

Grundlagen der modernen bayerischen Geschichte Staat und Politik im
Spiegel der Regierungsprotokolle des 19. und 20. Jahrhunderts

Göttingen 2007

2007.6245

urn:nbn:de:bvb:12-bsb00065902-2

Die PDF-Datei kann elektronisch durchsucht werden.

Schriftenreihe
der Historischen Kommission bei der
Bayerischen Akademie der Wissenschaften

Band 78

HISTORISCHE
KOMMISSION
BEI DER BAYERISCHEN
AKADEMIE DER
WISSENSCHAFTEN

HK
MÜNCHEN

Grundlagen der modernen bayerischen Geschichte

Staat und Politik im Spiegel der Regierungsprotokolle
des 19. und 20. Jahrhunderts

Herausgegeben von

Dietmar Willoweit

Vandenhoeck & Ruprecht

Die Schriftenreihe wird herausgegeben
vom Sekretär der Historischen Kommission:
Helmut Neuhaus

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

ISBN 10: 3-525-36070-3

ISBN 13: 978-3-525-36070-5

Gedruckt mit Unterstützung der Franz-Schnabel-Stiftung.

© 2007, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen.

Internet: www.v-r.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52a UrhG: Weder das Werk noch
seine Teile dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages öffentlich
zugänglich gemacht werden. Dies gilt auch bei einer entsprechenden Nutzung für Lehr-
und Unterrichtszwecke. Printed in Germany.

Satz: Barbara Brendel, Leipzig

Druck und Bindung: Ⓜ Hubert & Co, Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Bayerische
Staatsbibliothek
München

Inhalt

Vorwort	7
<i>Dietmar Willoweit</i>	
Einleitung	9
<i>Reinhard Stauber</i>	
Verwaltung im Übergang. Die Protokolle der Geheimen Staatskonferenz, des Staatsrats und des Geheimen Rats in der Ära Montgelas 1799–1817	15
<i>Bernhard Grau</i>	
Archivalische Quellen: Monarch und Kabinett – Protokollserien zum Regierungshandeln in Bayern 1817 bis 1918	46
<i>Johannes Merz</i>	
Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats in der Weimarer Zeit. Die Quellengattung am Beispiel der Sozialisierungsdebatte 1918–1920	70
<i>Hermann Rumschöttel</i>	
Archivalische Quellen: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats in der NS-Zeit	83
<i>Karl-Ulrich Gelberg</i>	
Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats der Nachkriegszeit auch als Quelle zur bayerischen Rechts- und Verwaltungsgeschichte ..	94
Podiumsdiskussion:	
Verwendung und Gebrauchswert zeitgeschichtlicher Protokolleditionen in Forschung und Lehre	114
Abkürzungen	130
Autoren und Teilnehmer der Podiumsdiskussion	131
Personenregister	132

Vorwort

Das Kolloquium der Historischen Kommission vom 24./25. Februar 2003, dessen Beiträge 2005 noch einmal aktualisiert wurden, versteht sich als Schlüssel zu den Regierungsprotokollen des »modernen Bayern« von der Ära Montgelas bis in die fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts.

Für die Staatsratsprotokolle der Montgelas-Zeit und die Protokolle des Bayerischen Ministerrats, die sie selbst herausgibt, sowie die Ministerratsprotokolle der Weimarer Republik, die von der Kommission für bayerische Landesgeschichte betreut werden, sind die Beiträge Werkstattberichte, die einzelne Aspekte in besonderer Weise hervorheben. Gemeinsam mit den ersten beiden Bänden der Staatsratsprotokolle der Montgelas-Zeit ist der schmale Forschungsüberblick im Jubiläumsjahr 2006 auch ein weiterer Beitrag der Kommission zur Gründung des modernen Bayern vor nunmehr 200 Jahren sowie zu seiner historischen Entwicklung.

Terra incognita erschließt der Beitrag von Hermann Rumschöttel über die Ministerratsprotokolle aus der Zeit des Nationalsozialismus sowie insbesondere der von Bernhard Grau über die verschiedenen, bisher noch gar nicht von der Forschung in den Blick genommenen Protokollserien in dem Jahrhundert zwischen 1817 und 1918.

Die Podiumsdiskussion beleuchtet kritisch den Wert und die Verwendung von Editionen in Forschung und Lehre. Sie belegt, daß Geschichte ohne Quelleneditionen – teure Langzeitprojekte, die sich auch sperrig zu der heute oft allein Aufmerksamkeit versprechenden »Jubiläumskonjunktur« verhalten – keine Fundierung besitzt. Vielmehr sind Editionen nach wie vor ein verlässlicher Indikator für die Intensität und handwerkliche Qualität, mit der eine Epoche oder ein Gegenstand von der historischen Forschung bearbeitet worden sind.

München, im Frühjahr 2006

Lothar Gall

Dietmar Willoweit

Einleitung

Die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hat mit den Protokollen der höchsten bayerischen Kollegialorgane aus der Ära Montgelas (1799 bis 1817) und den Protokollen des Bayerischen Ministerrats aus den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zwei große Editionsprojekte zur Geschichte der bayerischen Staatlichkeit auf den Weg gebracht, die durch das weitere Projekt der Kommission für bayerische Landesgeschichte der Akademie und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, die Protokolle des Bayerischen Ministerrats aus der Weimarer Zeit zu edieren, ergänzt werden. Bearbeitung und Publikation sind unterschiedlich weit gediehen, weil von der Höhe der zur Verfügung stehenden Projektmittel und der anderweitigen Belastung der Mitarbeiter abhängig. Während daher ein erheblicher Teil der Protokolle aus der Nachkriegszeit bereits in sechs Bänden – Halbbände mitgezählt – präsent ist, liegt aus der Weimarer Epoche, die neben- und ehrenamtlich bearbeitet wird, bisher nur die schon vor längerer Zeit veröffentlichte Dokumentation über die Regierung Eisner vor; die Vorbereitung der Publikation des ersten Bandes mit Protokollen der nachfolgenden Regierungen ist indessen weit gediehen. Ähnlich verhält es sich mit der Edition der eingangs erwähnten Protokolle aus der napoleonischen Ära, die zudem die Klärung komplizierter staatsorganisatorischer Fragen voraussetzte. Diese unterschiedliche Situation vergleichbarer Editionsprojekte legte den Gedanken nahe, die jeweilige Archivlage wie auch die editorischen Ziele und die schon gewonnenen Zwischenergebnisse im Rahmen einer gemeinsamen Tagung zu diskutieren. Um den vermuteten Zusammenhang noch deutlicher zu unterstreichen, erschien es sinnvoll, Berichte über die entsprechende archivalische Überlieferung jener Zeiträume einzubeziehen, für die bisher Quelleneditionen nicht geplant sind. Es handelt sich um die bayerischen Ministerrats- und Staatsratsprotokolle von 1817 bis 1918 und die Ministerratsprotokolle aus der Zeit des Nationalsozialismus. Insgesamt bietet der vorliegende Band also einen ersten, lückenlosen Überblick über eine zentrale Quellenüberlieferung der höchsten bayerischen Staatsorgane in fünf Epochen. Die zum Teil für den Druck erheblich erweiterten Referate informieren einerseits über Art und Dichte der Quellenüberlieferung, andererseits auch über inhaltliche Themen. Eine Dokumentation der abschließenden Podiumsdiskussion rundet das Buch ab.

