



REFORMEN

# Die Staatsratsprotokolle der Montgelaszeit

ALS EINE ZENTRALE QUELLE DER REGIERUNG MONTGELAS GEBEN DIE PROTOKOLLE DES BAYERISCHEN STAATSRATS 1799–1817 DETAILLIERT AUFSCHLUSS ÜBER EINE TURBULENTE REFORMÄRA.

VON EBERHARD WEIS

Der hohe Wert von Ministerrats- und Staatsratsprotokollen als zentrale Quelle für staatliches Handeln und staatliche Entscheidungsprozesse hat in den letzten Jahren zur Veröffentlichung großer Editionsreihen solcher Protokolle durch wissenschaftliche Kommissionen geführt. Seit 1999 erscheint in der Reihe der „Acta Borussica“ eine Edition in Regestenform der Protokolle des Preußischen Staatsministeriums 1817–1934/38. Eine Edition der Protokolle des Österreichischen Ministerrats 1848–1867 und des gemeinsamen Ministerrats der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906 ist seit 1970 im Gang. Die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und das Bundesarchiv gaben die Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik 1919–1933 (23 Bände) heraus, eine Edition, die für die Jahre 1933–1945 fortgesetzt wird. Sie veröffentlicht für Bayern auch die Protokolle des Ministerrats von 1945–1954. Bisher sind 6 Bände erschienen (Bearbeiter: Karl-Ulrich Gelberg, bis Ende 1949). Auch für die Zeit 1919–1945 ist eine Edition der Ministerratsprotokolle geplant und in Vorbereitung, in diesem Fall durch die Kommission für bayerische Landesgeschichte.

Die Edition, über die hier zu berichten ist, nimmt gegenüber den

anderen genannten Reihen eine Sonderstellung ein. Sie betrifft einen früheren Zeitraum, sie behandelt eine bestimmte Phase im Übergang vom Ständestaat über den bürokratischen Absolutismus zum konstitutionellen Verfassungsstaat, sie spiegelt die stürmische Reformzeit der Regierung Montgelas (1799–1817), die Neugestaltung des bayerischen Staates wider. Ferner: Im vorliegenden Fall handelt es sich zwar auch um Ministerratsprotokolle (Geheime Staatskonferenz, 1799–1811), daneben aber auch um die Protokolle beratender Gremien (Staatsrat 1799–1803) und Geheimer Rat (1809–1817). Sowohl die Geheime Staatskonferenz als auch der Geheime Rat nahmen eigentlich beide Funktionen wahr, sie waren gleichzeitig Ministerrat unter Vorsitz des Monarchen, ließen sich aber auch durch zusätzliche Persönlichkeiten (z. B. Referendäre, Generaldirektoren, Mitglieder des Geheimen Rats) beraten.

## Aufschlüsse über die Reformzeit 1799 bis 1803

Ein umfangreiches Quellenmaterial für die ersten Jahre der Reformzeit bieten die Protokolle des Staatsrats 1799 bis 1803. In diesem Gremium trugen die leitenden Beamten der Ministerien ihre Gesetzesentwürfe und Berichte, auch oft zu Einzelfallentscheidungen, vor und es wurde meist lebhaft darüber diskutiert. Seit Anfang 1800 war Außenminister Montgelas die dominierende

Persönlichkeit im Staatsrat wie in der Geheimen Staatskonferenz. Im Staatsrat sammelte Montgelas zum Abschluss eines Berichts und der Diskussion darüber jeweils die Konsultativvoten der Referendäre und die ausschlaggebenden Dezi-sivvoten der Minister ein. Er hatte das Recht der Proposition und trug sodann die Anträge und Vorschläge des Staatsrats in der Geheimen Staatskonferenz (dem Minister-rat) dem König vor, dessen Entscheidungen er meist bereits unter vier Augen mit dem Monarchen vor-besprochen hatte. Der Geheimen Staatskonferenz, bei der – anders als beim Staatsrat – der Kurfürst/König stets anwesend war, gehörten nur die Minister und bis 1802 Herzog Wilhelm in Bayern an. Bald ist an den Protokollen festzustellen, dass die beiden anderen Minister, damals Morawitzky und Hertling, stets auf die Meinungsäußerung von Montgelas warteten und sich ihr dann anschlossen. Es gab jedoch immer Fälle, in denen der König auch gegen Montgelas' Vorschlag entschied.

