Rudolf Vierhaus

Aufklärung und Reformzeit.

Kontinuitäten und Neuansätze in der deutschen Politik des späten 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts

I

Die Diskussion um das Ausmaß des Wandels, der „um 1800“ in Europa bzw. in der atlantischen Welt stattgefunden hat und in dem das entstanden ist, was oft die „moderne Welt“ genannt wird, hat trotz ihrer langen Dauer nichts an Aktualität verloren. Ebensovienig die Debatte um Verlauf, Tiefenwirkung und besonderen Charakter der Veränderungen, die um diese Zeit in Deutschland stattgefunden haben. Als ein Reflex der Bemühungen um die Deutung dieser Zeit kann die Schwierigkeit gelten, eine überzeugende, sachnahe Periodisierung der deutschen Geschichte vom 18. zum 19. Jahrhundert zu finden. Ein der großen Revolution in Frankreich vergleichbares, zumindest annähernd tief einschneidendes Ereignis läßt sich für sie nicht benennen. Dennoch drängt sich die Frage auf, ob die Revolution im Nachbarland nicht doch Auswirkungen auch auf den Raum des noch bestehenden Alten Reiches gehabt hat, die es berechtigt erscheinen lassen, 1789 als Epochendatum auch der deutschen Geschichte anzuerkennen? Genau besehen aber war es nicht die Ausstrahlung der Revolution, nicht einmal ihr expansiver Ausgriff bis zum Rhein, der das Gebäude des Reiches zum Einsturz brachte, sondern erst die Intervention Napoleons in Mitteleuropa. Das deutsche *ancien régime* endete 1803–1807 mit der Säkularisation der geistlichen Staaten und der Mediatisierung der Reichsgrafschaften, der Reichsstädte und der Reichsritterschaft, mit der Begründung des Rheinbundes und der Auflösung des Reiches, mit der Katastrophe Preußens und der Begründung napoleonischer Satellitenstaaten.

Andererseits muß festgestellt werden, daß in den größeren Rheinbundstaaten erst jetzt ein absolutistisches Regiment zur Ausbildung gelangte. Jetzt erst setzten sich hier Forderungen und Grundsätze aufgeklärter Reformpolitik durch. Mehr noch: Über das Neuordnungswerk des Wiener Kongresses hinaus lassen sich starke Kontinuitäten, auch in staatlichen und ständischen Institutionen, feststellen. Endete das deutsche *ancien régime* nicht erst 1848, mit der „Deutschen Revolution“, die zwar als nationales Einigungs- und Verfassungswerk scheiterte, aber doch in Preußen und Österreich den Übergang zum Konstitutionalismus brachte und allgemein das politische Bewußtsein in Deutschland tief veränderte? Oder muß umgekehrt betont werden, daß das *ancien régime* auch in Deutschland schon im späten 18. Jahrhundert in der Auflösung begrif-

fen und dieser Prozeß durch die Auswirkungen der Französischen Revolution, das Weiterdrängen von Reformen in demokratischer Richtung durch den Bonapartismus behindert wurde? Muß nicht überhaupt die Zeit der aufgeklärten Reformen seit dem Ende des Siebenjährigen Krieges und die der Staatsreformen des beginnenden 19. Jahrhunderts in Deutschland bis 1815 oder 1819 oder 1830 stärker unter dem Aspekt der Kontinuität gesehen werden? Damit würde man sich von der politischen und Institutionengeschichte her älteren Periodisierungsvorschlägen der deutschen Literatur- und Geistesgeschichte annähern, die die Zeit vom Sturm und Drang bis zu Goethes und Hegels Tod als eine Großepoche zusammenfaßten, welche Klassik und Romantik, kritischen Idealismus und Neuhumanismus übergriff.

Allen Periodisierungen liegen bestimmte Annahmen zugrunde; sie bringen Optionen zum Ausdruck, die begründbar, aber auch bestreitbar sind. Denn alle Periodisierungen sind nachträgliche Rationalisierungen, die den Ablauf des geschichtlichen Prozesses zu strukturieren und die Fülle der Geschehnisse und Zusammenhänge begrifflich zu fassen versuchen. Da der Prozeß der Geschichte in den verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens nicht synchron verläuft, läßt sich eine politikgeschichtliche nicht ohne weiteres mit einer wirtschafts- oder literaturgeschichtlichen Periodisierung gleichschalten. Man müßte schon weit abstrahieren und sehr allgemeine Gliederungskategorien zugrundelegen, wenn man eine allgemeingültige Periodisierung vornehmen wollte, also z. B. – was oft geschehen ist und in der europäischen Überlieferung hohe Dignität besitzt – nach Jahrhunderten zählen. In der Tat assoziieren sich mit den einzelnen Jahrhunderten relativ konkrete Vorstellungen. Gerade im Hinblick auf die deutsche Geschichte aber hat sich immer wieder das Bedürfnis eingestellt, zwischen dem achtzehnten und dem neunzehnten Jahrhundert eine Epoche *sui generis* anzusetzen, sowohl in Bezug auf die politische und Geistesgeschichte als auch auf die Bewußtseins- und Sozialgeschichte. Dieser Epochenansatz liegt auch nicht außerhalb europäischer Vergleichbarkeit; ihm muß also keineswegs die Absicht unterstellt werden, die These vom „deutschen Sonderweg“ zu stützen.

II

Im folgenden geht es um den Nachweis, daß es in Deutschland vom 18. zum 19. Jahrhundert starke personelle, ideelle und institutionelle Kontinuitäten gegeben hat¹. Diesen Befund auf eine fehlende Revolution zurückzuführen, bliebe an der Oberflä-