Reinhard Stauber referiert über eine geradezu verwirrende Archivlage, die Folge der staatsorganisatorischen Veränderungen in der Zeit von Max I. Joseph und Montgelas gewesen ist. Es gibt Protokolle der »Geheimen Staatskonferenz«, in der nur die Minister mit dem Kurfürsten beratschlagten, daneben solche des »Geheimen Staatsrats« älteren Typs, in dem in der Regel nur die Minister mit ihren Geheimen Referendären tagten, sodann Protokolle des 1809 errichteten »Geheimen Rats«, eine besondere Serie über die Behandlung von Rekursachen, eine weitere über die Beratung einer Verfassungsrevision seit 1811 und weitere Unterlagen dieser Art, ganz zu schweigen von der zugehörigen Masse einschlägiger Sachakten. In der konstitutionellen Monarchie, wie sie die Verfassung von 1818 einführt, haben wir es insofern mit keineswegs einfacheren Verhältnissen zu tun, als nach dem Beitrag von Bernhard Grau die archivalische Überlieferung der beiden nebeneinander bestehenden Gremien Staatsrat und Ministerrat sehr unterschiedlich geartet ist. Während der Staatsrat bis zum Jahre 1918 eine vollständige Serie mit aussagekräftigen Verlaufsprotokollen hinterlassen hat, wäre die archivalische Erschließung der in verschiedenen Beständen schlecht überlieferten und auch inhaltsärmeren Ministerratsprotokolle nach den Worten von Grau eine »echte Herausforderung«. Diese Archivlage prägt den Forschungsstand: der Staatsrat hat größere Aufmerksamkeit gefunden als der wichtigere Ministerrat. Über ausführliche Verlaufsprotokolle, sogar stenographische Mitschriften und Protokollentwürfe berichtet Johannes Merz aus der Weimarer Epoche des Ministerrats. Dagegen verlieren diese Protokolle im Dritten Reich bald an Bedeutung, nach den Mitteilungen von Hermann Rumschöttel nicht zuletzt deshalb, weil das Gremium immer seltener zusammentrat; die Heranziehung zugehöriger Ministerialakten wäre hier unbedingt erforderlich. Die inhaltliche Aussagekraft der seit 1945 entstandenen Ministerratsprotokolle ist dagegen den von Karl-Ulrich Gelberg bereits bearbeiteten und publizierten Bänden direkt zu entnehmen.

Wie schon angedeutet, vermittelt erst das Studium der hier behandelten Protokolle präzise Kenntnisse über die Mechanismen der Staatsorganisation an der Staatsspitze. Montgelas experimentierte zunächst mit zwei nebeneinander bestehenden Kollegialorganen, von denen das eine als »Geheimer Staatsrat« innenpolitische Routineangelegenheiten erledigen, das andere als »Geheime Staatskonferenz« die großen Fragen der Politik und Gesetzgebung entscheiden sollte. Einerseits spiegelt diese Doppelstruktur geläufige Verhältnisse größerer Territorien des Ancien Regime wieder, in denen neben den üblichen Hofratskollegien mit einem leitenden Beamten an der Spitze engere »Konferenzen« oder »Kabinette« in Gegenwart des Fürsten zusammentraten. Andererseits erforderte der Geist der Aufklärung eine Konzentration des Sachverstandes in einem Gremium, galten Politik und Recht doch vor der Rezeption von Kants »Kritik der reinen Vernunft« als

Gegenstand nicht bloßer Meinung, sondern sicherer Erkenntnis. Daher entsprach die Neuordnung von 1806 mit der Schaffung eines »Geheimen Rates«, dem die Minister und vom König ernannte Mitglieder angehörten, der Logik des damaligen Politikverständnisses, mag das Vorbild des »Conseil d'Etat« Napoleons auch ein zusätzliches Motiv der Reorganisation gewesen sein. So erklärt sich auch, warum die Neuordnung von 1817 den Staatsrat in neuer Gestalt beibehielt und diese Institution noch unter Ludwig I. größere Bedeutung besaß als der Ministerrat. Aber nach ihm kehrte sich das Verhältnis zwischen den beiden Kollegialorganen um und der Minister rat übernahm die »zentrale staatspolitische Rolle« (Grau). Seine Beratungen sind weiterhin von viel älteren, eingespielten Mechanismen des monarchischen Staates geprägt: Die Mitglieder eines Kollegialorgans beraten und entscheiden durch eine nach bestimmten Regeln durchgeführte »Umfrage«, dem Vorsitzenden kommt nur ein Stichentscheid bei Stimmengleichheit, keine »Richtlinienkompetenz«, zu. Denn diese liegt – ohne daß es schon eines solchen Begriffs bedarf – selbstverständlich in den Händen des Monarchen, mag er sie nun wahrnehmen oder nicht. Und nach 1918 wußte man es zunächst nicht besser. Erst allmählich wächst der Ministerpräsident in eine faktisch politikleitende Position hinein, die das vom Monarchen hinterlassene Vakuum ausfüllt. Im Herrschaftssystem des Nationalsozialismus wird diese Stellung auch formell bestätigt, wenngleich ihr unter dem obersten »Führer« keine maßgebliche Bedeutung mehr zukommen konnte. Der Verfall der politischen Kultur spiegelt sich in den hier interessierenden Quellen nicht zuletzt auch darin wider, daß an den »Ministerratssitzungen« auch hohe NS-Funktionäre in verschiedenen Positionen teilnahmen, wie Himmler, Röhm und andere. Nach dem Zweiten Weltkrieg schlägt sich die nun in der Verfassung verankerte Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten auch in den Protokollen der Staatsregierung nieder.

Die weitere inhaltliche Auswertung der Protokolle eröffnet Einblicke in eine Fülle von Sachthemen, von denen die Autoren nur einige andeuten oder exemplarisch behandeln konnten. Im frühen 19. Jahrhundert spielten Immediatgesuche weiterhin eine große Rolle – auch dies ein Element der Kontinuität in Hinblick auf ganz geläufige Gewohnheiten der Untertanen in den vorangegangenen Zeiten, als sich die Hofratskollegien neben den Staatsgeschäften stets auch mit einer Fülle von Suppliken zu befassen hatten. Noch lange, bis zur Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes im Jahre 1878, obliegt dem Staatsrat auch die Entscheidung öffentlichrechtlicher Individualstreitigkeiten. Im übrigen geben die Protokolle über die Meinungsbildung in vielen Politikbereichen Auskunft. Größere Gesetzgebungsvorhaben kommen ebenso vor wie dienstrechtliche Einzelfälle. Finanzsachen, aber auch das Schulwesen und Konfessionsfragen gehören dazu, selten dagegen auswärtige Angelegenheiten. Für die Jahre 1918/20 analysiert Johannes

Merz exemplarisch den Gang der Sozialisierungsdebatte. Hermann Rumshöttl vermag für die Zeit des Dritten Reiches die Anteile der verhandelten Sachen zum Teil in Prozentsätzen zu beziffern, wobei die das Regime interessierenden politischen Themen, wie die Machtübernahme, die Personalpolitik, Organisationsfragen und ähnliches, einen breiten Raum einnehmen. Karl-Ulrich Gelberg kann auf der Grundlage der schon abgeschlossenen Editionsarbeiten am präzisesten Auskunft geben. Die Vielfalt der in den Nachkriegsjahren im Kabinett behandelten Themen reicht von verfassungsrechtlichen Fragen über das Wahlrecht, die Reorganisation der Staatsverwaltung, die Bodenreform und die Schulreform, das Flüchtlingswesen, Wiedergutmachung, Entnazifizierung und Personalangelegenheiten bis zu Begnadigungssachen, da erst das Grundgesetz die Todesstrafe aufgehoben hat. Nicht zuletzt verdient Erwähnung, daß die Protokolle mit einer Fülle von Namen aus allen hier in den Blick genommenen Zeiträumen hervorragende Quellen für prosopographische Studien darstellen.

In welchem Umfang Protokolle der hier behandelten Art in Editionen Aufnahme finden und damit einer breiten wissenschaftlichen Öffentlichkeit zugänglich sein sollen, ist freilich eine weitere, nicht einheitlich zu beantwortende Frage. Solange in den Texten noch in großem Umfang Einzelfälle vorkommen, die routinemäßig erledigt wurden und nichts anderes als eine tägliche Verwaltungspraxis dokumentieren, wird das Editionsprojekt eine Auswahl treffen müssen, nicht nur aus Kostengründen, sondern um auch die aussagekräftigeren Texte besser präsentieren zu können. In anderen Fällen dürfte dagegen die Einbeziehung von Akten richtig sein, um kärgliche Protokollnotizen zu ergänzen. Stets ist die Frage zu beantworten, ob der Volltext oder nur ein Regest publiziert werden soll oder ob schon ein Kurzregest der Forschung erheblich weiterhilft. Schließlich ist auch eine elektronische Publikation zu erwägen und die Möglichkeit der Digitalisierung zu überlegen. Alle diese Fragen kamen auf der Tagung zur Sprache, ohne daß eine generelle Antwort sinnvoll erschien.