**Maximilian Joseph Graf von Montgelas. Büste von Katrin Sander auf dem Münchner Promenadeplatz, aufgestellt 2006.**



### Dominanz Montgelas'

Die Arbeit beider Gremien wurde von Sommer 1800 bis April 1801 unterbrochen durch die französische Besetzung Münchens und die Verlegung des Hofes nach Amberg und dann in das damals noch preußische Bayreuth. Zentner, der wichtigste der Geheimen Referendäre, versuchte, durch eine Denkschrift von 1801, dem Staatsrat viel größere Kompetenzen zu verleihen und ihn zu einem echten Gegengewicht gegen die Minister zu machen.

Die tatsächliche Entwicklung verlief entgegengesetzt. Montgelas, offenbar der Verpflichtung müde, allwöchentlich mit 12 sehr lebendigen und geltungsdürftigen Spitzenbeamten zu diskutieren und dabei auch außenpolitische Pläne bloßzulegen, berief den Staatsrat seit Ende 1803 nicht mehr ein und schaffte ihn 1804 ab. In Zukunft wurden die Referendäre als Berichterstatter nur noch von Fall zu Fall vor die Geheime Staatskonferenz, den Ministerrat, geladen, um über Gesetzesvorlagen zu berichten.

**Das Große Sessionszimmer des Staatsrats in der Münchner Residenz. Der 1809/1810 eingerichtete Raum wurde 1944 zerstört und für die Ausstellung „Bayerns Krone 1806“ rekonstruiert.**

Damit stieg der Informationswert der Staatskonferenzprotokolle. Diese wurden jedoch in den Jahren 1804 bis 1807 selten. Montgelas erklärte dies später damit, dass er neben sich meist nur den Justizminister und später einen Kriegsminister hatte, mit denen er auch ohne förmliche Ministerratssitzungen sprechen konnte. Er selbst hatte neben dem Außenministerium von 1806 bis 1817 auch das Innen- und von 1803 bis 1806 sowie 1809 bis 1817 das Finanzministerium inne.

### Beratung der Konstitution von 1808

Die außenpolitische Umorientierung Bayerns in diesen Jahren und die Bildung des Rheinbundes dürften ebenfalls eine Rolle gespielt haben. Immerhin enthält ein Protokoll vom 8. Juni 1807 noch eine der weittragenden Entscheidungen dieser Regierung: Sie beschloss unter Hinweis auf die katastrophale Lage der Staatsfinanzen, die Steuerprivilegien des Adels abzuschaffen – was erst nach dem Ende des alten Reiches möglich geworden war –

und an Stelle der nun aufgehobenen landständischen Verfassung Bayern eine neue Konstitution zu geben, die für alle Provinzen, alte und neue, gleichermaßen gelten sollte, sodass das neue Bayern nach Montgelas' Worten „in einen Gesamtstaat umgeschmolzen“ werden sollte.

1808 fand wieder eine große Anzahl von Sitzungen der Geheimen Staatskonferenz statt, danach nur noch wenige. An ihre Stelle traten seit 1809 zahlreiche Sitzungen des Geheimen Rates (1809 bis 1816 waren es 232). Beide Häufungen von Sitzungen und damit von Protokollen erklären sich durch die großen Reformen, die auf Grund der Konstitution von 1808 durchgeführt wurden. Diese Protokolle sind meist sehr umfangreich; ihnen liegen auch die zu den einzelnen Themen herangezogenen Archivakten und die Vorträge der Referenten in Gänze bei.

### Zentrale Quelle der Regierung Montgelas

Die Protokolle des bayerischen Staatsrats, der Geheimen Staatskonferenz und des Geheimen Rates (hier zusammenfassend als Protokolle des bayerischen Staatsrats bezeichnet) sind, wie wir heute wissen, die wichtigste zentrale Quelle für die Reformpolitik der Regierung Montgelas. Erstaunlicherweise hat sie aber die Geschichtsforschung, von zwei Ausnahmen abgesehen, erst seit etwa 1960 benützt. Vor 1918, möglicherweise auch danach, waren sie offenbar für die Forschung nicht zugänglich.