¹ Diese Thematik ist angesprochen u. a. in: *Eberhard Weis*, Absolute Monarchie und Reform im Deutschland des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts, in: Festschr. f. Karl Bosl, hrsg. von *Friedrich Prinz*, *Franz-Josef Schmale* und *Ferdinand Seibt* (Stuttgart 1974) 436–461. – *Rudolf Vierhaus*, Von der altständischen zur Repräsentativverfassung, in: *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, unter Mitwirkung von *Karl Möckl*, hrsg. von *Karl Bosl* (Berlin 1977) 177–194. – *Ders.*, Vom aufgeklärten Absolutismus zum monarchischen Konstitutionalismus. Der deutsche Adel im Spannungsfeld von Revolution, Re-

che der Erklärung. Auch in Frankreich hat die Revolution nicht, wie ihre Protagonisten meinten, völlig neue Verhältnisse geschaffen, sondern – worauf Tocqueville entschieden hingewiesen hat – eine langfristige institutionelle Entwicklung fortgesetzt, ja gesteigert. „Unsichtbare, aber fast allmächtige Bande verknüpfen die Ideen eines Jahrhunderts mit denen des vorausgegangenen, die Vorliebe der Söhne mit den Neigungen der Väter“, heißt es in Tocquevilles 1836 niedergeschriebenem Essay „Etat social et politique de la France avant et depuis 1789“. Er fährt fort: „Eine Generation mag wohl den vorausgegangenen Generationen den Krieg ansagen, aber es ist leichter, sie zu bekämpfen als ihnen nicht zu gleichen. Man kann also schwerlich über eine Nation in einer bestimmten Zeit sprechen, ohne zu sagen, was sie ein halbes Jahrhundert zuvor gewesen war.“ Und am Ende des Durchgangs durch ein halbes Jahrhundert resümiert er: „Wenn wir jetzt das Buch der Geschichte schließen und ... dazu übergehen, uns anzuschauen, was diese Zeit hervorgebracht hat, so bemerken wir, daß sich ungeheure Veränderungen vollzogen haben. Aber *unter* allen diesen neuen und unbekannten Dingen erkennen wir leicht die gleichen charakteristischen Züge, die uns ein halbes Jahrhundert zuvor aufgefallen waren. Man übertreibt also im allgemeinen die durch die französische Revolution hervorgebrachten Wirkungen.“² – „Ungeheure Veränderungen“ vollzogen sich um 1800 auch in Deutschland, wenngleich anderer Art, auf andere Weise und mit anderen Ergebnissen. Französische Besetzung und Verwaltung auf dem linken Rheinufer für mehr als zwanzig Jahre, Beseitigung der geistlichen Staaten, Säkularisation geistlichen Besitzes, Liquidation der Landeshoheit von Reichsrittern und Reichsgrafen, also Herrschaftswechsel in zahlreichen Fällen; Auflösung des Reiches, Aufhebung der Reichsgerichte und des Reichstags; Kriege, Grenzveränderungen, Besatzungen; Regierungs- und Verwaltungsreformen, Veränderungen im Rechts- und Schulwesen, in der Militär- und Kirchenorganisation – das alles zusammen bedingte im Laufe eines Vierteljahrhunderts ein Maß an Umgestaltung, das allenfalls mit den tiefreichenden Veränderungen in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts verglichen werden kann. Eine Umgestaltung, die auch durch das Wiederherstellungswerk des Wiener Kongresses nicht rückgängig gemacht wurde³!

Gewiß haben die Menschen in Deutschland diese Veränderungen auf unterschiedliche Weise erlebt, je nachdem sie, direkt oder indirekt, als engagierte Beobachter, als

form und Restauration (1789–1848), in: Legitimationskrisen des deutschen Adels 1200–1900, hrsg. von Peter Uwe Hobendahl und Paul Michael Lützeler (Literaturwissenschaft und Sozialwissenschaften 11, Stuttgart 1979) 119–135.

² Dieser Essay ist jetzt zu finden in: Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution. Œuvres Complètes*, ed. J.-P. Mayer, Bd. II, (Paris 1952) 31–66; die zitierten Stellen 35 f., 65. (Ich folge der Übersetzung von Siegfried Landshut in der von ihm hrsg. Auswahl aus dem Gesamtwerk Tocquevilles (Das Zeitalter der Gleichheit, Kröners Taschenbuchausgabe Bd. 221, Stuttgart 1954, 121, 144 f.)).

³ Generell sei hier verwiesen auf: Kurt von Raumer/Manfred Botzenhart, Deutschland um 1800: Krise und Neugestaltung. Von 1789 bis 1815, (Hdb. d. Dt. Gesch., hrsg. von Leo Jost, Bd. 3/I, 1. Teil, Wiesbaden 1980). Ferner: Karl Otmar Frhr. v. Aretin, Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund, (Deutsche Geschichte, hrsg. von Joachim Leuschner, Bd. 7, Göttingen 1980). – Elisabeth Fehrenbach, Vom Ancien Régime zum Wiener Kongreß, (Oldenbourg Grundriß der Geschichte 12, München 1981).

Reformfreunde oder als Anhänger des Alten betroffen waren. Alle aber standen unter dem Eindruck einer tiefen Krise der politischen Institutionen wie des politischen Bewußtseins, deren Ausgang die Betroffenen und Beobachtenden nicht abzusehen vermochten. Diese Ungewißheit wurde dadurch noch verstärkt, daß die Krise zu einem beträchtlichen Teil aus externen Anlässen hervorging, so daß sich den Deutschen das Gefühl aufdrängen mußte, politisch nur mehr Objekt der Politik großer europäischer Mächte, vor allem des napoleonischen Frankreich, darzustellen, und von einem Verlust der politischen Identität bedroht zu sein⁴. Zugleich löste die Krise vielfältige, oft diffuse, oft widersprüchliche Erwartungen auf die Durchführung notwendig erachteter oder steckengebliebener Reformen, auf Modernisierung der deutschen politischen Verhältnisse aus, die, nachdem so viele der älteren Institutionen beseitigt waren oder sich aufgelöst hatten, ebenso dringend wie erleichtert erschienen. Denn wenn auch der Spielraum für selbständiges Handeln deutscher Regierungen während der napoleonischen Ära außenpolitisch eng beschränkt war, so war er in den vergrößerten Rheinbundstaaten wie auch in Preußen nach der Katastrophe von 1806/07 größer als zuvor – in mancher Hinsicht auch größer als später, nachdem sich die Verhältnisse konsolidierten und restaurative Kräfte wieder stärker hervortraten.

Gleichwohl sind bekanntlich das gesellschaftliche Gefüge und die innerstaatlichen Machtverhältnisse in Deutschland nicht in einer mit Frankreich vergleichbaren Tiefe verwandelt worden. Die schnell bemühte Erklärung, daß nämlich in Deutschland keine Revolution wie in Frankreich stattgefunden habe, hilft nicht weiter, zumal wenn dabei unterstellt wird, sie hätte stattfinden müssen und ihr Ausbleiben beweise ein deutsches Entwicklungsdefizit. Revolutionen aber müssen nicht eintreten; es gibt keinen Entwicklungsmechanismus, der Revolutionen vom Typ der französischen verlangt. Richtiger ist es, nach den politischen und sozialen Verhältnissen in Deutschland im späten 18. Jahrhundert und den ihnen innewohnenden Spannungen zu fragen⁵. Hatten sie einen Punkt erreicht, der eine revolutionäre Situation erzeugte? Und weiter: Ist durch die napoleonische Intervention eine mögliche revolutionäre Entwicklung verhindert oder ein erfolgreicherer evolutionärer Umgestaltungsprozeß behindert oder abgedrängt worden? Damit aber stellt sich auch die Frage, welche Reformideen und -potentiale es in Deutschland um 1800 gab?