Angesichts des unbestreitbaren Quellenwertes der Protokolle aus den höchsten bayerischen Regierungskollegien hinterläßt nach der Lektüre der Beiträge die angefügte Niederschrift der Podiumsdiskussion einen etwas zwiespältigen Eindruck. Engagierten Stellungnahmen – insbesondere von Hans Günter Hockerts – zu Gunsten der großen Editionsprojekte stehen skeptische Rückfragen gegenüber, ob die Fixierung der Forschung auf den Staat, wie sie sich in der Edition der Protokolle niederschlägt, nicht den Blick auf andere wissenschaftliche Zugänge zur Vergangenheit, kulturgeschichtliche zum Beispiel, verstelle.

Nun ist es Geisteswissenschaftlern noch niemals schwer gefallen, mit neuen Fragestellungen die Sinnhaftigkeit ihres bisherigen Tuns in Frage zu stellen. Editoren andererseits können sich mit ihren Werken kaum am Spiel

der Paradigmenwechsel beteiligen, womit sie, wenn die Herausgeberarbeiten nur lange genug andauern, irgendwann zwangsläufig als »unmodern« erscheinen müssen. Wenn Kulturgeschichte gefordert, in der Edition aber offenbar nur Geschichte von Staat und Verfassung geboten wird, dann könnte der Editor unter Rechtfertigungsdruck geraten. Aber er sollte es nicht. Denn auch kulturgeschichtliche, anthropologische, gesellschaftsgeschichtliche Fragen und Forschungsansätze kommen nicht daran vorbei, daß sich die neuzeitliche Gesellschaft nur im Rahmen des Staates, und zwar unter den Bedingungen zunehmend verdichteter Staatlichkeit, organisieren kann. Deren zentrale Quellenzeugnisse allgemein und im Prinzip jedermann, nicht nur Archivbenutzern, durch Editionen zugänglich zu machen, kann daher gar nicht falsch sein. In ihnen manifestiert sich ein nicht zu vernachlässigender Teil unseres kulturellen Erbes. Eine ganz andere Frage ist, ob die hier erörterten Protokolle bisher nicht viel zu sehr aus der Perspektive moderner Erwartungen und perfektionierter Verwaltungseffizienz gelesen wurden. Auch die vorliegenden Beiträge scheinen mir nicht völlig frei von solchen Wertungen zu sein. Wenn es gelänge, mit einem Perspektivenwechsel eine Beobachtungsposition *ex ante* zu gewinnen und Veränderungen damit als etwas Neues und nicht noch immer Unvollkommenes wahrzunehmen, dann könnte wohl auch das hier vorgestellte Quellenmaterial kulturgeschichtliche Interessen befriedigen. Die Präsenz der Texte in Editionen ist am besten geeignet, einen solchen Wandel der Blickrichtung herbeizuführen.

Reinhard Stauber

Verwaltung im Übergang

Die Protokolle der Geheimen Staatskonferenz,
des Staatsrats und des Geheimen Rats
in der Ära Montgelas 1799–1817

Bei den seriellen Quellen zum politischen Entscheidungshandeln im Bayern des 19. und 20. Jahrhunderts bilden die Protokolle der Zusammenkünfte der Geheimen Staatskonferenz, des Geheimen Staatsrats und des Geheimen Rats in der Ära des leitenden Ministers Montgelas den Anfang der chronologisch überlieferten Abfolge. Nach der hervorragenden Auswahledition zu den Kernbereichen der bayerischen Reformen 1799–1817, die Maria Schimke in der Kommissions-Reihe »Quellen zu den Reformen in den Rheinbundstaaten« für Bayern vorgelegt hat¹, soll nun in einem seit 2001 bearbeiteten Projekt erstmals für einen deutschen Staat der napoleonischen Zeit eine Dokumentenserie, die in Dichte der Überlieferung, Fülle der angesprochenen Themen und Wichtigkeit normsetzender Beschlüsse den modernen Kabinettsprotokollen entspricht, in originaler Textgestalt und regestenartigen Zusammenfassungen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Da die von der Bayerischen Landesstiftung geförderte Arbeit an den beiden ersten Quellenbänden, die insgesamt 281 Protokolle der Jahre 1799–1807 dokumentieren sollen, noch läuft², geht es in den folgenden Ausführungen zunächst einmal um die Vorstellung des Archivbestandes »Staatsrat« im Bayerischen Hauptstaatsarchiv und der entsprechenden Institutionen. Nach knappen Anmerkungen zu den personalpolitischen Konstellationen sollen einige Beobachtungen zur politischen Arbeitspraxis der bayerischen Regierungsgremien angestellt werden, die – anhand der Beratungsgegenstände aus der ersten Projektphase – am Thema »Verwaltung im Übergang« zu konkretisieren sein werden.

1 Schimke, Maria (Bearb.): Regierungsakten des Kurfürstentums und Königreichs Bayern 1799–1815, München 1996 (= Quellen zu den Reformen in den Rheinbundstaaten, Bd. 4).

2 Beide Bände stehen inzwischen kurz vor der Veröffentlichung: Stauber, Reinhard/Mauerer, Esteban (Bearb.): Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799–1817, Bd. 1: 1799–1801, erscheint 2006; Mauerer, Esteban (Bearb.): Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799–1817, Bd. 2: 1802–1807, erscheint 2007.

I. Institutionen

Wenige Tage nach dem Einzug des neuen Kurfürsten Maximilian IV. Joseph in München am 20. Februar 1799 erging ein Reskript über »Die künftige Geschäfts-Behandlung in sämtlichen Churfürstlichen Staaten«³. Im Anhang dieses Reskripts wurde die neue Organisation der obersten Zentralbehörden in Kraft gesetzt; die personelle Neubildung des Ministeriums hatte bereits einige Tage vorher stattgefunden⁴. Eingerichtet wurde ein Gesamtministerium mit vier nach dem Real- und Direktorialprinzip eingeteilten Departements für Finanzen, Auswärtige Geschäfte, Geistliche Sachen und Justiz. Dabei war vorgesehen, daß die Minister und ihre engsten Mitarbeiter sich – wie Eberhard Weis mit Recht herausstellt⁵ – in zwei verschiedenen, einem engeren und einem weiteren, Gremium versammeln und die Entscheidungen des Kurfürsten vorbereiten sollten.

Der Text der Verordnung erweist sich bei genauerer Analyse als eine praktisch wörtliche Übersetzung aus dem »Ansbacher Mémoire« vom 30. September 1796, das Maximilian Joseph Freiherr von Montgelas, damals »Wirklicher Geheimer Legationsrat« des Pfalzgrafen Maximilian Joseph von Zweibrücken, seinem im Ansbacher Exil regierenden Herrn vorgelegt hatte⁶. Dieses umfassende innenpolitische Reformprogramm mar-

3 Mayr, Karl Georg: Sammlung der Churpfalz-Baierischen allgemeinen und besondern Landes=Verordnungen von Sr. Churfürstl. Durchläucht Maximilian Joseph IV. in Justiz= Finanz= Landschafts= Mauth= Polizey= Religions= Militär= und vermischten Sachen, Bd. 1, München 1800, Nr. II.4, S. 31–34; die im folgenden zitierten Passagen zu Staatsrat und Staatskonferenz auf S. 34.

4 Eckart, Richard Graf Du Moulin: Bayern unter dem Ministerium Montgelas, Bd. 1: 1799–1800, München 1895, S. 59–62.

5 Weis, Eberhard: Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825), in: Max Spindler/Alois Schmid (Hg.): Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, München 2003, S. 3–126, hier S. 72. In seinem nach der Entlassung 1817 angefertigten Rechenschaftsbericht (»Compte rendu«) für Max Joseph stellt Montgelas den »conseil des ministres« (Staats-Konferenz) als Übernahme aus dem Regierungssystem Karl Theodors dar, den »conseil d'Etat« (Staatsrat) dagegen als eine Neuschöpfung des Jahres 1799; vgl. Laubmann, Georg/Doeberl, Michael (Hg.): Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian Joseph v. Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799–1817), München 1908, S. 19f.