Die früheste Verwendung der Staatsratsprotokolle findet sich bei Michael Doeberl in seiner Akademieabhandlung „Rheinbundesverfassung und bayerische Konstitution“, erschienen in den Sitzungsberichten 1924. Der nächste Historiker, der die Staatsratsakten zitierte, war Fritz Zimmermann in seiner „Bay-

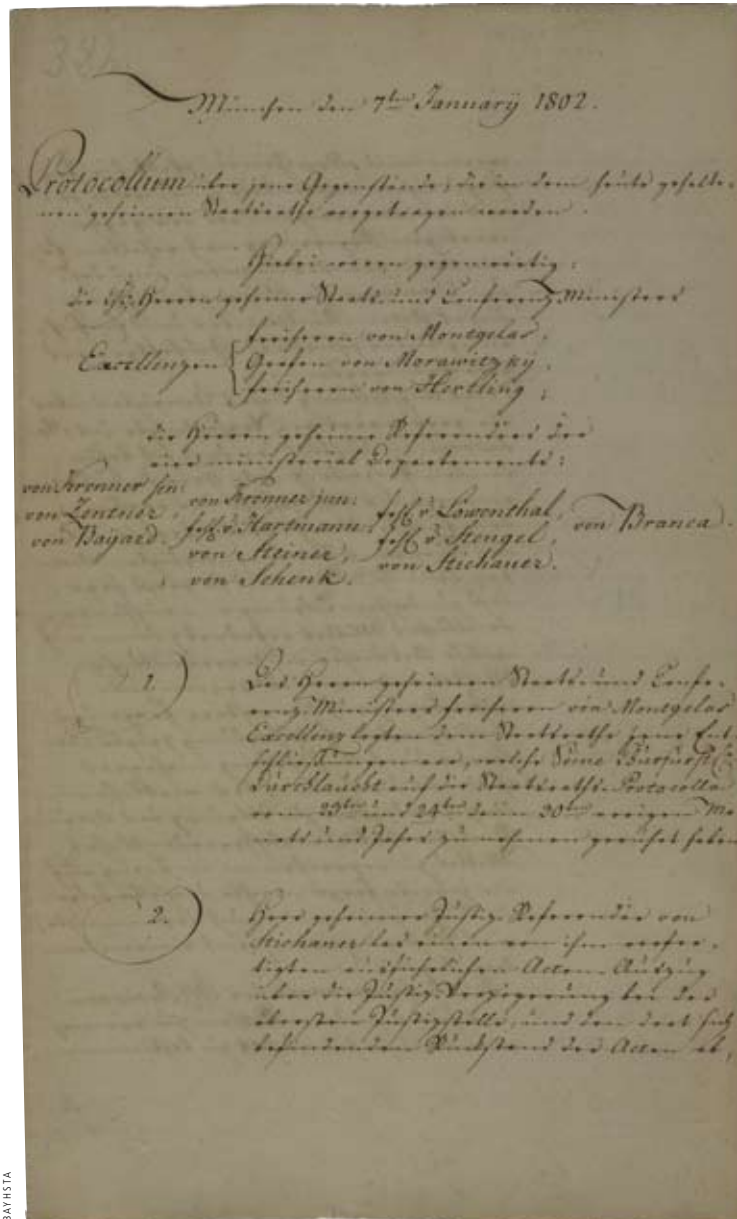


PETER FRANCK, MÜNCHEN

erischen Verfassungsgeschichte vom Ausgang der Landschaft bis zur Verfassungsurkunde von 1818“, Teil 1, München 1940. Zimmermann wunderte sich, dass die Protokolle bisher übersehen worden seien und ihr Inhalt ganz unbekannt sei, und nannte auf Seite 92 mehrere andere, damals neuere Autoren, die sie nicht kannten. Erst seit den sechziger und siebziger Jahren wurde der Bestand „Staatsratsprotokolle“ zunehmend herangezogen, wengleich die wissenschaftliche Benützung und der Zugriff des einzelnen Autors auf das für seine Forschung Wichtige in diesen umfangreichen Akten enorm erleichtert gewesen wäre, hätte es damals schon eine Edition gegeben.