⁴ Vgl. dazu auch: *Rudolf Vierhaus*, Heinrich von Kleist und die Krise des preußischen Staates um 1800, in: *Kleist-Jahrbuch* (1980) 9–33. – Ferner die ältere, nicht unproblematische Arbeit von *Henri Brunschwig*, *La crise de l'état prussien à la fin du XVIIIe siècle et la genèse de la mentalité romantique*, (Paris 1947).

⁵ Vgl. *Rudolf Vierhaus*, Politisches Bewußtsein in Deutschland vor 1789, in: *Der Staat* 6 (1967) 175–196; *Marc Raeff*, *The Well-Ordered Police-State. Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia, 1600–1800*, (New Haven/London 1983).

III

Mit solchen Fragen soll kein prinzipieller historischer Gegensatz zwischen „französischer“ Revolution und „deutscher“ Reform konstruiert werden. Reformen sind in jedem politisch-sozialen System nötig; erst die Unfähigkeit des Systems bzw. der divergierenden Kräfte in ihm zur Reform oder das Fehlschlagen von Reformversuchen lassen revolutionäre Situationen entstehen, wozu in der Regel noch andere, nicht-systemspezifische Umstände – z. B. Versorgungskrisen, außenpolitische Einwirkungen, militärische Niederlagen – beitragen. (Erst die moderne sozialistische Revolution wird von Minderheiten mit dem Ziel „gemacht“, die politische Macht zu erobern, um grundlegende Veränderungen der Gesellschaft durchzuführen.) Die Deputierten, die 1789 zur Versammlung der Generalstände nach Versailles kamen, wollten keine Revolution machen, sondern Verbesserungen, institutionelle Änderungen, Reformen erreichen; nur das Zusammentreffen mehrerer Entwicklungen hat eine „große“ Revolution möglich gemacht – und auch sie ist nicht ohne Restauration geblieben!

Daß die politischen und auch die sozialen Verhältnisse in Deutschland in erheblichem Maße verbesserungsbedürftig seien, war im 18. Jahrhundert, insbesondere in seinem letzten Drittel, communis opinio zumindest unter den Gebildeten, wobei im einzelnen unterschiedliche Meinungen über den Umfang, den Weg und die Mittel, über die Ziele und die Gefahren bestanden, zumal die Chancen für Reformen in den einzelnen deutschen Territorien sehr verschieden beurteilt werden mußten. Niemand dachte an die Auflösung des Reiches, das spätestens seit 1648 eine Art Dachverband mehr oder weniger selbständiger Staaten oder staatlicher Gebilde war; daß aber die Reichsgerichte, insbesondere das Reichskammergericht, das Reichsmilitär- und -verteidigungswesen der „Verbesserung“ bedurften, wurde von niemandem bestritten. Vielfach wurde eine Stärkung der kaiserlichen Exekutivgewalt, eine erhöhte Funktionsfähigkeit des Reichstags und der Reichskreise gefordert. Reichsjuristen wie Pütter und reichspatriotische Schriftsteller wie der jüngere Moser glaubten noch immer an die Möglichkeit einer Reform des Reiches im Rückgriff auf seine einstigen Funktionen. Ihren Vorstellungen standen diejenigen nahe, die – wie Spittler oder Häberlin – von der Erneuerung der landständischen Vertretungen und ihrer Umwandlung zu echten Repräsentationen des ganzen Landes eine politische Reform in den einzelnen Staaten, vor allem die Verhinderung willkürlichen, auf militärische Gewalt gestützten despotischen Regiments, dagegen eine stärkere „Teilnahme“ der Bürger am Staate erwarteten.

Dem stand das andere Reformkonzept einer aufgeklärten Regierung unter einem mit uneingeschränkter Gewalt ausgestatteten, selber aufgeklärten Monarchen gegenüber⁶. Seine Verfechter – zu ihnen gehörten die Männer des preußischen Allgemeinen Landrechts ebenso wie die Österreicher Sonnenfels und Berg – nahmen an, daß in sol-

⁶ Vgl. *Geraint Parry*, *Enlightened Government and its Critics in Eighteenth-Century Germany*, in: *Historical Journal* 6 (1963) 178–192.

chem System optimale Chancen für Reformen auf dem Wege der Gesetzgebung, der Verwaltung und der öffentlichen Erziehung gegeben seien. Reform war von ihnen ganz als Veranstaltung „von oben“ verstanden: als Ergebnis vielfältiger vernünftiger Maßnahmen, die zum Nutzen des Ganzen, damit auch zum Wohle aller Einzelnen, selbst gegen ihren unvernünftigen Widerstand, durchgesetzt werden müssen und dürfen, weil sie im Prinzip die Zustimmung der vernünftig Denkenden finden, ohne daß doch diese Zustimmung formal notwendig ist. Notwendig dagegen ist die freie kritische Diskussion, in der sich politische Bewußtseinsbildung entfaltet, deren legitime Träger die gebildeten Schriftsteller, die Pfarrer, Lehrer, Beamten sind.

Obwohl diese Reformkonzeption eng mit der Aufklärung verknüpft war, hat sie ihren Ursprung nicht in ihr. Die Verbesserung der Justiz, der Moral und des Arbeitsflusses, die Überwindung von Armut, die Stärkung der Wirtschaft, die Erhöhung der staatlichen Einkünfte und die Modernisierung der Heeresorganisation strebten schon patriarchalisch und absolutistisch regierende Fürsten an, sei es unter dem Einfluß frommer Amtsauffassung oder im Sinne kameralistischer Verwaltungslehre oder auch nur im Interesse der Machtsteigerung. Solche Politik lag im Zuge der Rationalisierung des Staatsapparates, die ansatzweise in allen frühmodernen Staaten Europas zu beobachten ist. In Deutschland bestanden dafür besonders gute Voraussetzungen, denn in manchen Staaten waren die Landstände schwach entwickelt oder fehlten ganz; viele Städte hatten den Wohlstand und die Unabhängigkeit verloren, die sie im 16. Jahrhundert besaßen; das Landeskirchenwesen stützte die Macht der Landesherren. Auch der Regenteneifer mancher Fürsten darf nicht unterschätzt werden. Der „teutsche Fürstenstaat“, wie Seckendorff ihn beschrieben hatte, das Modell des wohlgeordneten „Polizei“-Staates unter wohlwollender Obrigkeit, ist nicht nur Theorie gewesen!⁷