6 Weis, Eberhard: Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm. Das Ansbacher Mémoire für den Herzog vom 30.9.1796, in: ZBLG 33 (1970), S. 219–256, S. 244, zu Staatsrat und Staatskonferenz im folgenden S. 255. Faksimile der ersten Seite des Originals des Ansbacher Mémoires vom 30.9.1796 in: Michael Henker/Margot Hamm/Evamaria Brockhoff: Bayern entsteht. Montgelas und sein Ansbacher Mémoire von 1796. Katalog zur Ausstellung des Hauses der Bayerischen Geschichte in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv in Ansbach und München 1996/97, Augsburg 1996 (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, Bd. 32), S. 22, deutsche Übersetzung ebd., S. 23. Zu den Gesamtzusammenhängen der Jahre vor 1799 ist stets zu vergleichen: Weis, Eberhard: Montgelas, Bd. 1: Zwischen Revolution und Reform 1759–1799, München 21988. An neueren Zusammenfassungen zu Person und Politik Mont-

kiert den Auftakt der engen Kooperation dieser beiden Männer für über zwei Jahrzehnte in einer Epoche, die die staatliche Existenz Bayerns auf eine neue Grundlage stellte. Montgelas hatte die mangelhafte Verfassung des bayerischen Staatsministeriums bewußt und in deutlichen Worten gleich an den Beginn seines Reformmemorandums gestellt:

»Un des plus grands défauts de l'administration bavaroise consiste dans l'organisation défectueuse du ministère. La distribution exacte des départements, si utile au maintien de l'ordre et sans laquelle il n'y a pas de marche régulière dans les affaires, y est absolument inconnue. La plupart des ministres ne siègent au conseil que pour la forme. Le chancelier est proprement le seul travailleur [...]«

Als erstes, weiteres Ratsgremium wurde im Februar 1799 ein »Staatsrath« (»Conseil d'Etat«) eingesetzt. Hier sollten die Minister der Finanzen, der Justiz und der geistlichen Angelegenheiten mit ihren engsten Mitarbeitern⁷, den »Referendarien« (»avec leurs référendaires respectifs«) mindestens einmal pro Woche zusammenkommen (Montgelas hatte ursprünglich sogar drei Zusammenkünfte vorgeschlagen), um »über die laufenden Geschäfte ihrer [...] Administrationen zu berathschlagen«. Dazu trug der jeweils federführende Referendär seinen Bericht und seine Empfehlungen vor; in einem ersten Durchgang stimmten seine Kollegen dann darüber ab. Der Ausgang dieser Abstimmungsrunde hatte für die Minister freilich nur den Charakter eines »votum consultativum« (»voix consultative«); sie selbst entschieden in einem zweiten Durchgang nach dem Mehrheitsprinzip verbindlich über Annahme oder Ablehnung der Empfehlungen der Referendäre. Nach Montgelas' Vorstellungen sollte der Staatsrat »auf eine erhabene und ausgezeichnete Art die Person des Regenten vorstellen« (»Il représenterait d'une manière particulière et éminente la personne du Souverain«). Für die ständige symbolische Präsenz des Herrschers im Beratungszimmer des Staatsrats in der Residenz sorgte ein zusätzlicher Sessel, der stets für den Fall freigehalten wurde, daß der Fürst sich zur Teilnahme an den Beratungen entschloß – das Recht dazu stand ihm jederzeit offen. Außerdem sollten die Ausfertigungen des Staatsrats »in dem höheren Style« und »im Namen des Souveräns« (»au nom du Souverain«) erfolgen und von allen Ministern

gelas' seien außerdem genannt: Maximilian Joseph Graf von Montgelas (1759–1838). Dokumente zu Leben und Wirken des bayerischen Staatsmannes, Ausstellungskatalog München 1988 (= Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Bd. 24); *Weis, Eberhard*: Maximilian Joseph Montgelas, in: NDB 18 (1997), S. 55–63; *Demel, Walter*: Der zweite Mann im Staat: Maximilian von Montgelas, in: *Michael Kaiser/Andreas Pecar* (Hg.): Der zweite Mann im Staat. Oberste Amtsträger und Favoriten im Umkreis der Reichsfürsten in der Frühen Neuzeit, Berlin 2003 (= ZHF, Beiheft 32), S. 217–230; *Weis*, Begründung des modernen bayerischen Staates (wie Anm. 5).

7 Ihren »conseillers rapporteurs«, wie Montgelas später sagt (*Laubmann/Doeberl*, Denkwürdigkeiten (wie Anm. 5), S. 17).

unterzeichnet werden. Bereits jetzt ließ Montgelas auch einige Fragen der Geschäftsordnung regeln, besonders zur Abfolge der Vorträge und zur Abfrage der Voten, aber auch zur Führung des Protokolls dieser Sitzungen durch einen eigens dazu bestimmten Geheimen Sekretär. Später nannte Montgelas das »établissement d'un point central« gegenüber dem in Departments aufgegliederten Ministerium als Hauptbeweggrund für seinen Vorschlag, einen Staatsrat zu etablieren (nach preußischem Vorbild übrigens), ging aber auch selbstkritisch mit dessen Konstruktionsfehlern ins Gericht⁸.

Das zweite, engere Gremium wird erst am Schluß des Verordnungstextes eher beiläufig bei der Aufzählung jener Agenden erwähnt, mit denen der Staatsrat sich *nicht* zu beschäftigen habe. Alle politischen und militärischen Angelegenheiten (»Toutes les affaires politiques, celles de la guerre«), heißt es dort, alle Gnadensachen, Gratifikationen, allgemeine Verordnungen und Edikte seien dem Regenten allein vorbehalten (»réservés [...] à la seule personne du Souverain«) und würden in einer »Conferenz« besprochen und entschieden, die nur aus dem Kreis der Minister bestehe (»un Conseil de Cabinet composé des ministres seuls«). Dieser engere »Kabinettsrat«, wie man sagen könnte, der Minister wird noch an einer weiteren Stelle der Einrichtungsinstruktion für das Ministerium vom 25.2.1799 erwähnt, wo es um die besonderen Rechte des Departments der auswärtigen Angelegenheiten bei Vertragsverhandlungen über Grenz- und Landeshoheitssachen geht. In derlei Angelegenheiten entscheide, so heißt es, auf Antrag des Außenministeriums eine »enger[e] Ministerial Conferenz in Gegenwart des Regenten«⁹.

Hier fassen wir erstmals jene Einrichtung, die in den Protokollen gleich ab März 1799 als »Geheime Staatskonferenz« bezeichnet wird und die als der eigentliche Ministerrat anzusprechen ist. Die Runde umfaßte alle vier Ressort-Minister *ohne* ihre Referendäre; konstitutiv war die Anwesenheit des Kurfürsten in eigener Person, und zwar ständig und nicht nur fallweise wie beim Staatsrat. In den ersten Jahren häufig präsent war auch Pfalzgraf Wilhelm von Birkenfeld-Gelnhausen, seit Juni 1799 »Herzog in Bayern«, der eine wichtige Rolle beim reibungslosen Wechsel der Regierung von Karl Theodor auf Max Joseph gespielt hatte. Über diese Zusammenkünfte wurde von Anfang an Protokoll geführt, die vom Geheimen Konferenzsekretär in einer eigenen Serie, getrennt von den Protokollen des Staatsrats, abgelegt wurden. Die hier protokollierten Beschlüsse erlangen durch die Unterschrift des Kurfürsten unmittelbar Rechtskraft – die kurfürstlichen Verordnungen, wie sie etwa in der Generaliensammlung des Archivregistra-

⁸ Ebd., S. 20f.

⁹ Mayr, Landes-Verordnungen Bd. 1 (wie Anm. 3), Nr. II.4, S. 32; Weis, Begründung des modernen bayerischen Staates (wie Anm. 5), S. 4–12.

tors Karl Georg Mayr dokumentiert sind, tragen in der Regel das Datum der entsprechenden Staatskonferenz-Sitzung (oder weniger Tage später).