**Das Editionsprojekt**

Seit 1998 nahm der Gedanke einer Veröffentlichung dieser Protokolle in Gesprächen zwischen dem damaligen Sekretär der Historischen Kommission Winfried Schulze und mir mit dem Generaldirektor der Staatlichen Archive Hermann Rumschöttel konkrete Gestalt an. Später nahm auch der Präsident der Historischen Kommission Lothar Gall an Verhandlungen teil. Nach mehreren Gesprächen mit der Bayerischen Landesstiftung, vor allem deren Vorstandsvorsitzendem Staatsminister a. D. Hans Maurer, und einem Antragsverfahren bewilligte die Landesstiftung die Finanzierung des Hauptteils der Kosten von 2001 bis 2006, wofür wir dieser Institution äußerst dankbar sind. Einen wesentlichen Beitrag leistete auch die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, indem sie dem Bearbeiter ein Arbeitszimmer im Hauptstaatsarchiv mit allen Erleichterungen des Zugangs zu den Quellen und mit Übernahme eines Teils der Materialkosten zur Verfügung stellte. Die Historische Kommission ihrerseits verpflichtete sich gegenüber der Landesstiftung, später die Personalkosten allein zu



Erste Seite eines Staatsratsprotokolls vom 7. Januar 1802 mit Angabe der Teilnehmer.

tragen. Die durch die Historische Kommission dem Bearbeiter Esteban Mauerer zugesagte Stelle ist zunächst einer Stellensperre zum Opfer gefallen. Für 2007 und 2008 finanziert die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) dankenswerterweise das Unternehmen. Wie es dann weitergeht, ist noch offen.

**Bereits zwei Bände liegen vor**

Der erste Band der Edition wurde 2006 veröffentlicht unter dem Titel „Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799 bis 1817“, Band 1, 1799 bis 1801, bearbeitet von Reinhard Stauber unter Mitarbeit

von Esteban Mauerer. Der Band wurde herausgegeben und gleichzeitig verlegt durch die Historische Kommission, gefördert mit Mitteln der Bayerischen Landesstiftung, gedruckt auch mit Unterstützung der Bayerischen Einigung/Bayerischen Volksstiftung. Nachdem Reinhard Stauber 2003 einen Ruf auf einen Lehrstuhl der Universität Klagenfurt angenommen hatte, wurde Esteban Mauerer sein Nachfolger. Er nahm Nachforschungen im Bayerischen Hauptstaatsarchiv und in der Bayerischen Staatsbibliothek vor, die Herr Stauber von Klagenfurt aus nicht mehr durchführen konnte, und betreute

**Georg Friedrich Freiherr von Zentner, (1752–1835), Bayerischer Staatsminister, Reichsrat und Ehrenmitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften seit 1801. Lithographie von Gottlieb Bodmer nach einem Gemälde von Joseph Karl Stieler.**

die Drucklegung des Bandes und das Register. Reinhard Stauber hat diesem ersten Band einen Gesamtüberblick über alle drei Serien der Protokolle (bis 1817) zusammen mit einer historischen und institutionengeschichtlichen Übersicht, einer Bewertung dieser Quellen und mit biographischen Angaben über die wichtigsten Angehörigen der Gremien vorangestellt. Er vertiefte diese Ausführungen noch und gab eine Einordnung des historischen Materials in dem Sammelband „Grundlagen der modernen bayerischen Geschichte“ von 2007.

Der umfangreichere zweite, allein von Esteban Mauerer bearbeitete Band für die Jahre 1802 bis 1807 ist im März 2008 erschienen. Wie Herr Stauber, so hat auch Herr Mauerer neben der reinen Editionsarbeit umfangreiche Forschungen im Bayerischen Hauptstaatsarchiv durchgeführt, um die vielen Aussagen und Zusammenhänge aufzuklären, die in den Protokollen unklar bleiben. Auch dieser zweite Band ist mit einer umfassenden Einleitung versehen, die unter anderem wichtige Themengruppen der Sitzungen zusammenstellt.