Oft freilich blieb die Praxis eng, bevormundend und pfennigfuchserisch, erreichte keine Stetigkeit, wurde behindert durch Verschwendung oder scheiterte an zu geringen Mitteln und fehlendem Personal für die Durchführung. Es gibt keinen Grund, die Politik der inneren „Staatsbildung“ (O. Hintze) zu idealisieren. Für die Entwicklung des modernen Staates mit seiner umfassenden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz ist sie gleichwohl grundlegend wichtig gewesen und hat die politische Mentalität der Regierenden wie der Regierten erheblich geprägt. Wuchs bei jenen die Neigung, Herrschaft nicht nur als Aufgabe und Recht der Erhaltung des Bestehenden, sondern auch der Gestaltung und Verbesserung zu verstehen, so bei diesen die Gewöhnung an administrative Kontrolle, Regulierung und Anleitung. Regierung und Verwaltung – also „der Staat“ – griffen zunehmend, permanent und direkt in das Leben der Untertanen ein.

War es also nicht erst der Staat des sogenannten Absolutismus oder gar des „aufgeklärten Absolutismus“, in dem diese Entwicklung anhub, so hat sie doch dort, wo der Anspruch der Monarchen auf absolutes Regiment erhoben und wirksam wurde, wesentliche Fortschritte gemacht. Anders gesagt: Die Aufklärung war keine notwendige

⁷ Vgl. *Rudolf Vierhaus, Deutschland im Zeitalter des Absolutismus. (1648–1763)*, (Deutsche Geschichte, hrsg. von *Joachim Leuschner*, Bd. 6, Göttingen 1978).

oder gar hinreichende Bedingung für die Reformpolitik deutscher Regierungen in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, sie hat jedoch für solche Politik neue Motive geliefert, das Bewußtsein für die Notwendigkeit von Veränderungen gestärkt und diesen eine neue Zielsetzung gegeben. Ohne daß die älteren Ziele staatlicher Machtsteigerung, im Innern wie nach außen, an Bedeutung zurücktraten, wandelten sich das Selbstverständnis von Regenten und Regierungen und der Stil ihrer Politik. Zunehmend wurden Gesetze und Verordnungen – keineswegs nur in werbewirksamer Anpassung an den „Zeitgeist“ – mit dem Wohl des Ganzen, der Glückseligkeit der Bürger, der Menschenwürde begründet und dabei auf den Gesellschaftsvertrag, auf Menschenrechte und die Vernunft rekurriert. Regenten und Minister betonten ihren „patriotischen“ Eifer und verlangten ihn auch von den Untertanen; sie legten Wert darauf, als „aufgeklärte“ Männer in den Zeitungen und Zeitschriften gelobt und wegen Verbesserungen und Reformen, die sie veranlaßt oder zugelassen hatten, gefeiert zu werden. Aufgeklärte Monarchen wie Friedrich II., Joseph II., Karl Friedrich von Baden wurden als Beispiele hingestellt. Zumal nach dem Siebenjährigen Krieg fanden Gesetze und praktische Verwaltungsmaßnahmen, die aufgeklärten Grundsätzen entsprachen – oder doch so interpretiert werden konnten –, in der sich entfaltenden Publizistik der Zeit ein positiveres Echo als militärische Erfolge. Zwischen aufgeklärten Schriftstellern und der Verwaltung entwickelte sich ein Verständnis, das in dieser Form nur möglich war, weil viele der Schreibenden selber Beamte waren oder nach Beamtung strebten. Sie beteiligten sich an der Kritik der bestehenden Verhältnisse und Verhaltensweisen, wobei sie in der Regel den eigenen Herrscher und das eigene Land ausnahmen, es allerdings in ihrer allgemeinen Kritik und auch in Lob und Tadel der Zustände in anderen Ländern indirekt mitmeinten. Die publizistisch tätigen Professoren, Juristen, Pfarrer, Verwaltungsbeamten des frühen Liberalismus im 19. Jahrhundert, die zum Teil in den Landtagen saßen, hatten ihre Vorläufer in den Aufklärungsschriftstellern des späten 18. Jahrhunderts.

IV

Die bisher nur sehr allgemein angesprochene Kontinuitätsproblematik soll im folgenden (1.) unter personalgeschichtlichem, (2.) unter institutionengeschichtlichem, (3.) unter ideengeschichtlichem und (4.) unter mentalitätsgeschichtlichem Aspekt näher erörtert werden.

1. Als die Auflösung des Reiches, die z.T. erheblichen Vergrößerungen der Rheinbundstaaten und der Zusammenbruch Preußens Staatsreformen notwendig machten, wurden diese dadurch erleichtert und vorgeformt, daß die Männer, die sie in die Hand nahmen, schon bereit standen⁸. Sie kamen nicht „aus dem Volke“; sie waren durch-

⁸ Neben der älteren Literatur, die man jetzt vor allem bei *v. Raumer/Botzenhart*, (s. Anm. 3) bezeichnet findet, sind besonders zu nennen: *Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Bd. I: Reform und Restauration. 1789 bis 1830, (Stuttgart 1957). – *Franz-Ludwig Kne-*

weg keine völlig „neuen Männer“, sondern hatten fast alle vorher Erfahrungen im Staatsdienst gesammelt, wenn auch meist nicht in Spitzenstellungen. Das gilt für Stein und Hardenberg, Scharnhorst, Frey und die Schrötters ebenso wie für Montgelas, Brauer, Reitzenstein, Georgii und andere. In den meisten Fällen waren sie während ihrer Ausbildung und ersten Tätigkeit mit aufgeklärten Reformvorschlägen und -forderungen, zum Teil schon mit einer – wenn auch begrenzten – reformpolitischen Praxis in Berührung gekommen. Das trifft auch für Gönner und Zentner, für Normann und Kretschmann, für Schmid, für Boyen und Süvern wie für viele andere zu.

Sowohl die leitenden Köpfe der Reform als auch ihre engeren Mitarbeiter, die durch Denkschriften, Ausarbeitungen und Durchführungsbestimmungen einen nicht immer leicht erkennbaren Anteil am Werk der Reform hatten, waren sozusagen vom „Bau“, sie hatten bereits Beispiele der Regierungs- und Verwaltungsreform vor Augen und Anfänge davon im Rücken. Das gilt insbesondere für Preußen, aber auch für Baden. Vor allem in Süddeutschland hatten die thesesianischen und josephinischen Reformen in Österreich Eindruck gemacht, allerdings auch die Risiken forciert Veränderungen bei relativ rückständigen Verhältnissen erkennen lassen.