Wir beobachten also von Anfang an und offensichtlich den politischen Vorstellungen Montgelas' entsprechend eine Doppelung des politischen Spitzengremiums im Kurfürstentum Pfalzbayern. Knappe und klare Aussagen zu den beiden Versammlungsarten des Gesamtministeriums finden sich in einem Konzept über die Festlegung der Wirkungskreise der vier Ministerialdepartements, das offensichtlich noch vom Februar 1799 datiert¹⁰:

»Die Konferenz ist die Versammlung der 4 Staats-Ministern unter dem Vorsitz des Churfürsten, hier werden die wichtigere Gegenstände abgehandelt. Der Staats Rath ist die Versammlung der Ministern, wobey die Departemental Referendarien zugezogen werden. Der Churfürst wohnt demselben zuweilen bey, und dessen Seßel ist jederzeit in dem Zimmer der Sitzungen vorhanden.«

Gleichwohl führte das Nebeneinander der beiden Versammlungen und die im Fall der Staatskonferenz anfangs noch schwankende Nomenklatur noch einige Zeit zu Unsicherheiten. Im Lauf des Jahres 1799 erarbeitete sich die Versammlung der Minister beim Kurfürsten rasch ein Übergewicht an Bedeutung über den Staatsrat, der immer seltener tagte. Im »Hof- und Staatskalender« auf das Jahr 1800, dem ersten Staatshandbuch für die Regierungszeit Max Josephs, wird nur die wöchentlich tagende »Staats-Konferenz« als Versammlung des Gesamtministeriums erwähnt; der Staatsrat scheint nicht auf¹¹.

Eine wichtige Abweichung zwischen der sich herausbildenden Praxis und Montgelas' ursprünglichen Intentionen, wie sie im Text der Ministerialinstruktion zum Ausdruck kommen, ist noch zu vermerken. Montgelas war, wie von ihm selbst nicht anders erwartet, im Februar 1799 zum Leiter des »Außen«-Ministeriums (»Geheimes Ministerial-Departement der auswärtigen Angelegenheiten«) berufen worden; neben ihm amtierten Franz Karl Freiherr von Hompesch im Finanz- und Johann Friedrich Freiherr von Hertling im Justizressort – beide waren schon unter Karl Theodor Minister gewesen – sowie Theodor Heinrich Graf Topor von Morawitzky als Minister für geistliche Angelegenheiten. Montgelas hatte sein Ressort, die Außenpolitik, ursprünglich aus dem Staatsrat ganz heraushalten wollen, er-

10 BayHStA, MA 70349, fol. 5; zitiert bei *Volkert, Wilhelm* (Hg.): *Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980*, München 1983, S. 13.

11 Churfürstlich-Pfalzbaierischer Hof- und Staats-Kalender auf das Jahr 1800, München o.J., S. 67: »Churfürstliches Geheimes Staats= und Konferenz=Ministerium. Dasselbe versammelt sich gewöhnlich die Woche einmal in einer ordentlichen Staats-Konferenz, in welcher Seiner Churfl. Durchlaucht von folgenden geheimen Staats= und Konferenz=Ministern die Vorträge über die wichtigsten Gegenstände der Staatsverwaltung gemacht werden. Der Konferenz=Sekretär führt dabey das Protokoll. Die churfürstlichen höchsten Entschließungen werden in der Kanzley des vortragenden Ministers ausgefertigt.«

kannte dann aber offensichtlich, daß es besser war, in diesem wichtigen Gremium präsent und über seine Verhandlungen unmittelbar informiert zu sein¹². Im Ministerrat, der »Staatskonferenz«, war er ohnehin vertreten. Montgelas nahm also mit seinen Referendären Karl Ernst Freiherr von Gravenreuth (ihm folgte nach der Versetzung als bayerischer Gesandter nach Wien Anfang 1800 der aus preußischen Diensten kommende Joseph du Terrail Bayard als Leiter der Innenorganisation des Ministerialdepartements¹³), Johann Nepomuk Gottfried von Krenner und Georg Friedrich von Zentner an den wenigen Sitzungen des Staatsrats 1799/1800 teil, ohne daß dort je über außenpolitische Fragen im eigentlichen Sinn gesprochen worden wäre.

Am 27. Juni 1800 verließ der Hof des Kurfürsten angesichts des Vormarschs der französischen Truppen die Stadt München und flüchtete sich über Landshut, Straubing und Cham nach Amberg in die Oberpfalz und schließlich in das in der preußischen Neutralitätszone gelegene Bayreuth¹⁴. Die Zusammenkünfte von Staatskonferenz und Staatsrat endeten bis auf weiteres. Als »höchste Ministerialstelle« und gleichzeitig »interimistische oberste Landesbehörde« wurde ein »General-Hofkommissariat« eingerichtet. Ihm gehörten die in München verbliebenen Minister Hompesch (der allerdings wegen schwerer Erkrankung schon geraume Zeit nicht mehr arbeitsfähig war), Morawitzky und Hertling sowie der Präsident der Generalandesdirektion, Joseph August Graf von Törring-Gronsfeld, an. Wie im Staatsrat waren ihnen Geheime Referendäre aus allen Ressorts mit beratender Stimme zugeordnet; allerdings war ihre Zahl auf fünf begrenzt¹⁵. Montgelas dagegen blieb zusammen mit Zentner in der persönlichen Umgebung des Kurfürsten. Nach dem Tod Hompeschs am 11. August 1800 übernahm er zunächst dessen Aufgaben als dienstältester Minister (was u.a. Proposition aller Gegenstände und Leitung der Umfrage im Staatsrat einschloß),

12 Vgl. zu dieser Einschätzung den zweiten Band der Montgelas-Biographie von E. Weis (*Weis, Eberhard: Montgelas, Bd. 2: Der Architekt des modernen bayerischen Staates 1799–1838*, München 2005, hier S. 507–519). Ich danke meinem akademischen Lehrer und langjährigen Chef Eberhard Weis, der neben dem Generaldirektor der Staatlichen Archive Bayerns, Hermann Rumschöttel, verantwortlicher Leiter des hier vorgestellten Projekts ist, sehr herzlich für die Möglichkeit, größere Teile seines zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Beitrags noch unveröffentlichten Manuskripts konsultieren zu können. Montgelas selbst schrieb später zu dieser Frage: »Le ministre des affaires étrangères se trouva tout naturellement placé hors d'un corps dont la politique étoit exclue. Ce ne fut que par une confiance particulière de votre part, Sire, qu'il put y assister.« (*Laubmann/Doeberl, Denkwürdigkeiten* (wie Anm. 5), S. 20).

13 BayHStA, MA 70916 (unfol.).

14 Eckart, Bayern (wie Anm. 4), S. 280–295.

15 BayHStA, MA 70349, fol. 13–17 (28.5.1800, in Kraft gesetzt zum 27.6.1800). Montgelas bezeichnet dieses Gremium aufgrund seiner Zusammensetzung einfach auch als »conseil d'Etat« (*Laubmann/Doeberl, Denkwürdigkeiten* (wie Anm. 5), S. 21).

während das Finanzressort selbst zunächst provisorisch von Morawitzky in München verwaltet wurde¹⁶.

Die Organisation der bayerischen Ministerien hatte, zusammen mit der Aufhebung der bayerischen Zunge des Malteser-Ritterordens und der Abschaffung des Expektanzen-Systems auf Lehen und Ämter, zu den ersten Maßnahmen der neuen Administration Max Joseph – Montgelas in München gehört. Sie war nach den Vorgaben Montgelas' von 1796 auf dem Reißbrett entstanden – und wie nicht anders zu erwarten, hatten sich Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung ergeben. Deswegen ergriff Ende März 1801, noch von Bayreuth aus und kurz vor der Rückkehr des Hofes nach München, Montgelas' Mitarbeiter Georg Friedrich von Zentner die Initiative, um den Mängeln und fehlenden Detailregelungen bei der Aufgabenverteilung unter den Departements des Gesamtministeriums abzuhelpen und vor allem die Rolle genauer zu bestimmen, die dem Staatsrats-Gremium zukommen sollte.