Die Bearbeiter gehen flexibel vor. Sie tragen der unterschiedlichen Anlage der Protokolle, je nach dem Entwicklungsstand der staatlichen Institutionen, Rechnung. Sämtliche in den Protokollen behandelten Punkte werden durch ein Kurzregest erschlossen. Für weniger bedeutsame Einzelfälle hat es mit diesem Kurzregest sein Bewenden. Aber auch den Teilen, die wegen ihrer Bedeutung im Volltext wiedergegeben werden, geht jeweils ein den Inhalt mit wenigen Sätzen resümierendes Kurzregest voraus.



### Das neue Bayern: von der Beamtenevaluation bis zum Hoftheater

Schon die beiden bis jetzt vorliegenden Bände lassen die fieberhafte Aktivität der Regierung Montgelas und ihrer leitenden Beamten erkennen. Es geht um den Aufbau des neuen, aus unterschiedlichen Bestandteilen zusammengesetzten Staates, die Ausweitung der Staatstätigkeit auf vieles, was früher von Ständen, Feudalherren, Städten, Zünften, von historischen Rechten und Privilegien sowie dem Belieben des Landesherrn abhing. Man kann die Durchsetzung neuer Rechtsgrundsätze ohne Ansehen des Standes und Ranges erkennen. Die Beamten werden evaluiert, Pflichtvergessene, Unfähige und Günstlinge Karl Theodors werden entlassen, eingestellt werden erprobt Tüchtige, aber die Nähe zu den ehemaligen Zweibrückenern, Max Joseph und Montgelas, spielt doch ebenfalls eine Rolle. Der Staatsdienst wird auf eine neue Grundlage gestellt hinsichtlich Vorbildung, Qualifikation und Leistung, aber auch durch eine gesicherte Besoldung.

Die Organisation der neuen Verwaltung, der Finanzen, des Gerichtswesens, der Wille zur Humanisierung des Strafrechts und Strafvollzugs, die Kirchenpolitik vor, während und nach der Säkularisation, die Einführung von Toleranz und Parität zwischen den Konfessionen, die Verbesserung der Rechtssicherheit des Bürgers, die Herstellung der Gleichheit vor dem Gesetz werden hier an grundsätzlichen Vorlagen wie auch an vielen Einzelfallentscheidungen beleuchtet. Die Aufhebung der Pressezensur, eine liberalere Wirtschaftspolitik werden erkennbar, es werden wichtige Beschlüsse gefasst, beispielsweise zu Universitäten und Schulen, zu Hoftheater und Hofmusik, zur Förderung des Salzbergbaus, um nur einige Themen zu nennen. Territorial betreffen die frühen Protokolle neben Alt- und Neubayern auch die rechtsrheinische Pfalz um Mannheim und Heidelberg bis zu deren Abtretung an Baden Ende 1802, ferner das erst 1806 an Frankreich abgetretene Herzogtum Berg mit seiner Hauptstadt Düsseldorf. Lange vor der preußischen Reformzeit wurden in Bayern bereits wesentliche Maßnahmen getroffen, denen auch die meisten anderen deutschen Staaten sich später nicht entziehen konnten.



*Der Autor ist em. Professor für Neuere Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München, seit 1974 Mitglied der Historischen Kommission und seit 1979 Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften sowie deren Kommission für bayerische Landesgeschichte. Er leitet die Abteilung „Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799–1817“ der Historischen Kommission.*

### Weiterführende Literatur

- Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799 bis 1817, Bd. I, 1799 bis 1801, bearb. v. Reinhard Stauber unter Mitarbeit v. Esteban Mauerer, hg. v. d. Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und v. d. Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München 2006; Bd. II, 1802 bis 1807, bearb. v. E. Mauerer, München 2008.
- Dietmar Willoweit (Hg.), Grundlagen der modernen bayerischen Geschichte, Staat und Politik im Spiegel der Regierungsprotokolle des 19. und 20. Jahrhunderts, Göttingen 2007.
- Eberhard Weis, Montgelas. Zweiter Band. Der Architekt des modernen bayerischen Staates, 1799–1848, München 2005, insb. S. 7–12, S. 512–516.
- Esteban Mauerer, Die Protokolle des bayerischen Staatsrates 1799 bis 1817, in: „Akademie Aktuell“ 1/2006, S. 16–20.