Gewiß war – sieht man von Friedrich von Württemberg ab – der Beitrag der Herrscher an den Reformen im beginnenden 19. Jahrhundert geringer als im achtzehnten, was nur zum Teil im minderen Format der zu jener Zeit regierenden Monarchen eine Erklärung findet. Die politische Konstellation hatte sich gewandelt; monarchische Selbstherrschaft – als Anspruch wie als Wirklichkeit – war im Prinzip überholt; die Monarchen selber sahen Vorteile darin, für das Werk der Reform verantwortliche Minister heranzuziehen. Damals wurde ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Ministerialregierung getan, allerdings auch auf dem Weg vom monarchischen zum bürokratischen Absolutismus. Denn die Reformen blieben fast ausschließlich das Werk von Beamten. Nur selten wurden outsiders herangezogen. Das hat das Selbstbewußtsein der Beamten und die Stellung von Regierung und Verwaltung noch einmal gestärkt.

Selbstverständlich dürfen Stein, Hardenberg, Montgelas, Reitzenstein, Friedrich von Württemberg, Metternich nicht einfach der nachwirkenden Aufklärung zugerechnet werden – eher schon, mit Unterschieden im einzelnen, manche ihrer Mitarbeiter. Und ebenso selbstverständlich können ihre Reformmaßnahmen, vor allem im Bereich der Verwaltungsorganisation, nicht als unmittelbare Ausflüsse aufgeklärten Denkens begriffen werden. F. L. Knemeyer hat gewiß recht, wenn er schreibt, es sei verfehlt, „aus einer allgemeinen geistesgeschichtlichen Epochenvorstellung auf Organisationsmaß-

meyer, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, (Köln 1970). – Für Bayern: *Eberhard Weis*, Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1790–1825), in: Hdb. d. bayer. Gesch., hrsg. von *Max Spindler*, Bd. IV, 1, (München 1974) 3–86. – Für Baden: *E. 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, 463–531. – Zu Württemberg: *Erwin Hölzle*, Württemberg im Zeitalter Napoleons und der deutschen Erhebung, (Stuttgart 1937). – Zu Preußen: *Reinhard Koselleck*, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1794 bis 1848, (Industrielle Welt 7, Stuttgart 1967).

nahmen selbst schließen zu wollen“. Dennoch erscheint seine Feststellung überzogen: „Die Einordnung eines Reformers als ‘Aufklärer’ hat für den Gang der Reformen keinen Erkenntniswert. Sie dürfte vielmehr zumeist zu Fehlvorstellungen führen.“⁹ Hier liegt offenbar ein doppeltes Mißverständnis vor: zum einen eine zu enge Vorstellung von dem, was die Aufklärung für den Denkstil, die Vorstellungswelt und die Praxisorientierung der Gebildeten bewirkt hat. Wenn auch die „Organisationsmaßnahmen“, die sie durchführten, an sich nicht auf die Aufklärung zurückgeführt werden können, so gingen sie doch mit einem durch die Aufklärung geprägten Bewußtsein an sie heran. Zum anderen ein zu enger Reformbegriff, der sich allerdings teilweise wohl aus der strikten Beschränkung Knemeyers auf „Regierungs- und Verwaltungsreformen“ erklärt. Es läßt sich nachweisen, daß viele Reformer die einzelnen „Organisationsmaßnahmen“ im Zusammenhang umfassenderer Staatsreform sahen und die stärkere Zentralisierung, die verbesserte Leistungsfähigkeit der Administration als Voraussetzung für aktives, erneuerndes und modernisierendes Regierungshandeln verstanden. Dies galt ebenso für die österreichische Staatsreform von 1748 wie für Steins Vorschläge zur Ablösung der Regierung „aus dem Kabinett“ durch ein kollegiales Ministerium schon vor 1806.

Insgesamt höher veranschlagt Knemeyer die Bedeutung des „staatswissenschaftlichen“ Studiums und der Lektüre staatswissenschaftlicher Schriften für die „geistige Grundhaltung“ der Reformer; dadurch sei eine „bestimmte Staatsauffassung“ vermittelt worden, die als „Basis für den Aufbau entsprechender Organisationsformen“ gedient habe, doch sei dadurch nur ein „allgemeines Ziel“ angegeben worden¹⁰. Auch hier wird man differenzieren müssen. Die Ausbildung in Königsberg bei Kant und Kraus, in Göttingen bei Pütter und Spittler, an der Hohen Karlsschule in Stuttgart hat im Einzelfall zweifellos doch mehr bewirkt als allgemeine Zielangabe.

Um die Behauptung personeller Kontinuitäten zu unterstützen, seien einige zusätzliche Beobachtungen angemerkt. Im preußischen Staatskanzler Hardenberg läßt sich leicht der allmächtige Minister für Ansbach und Bayreuth wiedererkennen, zu dessen Mitarbeitern einige der späteren Reformer in den thüringisch-sächsischen Staaten gehörten. Höheren preußischen Beamten hat es offenbar keine Schwierigkeiten gemacht, nach 1807 in den Dienst des Königreichs Westfalen zu treten und im napoleonischen Verwaltungssystem weiterzuarbeiten, ja, Vorzüge an ihm zu erkennen. Relativ hohe Kontinuität läßt sich auch in Baden erkennen, obwohl Schlosser ausschied und der Markgraf sich zunehmend zurückzog. In Bayern, wo der Herrscherwechsel von 1799, und Preußen, wo die Katastrophe von 1806/07 den Weg für personelle Veränderungen an der Spitze freimachten, standen die Reformer im Heer und in der Verwaltung schon bereit.

Ob generell von einem „neuen Beamtentyp“ gesprochen werden darf, der erst im Zuge der Reformen des beginnenden 19. Jahrhunderts geschaffen worden sei – so Knemeyer¹¹ –, bleibt zumindest fraglich. Gewiß war zur Durchführung dieser Refor-

⁹ Knemeyer a. a. O., 277.

¹⁰ Ebda 276.

¹¹ Ebda 281.

men eine Beamtenschaft erforderlich, die bereit war, sich mit den Zielen des staatlichen Neuaufbaus zu identifizieren, sich hohen sachlichen wie funktionalen Anforderungen zu stellen. Neue bzw. ausgearbeitete Ausbildungs- und Laufbahnvorschriften sollten gewährleisten, daß Können und Verdienst anstelle von Herkunft und Konnexion über Beförderung entschieden; die Mißbräuche des Sportelwesens wurden abgestellt, die Kontrollen über die Amtsausübung verschärft. Die Ansätze dafür aber waren schon früher gelegt, die Prinzipien eher formuliert worden. (Und die Ausführung neuer Bestimmungen blieb auch nach der Reform noch oft hinter den erklärten Zielen zurück.)