Zentner bemängelte in einer (von Montgelas eingehend kommentierten) Denkschrift vom 25. März 1801¹⁷ vor allem die mangelnde Systematik in der Geschäftsbehandlung, die unklaren, zu vielen Verzögerungen führenden Kompetenzabgrenzungen und die willkürliche Abhaltung der Sitzungen des Staatsrats, der zu einer »bloßen Nebenversammlung« der innenpolitischen Ressorts heruntergekommen sei. Die nötige »Einheit in System und Grundsätzen« sei nur zu erreichen, »wenn eine höhere Central Gewalt organisiret wird, von welcher die Leitung des Ganzen ausgeht. Diese sollte der Staats Rath vorstellen; er kann sie auch seyn, sobald er eine zweckmäßige Einrichtung erhält, denn in ihm sind alle vier Ministerial Departements mit ihren Geschäfts Männern vereinigt [...]«. Für diesen Staatsrat neuen Typs schlug Zentner einen festen Rhythmus wöchentlicher Sitzungen und vor allem einen genauen und detaillierten Katalog von Zuständigkeiten vor. Dieser Katalog läßt sich zusammenfassend beschreiben als die Etablierung ressort-übergreifender Grundsatzkompetenzen beim Staatsrat, besonders im Hinblick auf Planung und Durchführung aller inneren Reformen, aller »Systematica jeder Verwaltungsbranche« und aller Personalsachen. Die symbolische Präsenz des Fürsten durch den ihm stets freigehaltenen Platz, die doppelte Runde der Erörterung und Abstimmung erst durch die Referendäre, dann durch die Minister und die nur den Ministern zustehende endgültige Entscheidungskompetenz übernahm Zentner aus dem 1799 eingerichteten System, nicht ohne das Recht jedes einzelnen Referendärs auf ein ab-

16 BayHStA, MA 70349, fol. 25–40.

17 BayHStA, MA 70349, fol. 43–51 (»Bemerkungen über die Ministerial-Organisation«). Vgl. Dobmann, Franz: Georg Friedrich Freiherr von Zentner als bayerischer Staatsmann in den Jahren 1799–1821, Kallmünz 1962 (= Münchener Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, Bd. 6), S. 90–92.

weichendes Votum zu betonen. Alle Beschlüsse des Staatsrats sollten anschließend der Staatskonferenz, der Versammlung der Minister beim Kurfürsten, vorgelegt werden, die über ihre Sanktionierung entschied. Damit blieb es auch bei der zeitlichen Doppelbelastung für die Minister durch die Frequentierung von zwei Gremien. Montgelas stimmte Zentners Vorschlägen weitgehend zu und sah lediglich darauf, seine Prärogativrechte als dienstältester Minister in den Sitzungen zu behaupten und alle außen- und militärpolitischen Agenden aus den Staatsrats-Sitzungen herauszuhalten. Zentners Anregung, die Besitzungen am Rhein (Kurpfalz, Jülich-Berg) aufgrund ihrer Sonderstellung und ihrer Bedrohung durch Frankreich einem eigenen Ministerial-Ressort zu unterstellen, also teilweise zum alten Territorialsystem bei den Dikasterien zurückzukehren, lehnte Montgelas mit dem Hinweis ab, daß deren Angelegenheiten ohnehin zum größten Teil durch sein Ressort besorgt würden.

Montgelas beschäftigte sich auch sehr eingehend mit Zentners Reskriptentwurf¹⁸, der am 14. April 1801 anlässlich der Rückkehr des Kurfürsten nach München ausgefertigt wurde und Organisation und Tätigkeit des Staatsrats auf eine neue Grundlage stellte¹⁹: fester Kompetenzbereich, wöchentliche Tagungsfrequenz (jeweils am Mittwoch in der Residenz), sachliche Erörterung praktisch aller innenpolitischen Angelegenheiten und Vorbereitung zur Entscheidung im »Kabinet«²⁰, d.h. der Staatskonferenz. Die Festlegung der Zuständigkeiten der vier Ministerialdepartements wurde in einer eigenen Verordnung vom 26. Mai 1801 dann noch detaillierter gefaßt²⁰; hier findet sich der Staatsrat als »Central-Versammlung dieser sämtlichen Ministerial-Departements« bezeichnet, »in welchem alle Systematica, aufzustellende allgemeine Regierungs-Grundsätze und überhaupt die wichtigsten Regierungs-Gegenstände behandelt werden sollen«. Der Staatsrat repräsentierte also in eigentlicher Weise das Gesamtministerium und das die

18 BayHStA, MA 70349, fol. 52–60 (»Die Organisation des Staats-Rathes und nähere Bestimmung des Geschäftskreises einiger Departements betr.«), mit ausführlichen Anmerkungen des Ministers. Auch im »Compte rendu« äußerte er sich eingehend zur Staatsrats-Reform vom April 1801, hob hier aber vor allem die Kompetenzgewinne für sein Außenministerium durch die Umgliederungen im Ministerialsystem vom Mai 1801 hervor (*Laubmann/Doeberl*, Denkwürdigkeiten (wie Anm. 5), S. 21f. bzw. 16).

19 BayHStA, MA 70349, fol. 63–72 (Ausfertigung für das Außen-), 74–81 (für das Justiz-Ressort).

20 BayHStA, MA 70349, fol. 96–105 (Konzept mit Korrekturen der Minister, unterfertigt von Montgelas, Morawitzky, Hertling und vom Kurfürsten; dazu Vermerke Kobells über Beratung im Staatsrat 13. Mai 1801, TOP 11 und Genehmigung in der Staatskonferenz 19. Mai 1801, TOP 1. Die hier angesprochenen Protokolle in BayHStA, Staatsrat 381, Nr. 4 bzw. Staatsrat 3, Nr. 3. Druck: *Mayr, Karl Georg*: Sammlung der Churfürstlich-bayerischen allgemeinen und besondern Landes=Verordnungen von Justitz= Finanz= Landschafts= Mauth= Polizey= Religions= Militär= und vermischten Sachen, Bd. 2, München 1802, Nr. II.62, S. 62–67; *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 63, S. 334–340 sowie die Einleitung S. 317f.

Staatsgeschäfte leitende Gremium. Trotzdem wurde er nach dem 21. Dezember 1803 nicht mehr einberufen. Montgelas bezeichnete in seinem Rechenschaftsbericht die unglückliche Kopplung beratender und exekutiver Aufgaben als hauptsächlichsten Konstruktionsfehler des Staatsrats, der auch durch die Neujustierung von 1801 nicht behoben worden sei²¹.

Nur kurz seien noch die wichtigsten Etappen der weiteren Organisation von Ministerien und Staatsrat referiert. Nach der Einrichtung eines Innenministeriums im Oktober 1806 wurden die umfassenden Reformmaßnahmen des Jahres 1808²² mit der am 1. Mai erlassenen Konstitution zum Höhepunkt der Zentralisierung nach französischem Vorbild, um nach der Gewinnung vollständiger Souveränität und der Erhebung zum Königreich 1806 die alten und neuen Teile des Landes endgültig miteinander zu verschmelzen. Die Verfassungsurkunde sah in Tit. 3, § 2 »zur Berathschlagung über die wichtigsten inneren Angelegenheiten des Reichs« die Einrichtung eines »Geheimen Raths« vor²³, was mit einem »Organischen Edikt«, einem Gesetz von Verfassungsrang, vom 4. Juni 1808 realisiert wurde²⁴. Das Gremium, dessen Bezeichnung den alten Titel der Institution von 1582 wieder aufgriff, bestand aus den Ministern und 12–16 ernannten Mitgliedern, insgesamt 20 Personen. Den Vorsitz führten der König selbst, dem auch das Einberufungsrecht zukam, oder der Kronprinz. Die Staatsräte wurden im Herbst jeden Jahres vom König neu ernannt, die dauernde Mitgliedschaft war erst mit sechs aufeinander folgenden Berufungen erworben. Unter den

