einführung eines neuen Straf- und Zivilrechts, der Gestaltung der Steuern, der Schwierig-

**Staatsporträt  
König Max I. Joseph.  
Ölgemälde von Moritz  
Kellerhoven, 1818.**

Ursprung in den komplizierten Finanzgeschäften des Bankiers Jean-Paul Bombarda zu Beginn des 18. Jahrhunderts hatte, einen Vortrag von eng beschriebenen 93 Folioseiten verfasst. Kobell arbeitete für das Protokoll diesen Text aufmerksam durch, wie seine Randbemerkungen belegen, und hatte damit doch nur einen von sechs Tagesordnungspunkten bewältigt. Das passt zu den hohen Anforderungen, die an die Beamten in der Ära Montgelas gestellt wurden. Urlaub gab es normalerweise nicht. Der Samstag war ein normaler Arbeitstag, und auch am Sonntag musste der Beamte abrufbereit sein. In den Ruhestand konnte man erst nach Vollendung des 70. Lebensjahres oder nach 40 Dienstjahren treten.

keiten des Staatsrats, überhaupt der desaströsen Finanzlage. Erörtert werden Fälle, in denen es um die Niederlassung von Bürgern bisher nicht zugelassener Konfessionen in bestimmten Städten ging, ein Problemkreis, der letztlich auf die Einführung der Toleranz und die Gleichberechtigung der drei christlichen Konfessionen zielte. Zudem wurde Bayern in dieser Zeit zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum geformt, das Handwerk wurde vom Zunftzwang befreit und in ein staatliches Konzessionssystem eingebunden, die Landesvermessung wurde neu organisiert, um auf diese Weise eine gerechte Besteuerung des Grundes und Bodens zu erreichen. Dazu kommen Fragen der Militärpolitik, der Infrastruktur, des Gesundheitswesens, der Vereinheit-

lichung von Münzen, Maßen und Gewichten. Schließlich sei die Schaffung eines neuen Beamtenstums genannt, das die Reformmaßnahmen tragen sollte. Ausbildungsvoraussetzungen, Festsetzung von Besoldungen und Pensionen, auch für die Hinterbliebenen, daneben ein neues Beamtenethos durch spezielle Uniformen, Ehrenzeichen usw. beriet man intensiv und kontrovers.

#### Zahlreiche Eingaben

Die Verwaltung der ersten Jahre, die bisher im Rahmen der Edition bearbeitet wurde, war sehr stark mit sich selbst beschäftigt. Das ergab sich zunächst daraus, dass mit dem Regierungswechsel eine Fülle von Eingaben einherging, vor allem auf dem Gebiet von Personalentscheidungen, der Gewährung von Pensionen, der Bitte um finanzielle Unterstützung. Dabei richteten die Bittsteller ihre Gesuche direkt an den Monarchen, ganz im Sinne einer vormodernen Verwaltungsführung. Zunehmend empfand man jedoch diese Appelle an die Entscheidungskompetenz des Monarchen als dysfunktional, weil sie den Entscheidungsprozess an der obersten Stelle beginnen ließen und die Angelegenheit von der Spitz an die zuständige Behörde und von dort wieder an die Spitz laufen ließen. Administrative Filter fehlten zunächst, die eine Überfülle von Einzelfallentscheidungen durch die Zentrale verhindert hätten. Erst als diese etabliert waren, konnte insofern der Fürst durch den Staat – oder genauer: durch die Bürokratie mit ihren Dienstwegen – ersetzt werden.

#### Großes im Kleinen

Was verbirgt sich in den 130 Protokollstücken der Jahre 1802 und 1803 mit ihren 1321 Foliosseiten? Schon ein flüchtiger Blick zeigt, dass scheinbar Unwichtiges neben solchen Tagesordnungspunkten steht, die man gemeinhin als staatspolitisch bedeutend einschätzen

würde. So findet sich viel Material zu der Frage der Einberufung eines Landtages, ein Thema also, dass in jeder wissenschaftlichen Darstellung der Zeit einen prominenten Platz einnimmt. Dasselbe gilt für die Staatsfinanzen, die Staats- und Behördenorganisation, die Behauptung oder Durchsetzung zentralstaatlicher Rechte gegenüber den Ansprüchen ständischer Herrschaftsträger. Auch die Wirtschaftspolitik gehört hierher. Im selben Protokollstück können jetzt auch Ausführungen über einzelne Gratifikationen stehen, Heirats- und Niederlassungsbewilligungen, Begnadigungen, Beförderungen, Gewerbeverleihungen, die man als nicht so wichtig im Sinne der großen Handbuchthemen erachten könnte. Wenn man aber die Protokolle aufmerksam liest, erkennt man, dass die großen Themen in den kleinen Fällen wiederkehren. Wirtschaftspolitik konkretisiert sich nun in der Verleihung einer Kaffeehauslizenz in Mannheim, in der Erlaubnis für den Strumpfwirker Lorenz Seyfried, neben Seide auch Leinen- und Wollwaren färben zu dürfen, in der Anordnung an die Sattlerzunft, den Schwabinger Sattlermeister in ihre Korporation aufzunehmen. Ein zweites Beispiel: Der Anspruch des Staates auf das politische Gestaltungsmittel lässt sich in dem Konflikt mit den kirchlichen Stellen, aber auch mit der Bevölkerung festmachen, der sich daran entzündete, dass man bestimmte Feiertage abschaffte, was zu Tumulten in mehreren bayrischen Städten führte, darunter auch München. Auf Kontrolle der Kirche gerichtet war die Vorschrift, wonach kirchliche Verordnungen erst nach der Approbation durch den Staat veröffentlicht werden durften. Die Neugestaltung des Staatsapparates, ein weiteres Beispiel, wird greifbar in den detaillierten Regelungen, welche die Organisation der Regierungsstellen in Schwaben und Franken begleit-

teten. Auf gesamtbayrischer Ebene erhalten wir reiche Informationen zu den Personalverhältnissen, wurden doch 1802/1803 alle Zivil- und Kriminalbeamten evaluiert, was nicht selten zu der Einschätzung führte, ein bestimmter Beamter sei „*wegen des Abganges höherer Geisteskräfte*“ besser in den Ruhestand zu versetzen.

#### Facettenreiches Bild einer bewegten Zeit

Im Mittelpunkt all dieser Agenden standen der Staat und sein Apparat. Er sollte optimiert und leistungsfähig gemacht werden, um die Reformvorstellungen wirkungsvoll durchsetzen zu können, und das bis zu der untersten Ebene. Von diesem umfassenden Gestaltungsprogramm her gewinnt dann auch ein Tagesordnungspunkt vom 24. August 1803 seinen Sinn. Im Kontext der Monopolisierung der Gesundheitspolitik beim Staat geriet hier der Eremit Strehl aus dem Landgericht Neuötting in das Visier der Behörden. Er hatte angeblich medizinische Pfuschereien ausgeführt. Es erging der Befehl, die Eremitenklause dieses „*äußerst schädlichen Menschen*“ zu zerstören, den Eremiten zur Ablegung der Kutte und zu einem „*ordentlich bürgerlichen*“ Leben anzuhalten, ihm weitere medizinische Dienste zu untersagen und schließlich, ihn mit staatlichen Transferzahlungen zu unterhalten, weil er ja keine Einkünfte mehr aus medizinischen Behandlungen beziehen könne. Auch hier ein scheinbar kleiner Fall, der in dem facettenreichen Quellenmaterial aufscheint, aber gleichzeitig ein Beispiel, das mitten in eine bewegte Zeit führt, in der die Grenzen zwischen Staat und Individuum neu vermessen wurden.

*Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften.*