2. Institutionelle Kontinuitäten lassen sich besonders deutlich in Österreich und auch in Preußen erkennen. In diesen, aus historisch zum Teil sehr unterschiedlich geprägten Ländern zusammengeführten Staaten hatte die Tendenz zur Zentralisierung auf der obersten Verwaltungsebene schon im 18. Jahrhundert zu umfassend angelegten, wenn auch nur limitiert erfolgreichen Organisationsmaßnahmen geführt, die für andere Staaten zum Beispiel geworden sind. Dafür kann das von Eberhard Weis ans Licht gezogene sog. „Ansbacher Memoire“ Montgelas' von 1796 als Beleg dienen¹². Mit Recht sagt Weis, daß jede „ernsthafte Reformdenkschrift“ dieser Zeit ihre Vorgänger im 18. Jahrhundert gar nicht ignorieren konnte¹³. Selbstverständlich sind im Einzelfall die besonderen Bedingungen des Staates und der Stunde zu beachten. Während das Stein'sche Konzept von 1808 bereits die Überwindung überzogener Zentralisierung der Regierungsgewalt beabsichtigte, stand bei den Reformen der vergrößerten Rheinbundstaaten Zentralisierung noch ganz im Vordergrund. So auch, insbesondere in Württemberg, die Ausschaltung ständischer Mitregierung und Ämterbesetzung. Für Württemberg, in begrenzterem Maße auch für Bayern, läßt sich insofern von spätem Absolutismus sprechen, als sich nun erst Maßnahmen der Regierung durchführen ließen, die in absolutistisch regierten Staaten schon früher stattgefunden hatten. Analoges gilt für die napoleonischen Modellstaaten Berg und Westfalen¹⁴. Charakteristisch, daß das napoleonische Regierungssystem mit seiner starken Betonung der Exekutive und das napoleonische Verwaltungssystem mit seinem regelmäßigen, schematischen Aufbau wegen ihrer überlegenen Rationalität viele deutsche Beamte beeindruckte.

Noch stärker als in der Verwaltung treten institutionelle Kontinuitäten im Rechtswesen in den Blick. Die Kodifizierung mit dem Ziel des Übergreifens regionaler Rechte, der Rationalisierung des geltenden Rechts und der Gleichförmigkeit der Justiz, ferner die Reformen im Prozeß- und Strafrecht und Strafvollzug waren nach Idee und erster Ausführung Werke des 18. Jahrhunderts und der Aufklärung! Ohne Christian Wolff und seine Schüler, ohne Pufendorf, Hobbes, Grotius, ohne die Naturrechtslehre des 18. Jahrhunderts lassen sich die deutschen Kodifikationen nicht den-

¹² Eberhard Weis, Montgelas, 1759–1799. Zwischen Revolution und Reform, (München 1971) 266 ff.

¹³ Ebda 269.

¹⁴ Dazu: Rainer Wohlfeil, Napoleonische Modellstaaten, in: Napoleon und die Staatenwelt seiner Zeit, hrsg. von Wolfgang v. Grotte, (Freiburg 1969) 33–57.

ken. Gewiß ging der Code Napoléon dann wesentlich über sie hinaus, aber seine Prinzipien waren den aufgeklärten und reformbereiten deutschen Juristen nicht fremd, auch wenn sie seine volle Übertragung auf deutsche Verhältnisse für inopportun und gefährlich hielten¹⁵. Der Gedanke der Gleichheit vor dem Recht war durchaus Bestandteil aufgeklärten Denkens, welches z. B. das Rechtsverhältnis der Erbuntertänigkeit im Prinzip ablehnte. Maßnahmen der sog. Bauernbefreiung¹⁶, der erhöhten Freizügigkeit, der Auflockerung des Zunftzwanges waren aus fiskalischen und ökonomischen, aber auch aus humanitären Gründen und aufgeklärter Rechtsüberzeugung vorangetrieben worden und wurden im frühen 19. Jahrhundert fortgesetzt. Und auch das Thema der Adelsreform stand bereits vor 1789 zur Diskussion.

Starke Kontinuitäten sind auch im Bereich der Kirchenpolitik und vor allem des Erziehungs- und Bildungswesens offensichtlich. Die Grundlagen des modernen Erziehungswesens sind von der Aufklärung gelegt worden. Der auf die Reformation zurückreichende Gedanke einer allgemeinen Schule hat im 18. Jahrhundert zu zahlreichen Verordnungen über die Einführung und Durchsetzung allgemeiner Schulpflicht geführt; ein allgemeines öffentliches Schulwesen wurde konzipiert und diskutiert; Nationalerziehungspläne wurden entworfen, die im beginnenden 19. Jahrhundert in verstärkt politisierten, auf nationale Erneuerung abgestellten Plänen ihre Nachfolger fanden. Staatlich geförderte und kontrollierte Lehrerausbildung wurde gefordert; Schulversuche wie die der Philantropisten fanden ebenso landesherrliche und bürgerliche Förderung wie die Realschule Heckers in Berlin oder die Industrieschule Wagemanns in Göttingen. Als Marksteine in der staatlich gesteuerten, zugleich von utilitaristischen und aufgeklärt-humanitären Motiven angetriebenen, reformbereiten Schulpolitik deutscher Staaten können die Begründung des preußischen Oberschulkollegiums im Jahre 1787 und das großangelegte „Revisionswerk“ der braunschweigischen Schulreformer um J. H. Campe (1785–92) gelten. Über die Wendung zum Neuhumanismus und seine Auswirkungen auf das Gymnasium und die Universität hinaus sind wesentliche Elemente und Ansätze des 18. Jahrhunderts durch die Reformen im neunzehnten eher fortgeführt als neu entwickelt worden¹⁷.

3. Die ideengeschichtlichen Kontinuitäten können hier nur angedeutet werden. Schon Ernst Troeltsch hat den philosophischen Idealismus und die klassische deut-

¹⁵ Zur Rezeption des Code Napoléon: *Elisabeth Fehrenbach*, Traditionale Gesellschaft und revolutionäres Recht. Die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten, (Krit. Stud. z. Geschichtswiss. 13, Göttingen 1974). – *Dies.*, Der Kampf um die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten, (Inst. f. Europ. Gesch. Mainz, Vorträge Nr. 56, Wiesbaden 1973). – *Helmut Berding*, Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen 1807–1813, (Krit. Stud. z. Geschichtswiss. 7, Göttingen 1973). – *Werner Schubert*, Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht und Zivilprozeßrecht, (Köln 1977).