21 *Laubmann/Doeberl*, Denkwürdigkeiten (wie Anm. 5), S. 22 (»Le conseil d'Etat qui d'ailleurs se tint plus rarement devint une véritable superfluité et une perte de tems pour les affaires.«). Für die erstmals bei *Dobmann*, Zentner (wie Anm. 17), S. 92, und *Schlaich, Heinz W.*: Der bayerische Staatsrat. Beiträge zu seiner Entwicklung von 1808/09 bis 1918, in: ZBLG 28 (1965), S. 460–522, S. 463, gebrachte und seither in der Literatur wiederholt übernommene Einschätzung, Montgelas habe den Staatsrat Anfang 1804 aufgrund seiner Abneigung gegen kollegiale Beratungsorgane, die eine Beschlußfassung verzögerten, »förmlich aufgelöst«, fehlen explizite Belege aus der bayerischen Überlieferung. Wichtig ist *Dobmanns* Hinweis auf einen Bericht des österreichischen Gesandten in München, Johann Rudolf Freiherr von Buol-Schauenstein, vom 17. Januar 1804, in dem es heißt: »Der Grund dieser Auflösung scheint klar in der Unbehaglichkeit der bisherigen Dependenz des Ministers Freiherrn von Montgelas von dem Einflusse der Referendärs, welche im Staatsrathe Sitz und Stimme hatten, deren Mehrheit der Minister nicht unberücksichtigt lassen konnte, zu liegen.«

22 Im September 1808 wurde endlich, »nachdem die Leitung des Heereswesens seit 1799 mehrfach umstrukturiert worden war«, noch ein fünftes Fachressort, das Kriegsministerium, institutionalisiert (*Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), S. 318), das formal direkt vom König geleitet wurde. Zur Konstitution siehe *Zimmermann, Fritz*: Bayerische Verfassungsgeschichte vom Ausgang der Landschaft bis zur Verfassungsurkunde von 1818, Bd. 1: Vorgeschichte und Entstehung der Konstitution von 1808, München 1940 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 35); *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 7, S. 72–82, dazu S. 37–40; *Weis*, Begründung des modernen bayerischen Staates (wie Anm. 5), S. 64–67.

23 *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 7, S. 78.

24 Ebd., Nr. 68, S. 365–369 (Auszüge).

Geheimen Räten des ersten Dienstjahrs 1808/09 waren sowohl Vertreter der alten Adelselite wie Maximilian Graf von Preysing oder Ignaz Graf von Arco als auch führende Reformbeamte (Georg Friedrich von Zentner, die beiden Krenner, Paul Anselm von Feuerbach) sowie, zunehmend ab 1810, Männer, die von Positionen außerhalb Münchens kamen (Johann Nepomuk Graf von Welsberg, Joseph Maria Freiherr von Weichs). Der bisherige Geheime Konferenz-Sekretär Egid von Kobell wurde als General-Sekretär des neuen Ratsgremiums übernommen. In der Kompetenz des Geheimen Rats lagen (rein beratend, wie in Tit. 2, § 3 des Organischen Edikts eigens noch einmal festgehalten) Entwurf und Begutachtung aller »Geseze und Haupt-Verordnungen«, insofern sie vom König über die Ministerien in Auftrag gegeben bzw. angefordert wurden, insbesondere der Etatvorlage. Jedes Initiativrecht oder die Möglichkeit, aus eigenem Antrieb tätig zu werden, fehlte. Entscheidungsbefugnisse kamen dem Gremium – jeweils immer nur bei der Zuweisung durch ein Ministerium – bei Kompetenzstreitigkeiten unter Gerichts- und Verwaltungsstellen sowie bei der Frage zu, ob gegen einen Staatsbeamten Anklage erhoben werden durfte. Im Inneren organisierte sich der Geheime Rat in drei Sektionen (Gesetzgebung, Finanzen, Innere Verwaltung), in denen die Plenarsachen vorbereitet wurden.

Wenn man die Staatskonferenz, die 1807–1811 noch gelegentlich zu Sitzungen zusammentrat, als Ministerrat oder Kabinett im heutigen Sinn bezeichnen könnte und den Staatsrat älteren Typs als Zusammenkunft der Minister und ihrer leitenden politischen Mitarbeiter, so ließe sich der »Geheime Rat« von 1808 – seinem Namen zum Trotz – am ehesten als Beratungs- und Expertengremium nach dem Vorbild des französischen Conseil d'Etat bezeichnen, der in Art. 52 der Konsultatsverfassung des Jahres VIII (13.12.1799) eingerichtet worden war²⁵, mit 30–50 Mitgliedern allerdings deutlich größer und mit einer stärker strukturierten Binnenorganisation versehen war. Trotz eingeschränkter Kompetenzen und fehlenden Initiativrechts erwarb sich der bayerische »Geheime Rat« nach seiner Installierung zum 26. Januar 1809 eine wichtige Stellung im legislativen Prozeß des Königreichs (zumal die in der Konstitution vorgesehene Ständevertretung nie zusammentrat), etwa gleich 1809–1811 bei den Beratungen über die Projekte Feuerbachs zur Kodifikation des Zivil- und Strafrechts. 1811/12 tagte das Gremium regelmäßig einmal pro Woche, später, als Verwaltungsbeschwerden und Disziplinarverfahren zur Hauptaufgabe wurden, seltener. Auch die Beratungen über die Revision der Verfassung von 1808, die

25 »[...] un Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique [...]« (Erbe, Michael (Hg.): Vom Konsulat zum Empire libéral. Ausgewählte Texte zur französischen Verfassungsgeschichte 1799–1870, Darmstadt 1985 (= Texte zur Forschung, Bd. 50), S. 26).

1814/15 geführt wurden, waren institutionell an den Geheimen Rat gekoppelt²⁶.

Montgelas' außerordentliche Machtstellung wurde durch den Geheimen Rat aber nicht eingeschränkt; er konnte auch hier erfolgreich taktieren und den König überzeugen, häufige Plenardiskussionen wegen zu großen Zeitaufwands abzulehnen. Außerdem konnte Zentner nicht durchsetzen, daß Mehrheitsbeschlüsse des Geheimen Rats Verbindlichkeit gegenüber anderslautenden Beschlüssen der Minister erhielten. Auch alle Ansätze zur Einführung einer Minister-Verantwortlichkeit scheiterten. Die zentralen Probleme bei der Konstruktion des »premier corps de l'Etat« von 1808/09, die Montgelas in seinem nach der Entlassung 1817 vorgelegten Rechenschaftsbericht für den König auch ansprach²⁷, waren zum einen die personell zu starke Verflechtung des Geheimen Rats mit der Exekutive, die eine unabhängige Überprüfung von deren Projekten verhinderte, zum anderen, daß er nicht selbständig und aus eigener Initiative gegen Beschlüsse der Verwaltung tätig werden konnte.

Faktisch entwickelte sich der Geheime Rat in einer ersten Phase dennoch zu einer Art Parlamentsersatz im staatsabsolutistischen Bayern, der sich selbst durchaus als »erstes Collegium des Reiches« sah und in Uniformierung und Zeremoniell entsprechenden Aufwand betrieb²⁸. Für die Sitzungen des Staatsrats, die vielfach der König präsierte, wurde eine eigene Raumflucht in der Residenz (auf der Seite zur Residenzstraße, wo sich heute die Schauräume der Silberkammer befinden) eingerichtet. Hier im Großen Sitzungszimmer – und nur hier – stand unter Max Joseph, da damals weder ein Audienz- noch ein eigener Thronsaal vorhanden war, der Thronessell des Monarchen auf einer Estrade unter einem Baldachin, davor bis 1815 ein kleiner Tisch, der an eine halbrunde Tafel stieß, an welcher im Halbkreis 24 Stühle für die Staatsräte standen. Später wurde die Estrade beseitigt und ein großer runder Konferenztisch direkt vor den Thron gerückt. Die Ausstattung des Sessionszimmers wurde ab Ende 1809 betrieben, Stoffe und Material dafür vor allem in Paris bestellt. Wandbespannungen, Vorhänge und Möbelbezüge waren aus blauem Damast mit goldenen Sternen, der Thronbaldachin aus rotem Samt mit goldenen Sternen und weißer Seide

26 Die Protokolle der Revisionskommission in BayHStA, Staatsrat 1640–1654; vgl. *Weis, Eberhard*: Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15, in: ZBLG 39 (1976), S. 413–444.