¹⁶ Dazu neuerdings zusammenfassend: *Christof Dipper*, Die Bauernbefreiung in Deutschland, 1790–1850, (Stuttgart 1980).

¹⁷ Dazu: *Wilhelm Roessler*, Die Entstehung des modernen Erziehungswesens in Deutschland, (Stuttgart 1961). – *Karl-Ernst Jeismann*, Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft, (Industrielle Welt 15, Stuttgart 1974). – *Ludwig Fertig*, Campes politische Erziehung. Eine Einführung in die Pädagogik der Aufklärung, (Darmstadt 1977).

sche Literatur als Fortsetzung und Vollendung der Aufklärung interpretiert¹⁸. Deutlicher noch sind die Kontinuitäten in den politischen und sozialen Leitvorstellungen zu erkennen. Daß es unveräußerliche Menschenrechte gebe, ist praktisch von allen reformgesinnten Männern der Aufklärung wie des deutschen Frühliberalismus anerkannt worden, wenngleich sie daraus für die praktische Gestaltung des öffentlichen Lebens unterschiedliche, kaum allerdings radikale demokratische Konsequenzen zogen – sicher nicht, nachdem ihnen der Verlauf der Revolution in Frankreich vor Augen stand. Daß Gesetze für jedermann gelten, daß sie für alle von ihnen Betroffenen im Prinzip zustimmungsfähig sein müssen, daß sich jedermann auf sie berufen können und durch sie in seinen Rechten und seinem Eigentum geschützt werden muß, daß die Regierenden nicht in gerichtliche Verfahren eingreifen dürfen – das alles war allgemeine Überzeugung. Und auch, daß es – wenn auch in Grenzen – einen öffentlichen Austausch der Meinungen geben müsse, daß Regierung und Verwaltung dem Wohle der Bevölkerung dienen sollen, ja nur ihretwegen existieren.

Bereits die Aufklärung hatte einen staatsbürgerlichen „Patriotismus“ zu wecken gesucht und auch schon erkannt, daß er nur dort existieren kann, wo ein Interesse des Bürgers für das öffentliche Wohl vorhanden und eine „Teilnahme“ am Staate möglich ist, nicht aber durch das Regierungssystem praktisch ausgeschaltet wird. Für die Reformer des beginnenden 19. Jahrhunderts mußte solche „Teilnahme“ als Loyalität für den Landesherrn, als Bereitschaft vor allem der bürgerlichen Mittelschichten, die Politik der Regierung zu unterstützen, besonders wichtig sein. Hier ist ein Motiv für die Einsicht der Regierenden zu fassen, daß Konstitutionen notwendig und vorteilhaft seien. Und auch die Idee einer deutschen Kultur- und Geschichtsnation ist unter dem Eindruck der napoleonischen Hegemonie nicht so sehr umgewandelt als vielmehr entfaltet und politisiert worden. Die Vorstellung eines Wandels „vom Weltbürgertum zum Nationalstaat“ (F. Meinecke) wird dem Prozeß der Entwicklung des politischen Bewußtseins der Deutschen vom 18. zum 19. Jahrhundert nicht wirklich gerecht; sie ist gleichermaßen zu sublim und zu vereinfacht. Muß doch auch die Linie vom Fürstenbund von 1785 über den Rheinbund von 1805 zum Deutschen Bund von 1815 als eine deutsche Kontinuitätskomponente begriffen werden, nicht anders wie die der Entfaltung des voll handlungsfähigen, Sicherheit, Gesetzlichkeit, Wohlfahrt garantierenden, obrigkeitlich gelenkten Staates.

Zweifellos blieb die tatsächliche politische Entwicklung in fast jeder Hinsicht hinter der Ideenentwicklung zurück. Sie blieb in Deutschland stark traditionsbelastet, und ihre konservative Komponente wurde durch die seit etwa 1809 wachsende Ablehnung der napoleonischen Hegemonie, schließlich durch den Befreiungskrieg und das Werk des Wiener Kongresses verstärkt. 1803 bis 1808 war die deutsche politische Situation offener als 1819 – offener für die Realisierung von Vorstellungen, die sich im 18. Jahrhundert formiert hatten.

4. Mentalitätsgeschichtliche Kontinuitäten lassen sich an den politischen Wahr-

¹⁸ Ernst Troeltsch, *Der deutsche Idealismus* (1900), *Das neunzehnte Jahrhundert* (1913). Wieder abgedruckt in: *Ders., Aufsätze zur Geistesgeschichte und Religionssoziologie*, hrsg. von Hans Baron (Gesammelte Schriften 4, Tübingen 1925) 532–587 und 614 ff.

nehmungsweisen und Vorstellungen, den Formen des sozialen und individuellen Selbstverständnisses, an Denk-, Argumentations- und Verhaltensweisen der meinungsführenden Gruppen in Deutschland erkennen. Das gilt z. B. für die Vorstellungen von der Ordnung der Gesellschaft, von der Funktion und der „Ehre“ (also dem Ansehen) des einzelnen und der „Stände“ in ihr, vom Funktionieren der sozialen Beziehungen; es gilt auch für die Umgangsformen, die Weisen der Kommunikation, die Stilisierung und Sinngebung des täglichen Lebens, das Verhalten gegenüber Traditionen und die Erwartungen an die Zukunft.

Betrachtet man diejenigen näher, die als Protagonisten und Träger aufgeklärter, „bonapartistischer“ und frühliberaler Reformpolitik in deutschen Staaten angesehen werden können, so lassen sich bei ihnen erhebliche Verhaltens- und Bewußtseinskonstanten auch dann feststellen, wenn sie unter sich verändernden politischen Bedingungen handelten. Zwar trat neben den älteren Typus des rationalistisch denkenden und argumentierenden, die Menschen skeptisch beurteilenden, Politik funktionalistisch und kalkulierend betreibenden, Emotionen und Meinungsdruck ebenso verachtenden wie fürchtenden Politikern, wie ihn Kaunitz und Metternich, Hardenberg und Montgelas verkörperten, der jüngere Typus des kritisch-idealistischen, wissenschaftlich geprägten, politisch-pädagogisch argumentierenden Beamten und Offiziers, für den Humboldt und Clausewitz als Beispiele gelten können. Aber auch diese standen der Masse der Bevölkerung fern, betrachteten sie als Objekt von Erziehung und Wohlfahrt und konnten die Kluft zwischen Gebildeten und Ungebildeten nicht überwinden. Sie alle verstanden sich als Kenner und Sachwalter der Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung, als Repräsentanten des gemeinen Wesens, sie bildeten die Gruppe, die Hegel den „allgemeinen Stand“ derjenigen genannt hat, die das allgemeine Interesse zu dem ihren gemacht haben¹⁹. Dabei aber verfolgten sie doch auch die spezifischen Interessen eines Funktionsstandes, in dem Adelige und Bürgerliche – in den süddeutschen Staaten stärker als in Preußen! – aneinanderrückten und eine einheitliche Beamtenmentalität entwickelten²⁰.

Über die Beamtenschaft hinaus haben die die Reformen mit Beifall und Kritik begleitenden Gebildeten als Schreibende und Lesende vom späten 18. zum frühen 19. Jahrhundert ein gesteigertes Bewußtsein ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung kultiviert und die Mentalität einer politischen Bürgerlichkeit entwickelt, in der landschaftliche und staatspatriotische, nationale und kosmopolitische Loyalitäten oft untrennbar miteinander verknüpft waren.

Im grundbesitzenden Adel wie in der ländlichen Bevölkerung, aber auch im Kleinbürgertum wirtschaftlich stagnierender Städte hat sich die Mentalitätsstruktur dagegen trotz der vielfältigen politischen Veränderungen im Grunde wenig gewandelt. Auf ganzes gesehen war – eben wegen der Fülle der Geschehnisse – das Ruhe- und Stabili-

¹⁹ G. W. T. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 303, (Sämtliche Werke, Neue kritische Ausgabe, hrsg. von Johannes Hoffmeister, Phil. Bibl. Bd. 124 a, Hamburg 1955) 284 f.

²⁰ Zur Beamtenproblematik vgl. u. a.: Hans Hattenbauer, Geschichte des Beamtentums, (Hdb. d. öfftl. Dienstes Bd. I, Köln 1980) besonders 161 ff. – Bernd Wunder, Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780–1825), (München 1978).

tätsbedürfnis größer als das Verlangen nach weitergehenden Umgestaltungen. Der Prozeß einer tiefergehenden Politisierung blieb auf Minderheiten begrenzt. Dennoch: daß die „alte Zeit“ zu Ende gegangen war, das empfand wohl fast jeder.

V

Ernst Brandes, Friedrich Gentz und andere haben als Miterlebende behauptet, daß Deutschland zwischen dem Ende des Siebenjährigen Krieges und dem Ausbruch der Französischen Revolution in vielen Hinsichten, vor allem in der allgemeinen Aufklärung und „öffentlichen Wohlfahrt“, große Fortschritte gemacht habe. Für sie bedeuteten die Auswirkungen der Revolution und ihre Folgen eine Störung und Unterbrechung einer hoffnungsvollen Entwicklung. Hätte sie fortgesetzt werden können? Daß Veränderungen tiefgreifender Art, nicht bloß partielle Verbesserungen, nötig seien, hatten schon die aufgeklärten Reformer vor 1800 nicht bezweifelt; keiner von ihnen aber hatte die Bedingungen vorausgesehen, unter denen sie dann wenige Jahre später weitergeführt, durchgeführt oder auch erst in Gang gesetzt werden konnten. Dieser Wandel der Bedingungen war nicht das Werk der Reformer, sondern das Ergebnis weitgehend exogener Ereignisse. Ihr Ausmaß hat den Reformen, die konzeptionell nicht neu und in ihren Intentionen nicht radikal waren, die Dimension des Neuanfangs, der umfassenden Erneuerung, der „Revolution von oben“ gegeben.

Man muß allerdings unterscheiden! In Preußen hatte die Katastrophe von 1806/07 nicht ein traditionsbeladenes und petrifiziertes politisches System, sondern den vergleichsweise modernen Verwaltungs- und Militärstaat des friderizianischen Spätabolutismus unter sich begraben. War dadurch nicht das Reformkonzept der preußischen Aufklärung diskreditiert? Oder war es deshalb in Krise und Untergang geraten, weil es steckenblieb und die Grenzen einerseits des monarchischen Absolutismus, andererseits des sozialen Feudalismus nicht überwand? Im Programm der Reformer lassen sich beide Tendenzen erkennen: die Fortführung und Erweiterung aufgeklärter Reformvorstellungen und neue liberale Ansätze! Es war ein umfassendes Programm der Regierungs-, Verwaltungs-, Heeres-, Sozial- und Bildungsreform, durch das Preußen wieder an die Spitze der politischen Entwicklung in Deutschland treten sollte; es scheiterte jedoch daran, daß wesentliche Elemente der Struktur des monarchischen Militär- und Verwaltungsstaates mit der privilegierten Stellung des Landadels sich behaupten konnten. So trug Preußen die Diskrepanz zwischen partieller Modernität und Unfähigkeit zu moderner Verfassungsstaatlichkeit mit sich in das 19. Jahrhundert hinein – auch noch in seine Entwicklung zum Industriestaat. Das Konzept der sog. „Stein-Hardenberg’schen Reform“ konnte selbst nach 1918 noch als ein Versprechen und eine Orientierungsnorm gelten!

In den süddeutschen Rheinbundstaaten wurde manches sehr schnell „nachgeholt“, was der preußische Prozeß der Staatsbildung schon früher mühsamer erreicht hatte. Säkularisation, Mediatisierung, Reichsauflösung und Gebietsveränderungen, ferner der Krieg und Napoleons Rheinbundpolitik machten Verwaltungsreformen nötig und er-

leichterten Eingriffe in Privilegien und Besitzstände. Insgesamt ging man hier pragmatischer, auch „opportunistischer“ an die Reformen heran als in Preußen, in gewisser Weise auch erfolgreicher, weil die Ziele moderater, die Widerstände geringer waren. Mit Recht kann man sagen, daß in Bayern, Württemberg, Baden damals wirklich neue Staaten entstanden. Dieser Befund wird durch den früh erfolgenden Eintritt dieser Staaten in die konstitutionelle Bewegung unterstrichen! Preußen besaß wirksame administrative Instrumente staatlicher Integration – und eine Staatsideologie – schon vor 1800; die süddeutschen Staaten mußten neue unter geschichtlich späten Bedingungen entwickeln und anwenden. Hier stand man nicht vor der Notwendigkeit, einen zerschlagenen Staat wiederherzustellen, sondern vor der Aufgabe, neu gebildete Staaten zu konsolidieren. Sie wurde begünstigt durch die Ausnahmesituation der Rheinbundzeit; die wirklichen Schwierigkeiten der Integration erhoben sich erst nach 1815! Dann erst kam es zur Entscheidung, wie „modern“ diese Staaten wirklich waren.