27 *Laubmann/Doeberl*, Denkwürdigkeiten (wie Anm. 5), S. 25–27.

28 *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), S. 321 mit Anm. 31; *Demel, Walter*: Der bayerische Staatsabsolutismus 1806/08–1817. Staats- und gesellschaftspolitische Motivationen und Hintergründe der Reformära in der ersten Phase des Königreichs Bayern, München 1983 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 76), S. 20–24; *Schlaich*, Staatsrat (wie Anm. 21), S. 464–471.

gegengefüttert. Der Thron war – ähnlich wie die späteren Thronessel Ludwigs I. – gestaltet als großer, geschnitzter und vergoldeter Sessel mit einer als Lorbeerkranz gestalteten Rückenlehne. Auch die Stühle der Staatsräte, entworfen von Hofbauintendant Andreas Gärtner, hatten den Charakter repräsentativer Staatsmöbel. Dem Sitzungszimmer des Staatsrats kam ein besonderer Rang zu als »bedeutsamste[m] Raum der Residenz aus der Zeit König Max Josephs« und als bemerkenswerter Repräsentation des Systems der konstitutionellen Monarchie²⁹. Die gesamte Raumfolge wurde 1944 vernichtet; vom Mobiliar ist aber außer Thron und Baldachin vieles erhalten geblieben. Einige Stühle, Tabourets und Konsoltische sind heute im 3. Schlachtempaarsaal aufgestellt. Im dritten Teil der großen Wittelsbacher-Ausstellung von 1980 ist das Große Sessionszimmer für einige Monate mit ephemeren Mitteln in der Residenz rekonstruiert worden.

Zeitgleich mit Montgelas' Entlassung am 2. Februar 1817 wurde der »Geheime Rat« neu organisiert und in »Staatsrat« umbenannt; es folgten im Lauf dieses innenpolitisch turbulenten Jahres freilich noch mehrere Reorganisationsschübe, und erst allmählich klärte sich das Verhältnis zum Ministergremium³⁰. Der Staatsrat neuen Typs von 1817, zusammengesetzt aus Ministern, dem Feldmarschall, Generaldirektoren der Ministerien, frei ernannten Räten und dem Generalsekretär und organisiert in fünf (den Ministerien entsprechenden) Sektionen, war tendenziell zunächst ranggleicher Partner des Gesamtministeriums. Erhalten blieb die Unterscheidung von beratenden und richterlichen Funktionen: Beratend wurde der Staatsrat tätig in Fragen einer Verfassungsrevision oder Neuorganisation von Staatsbehörden, bei neuen Gesetzen, dem Haushaltsplan, der Prüfung der Jahresberichte der Ministerien oder bei der Verleihung des Indigenats. Richterliche Kompetenzen übte er aus im Fall von Dienstvergehen, Einsprüchen von Beamten gegen Disziplinarstrafen und Verfassungsbeschwerden. Neue Instruktionen und Kompetenzzuweisungen erhielten Ministerrat wie Staatsrat 1821 und wieder 1825; mit der Einrichtung des Verwaltungsgerichtshofs 1878 verlor der Staatsrat schließlich maßgebliche Kompetenzen³¹.

29 Langer, Brigitte (Bearb.): Die Möbel der Residenz München, Bd. 3, München 1997, v.a. S. 14f., 114–116; Erichsen, Johannes/Heinemann, Katharina (Hg.): Bayerns Krone 1806, München 2006, S. 280–285.

30 Aretin, Karl Otmar Freiherr von: Der Sturz des Grafen Montgelas. Ursachen und Wirkungen auf die Außenpolitik und den inneren Staatsaufbau Bayerns, in: ZBLG 20 (1957), S. 83–135, hier S. 123–131; Schlaich, Staatsrat (wie Anm. 21), S. 472–479. Das Protokollmaterial zum Übergangsjahr 1817 liegt in BayHStA, Staatsrat 389–421.

31 Zu Ministerrat, Staatsrat und ihrem Verhältnis im Verlauf des 19. Jahrhunderts siehe in diesem Band den Beitrag von Bernhard Grau. Aus der älteren Literatur zu den beiden Gremien und ihrer archivalischen Überlieferung, die für die im vorliegenden Beitrag dargestellte Frühphase 1799–1817 nicht frei sind von terminologischen Ungenauigkeiten, sei hingewiesen auf: Zittel, Bernhard: Der bayerische Ministerrat und seine Protokolle, in: Mitteilungen für die Archivpflege

II. Die archivalische Überlieferung

Tab. 1: Überlieferung der Protokolle der Staatskonferenz, des Staatsrats und des Geheimen Rats in Bayern in der Ära Montgelas (1799–1817)

Jahr	Staatskonferenz	Staatsrat	Geheimer Rat
1799	38	8	
1800	27	3	
1801	29	40	
1802	28	53	
1803	14	35	
1804			
1805	1		
1806			
1807	2		
1808	22		
1809	3		28
1810			23
1811	2		47
1812			49
1813			22
1814			20
1815			16
1816			23
1817			4
Insgesamt	166	139	232

in Bayern 3 (1957), S. 9–15; *Troll, Hildebrand*: Der bayerische Staatsrat und seine Protokolle, in: *Mitteilungen für die Archivpflege in Bayern* 6 (1960), S. 43–45; *Schlaich*, Staatsrat (wie Anm. 21), S. 483–490, 506–514; *Volkert*, Handbuch (wie Anm. 10), S. 11–15.

Der provenienzreine, zwischen 1908 und 1920 aus dem Innenministerium übernommene Archivbestand »Staatsrat« des Bayerischen Hauptstaatsarchivs in München besteht aus zwei großen Serien: 6.657 Nummern Akten (Organisations- und Sachakten zu den vielfältigen Aufgaben des Geheimen Rats und des Staatsrats 1809–1918³²) und 1.700 Nummern Protokollen mit einer Laufzeit vom März 1799 bis November 1918. Die Protokoll-Bestände der Ära Montgelas (von der Bestellung zum Minister des Auswärtigen am 21. Februar 1799 bis zur Entlassung aus allen Staatsämtern am 2. Februar 1817) gliedern sich nach den Ratsgremien in drei Hauptserien, die – teilweise ineinander verschoben – im Bestand »Staatsrat« liegen (vgl. Tab. 1):

- 1) Geheime Staatskonferenz (Versammlung der Minister beim Kurfürsten): 166 Nummern 1799–1811³³;
- 2) Geheimer Staatsrat [älteren Typs] (Versammlung der Minister und ihrer leitenden politischen Mitarbeiter, der Geheimen Referendäre): 139 Nummern 1799–1803³⁴, und
- 3) Geheimer Rat: 232 Nummern 1809 – 3. Februar 1817³⁵.

Dazu kommen weiterhin:

- 4) Protokolle in Rekursachen: 114 Nummern 1813 – 16. Januar 1817³⁶, sowie
- 5) Protokolle des Ausschusses zur Beratung über eine Revision der Konstitution von 1808: 15 Nummern 1811–1818³⁷.
- 6) Schließlich dokumentiert sich die schon angedeutete Sonderstellung des Jahres 1817 mit seinen zahlreichen Organisationsversuchen in einer Mischung von Protokollen ganz unterschiedlicher oder zumindest unterschiedlich bezeichneter Institutionen (Geheimer Rat, Ministerialsitzung, Staatsrat, Ministerialkonferenz): 36 Nummern³⁸.

32 Bestens erschlossen durch ein neues (2000), von Gerhard Hetzer bearbeitetes Repertorium im BayHStA.

33 BayHStA, Staatsrat 1–10.

34 BayHStA, Staatsrat 380–383. Die erhaltenen zeitgenössischen Aktenumschläge zeigen, daß die Protokolle der Staatskonferenz und des Staatsrats vom Konferenz-Sekretär Kobell von Anfang an getrennt abgelegt wurden (für 1799: BayHStA, Staatsrat I u. 380).

35 BayHStA, Staatsrat 154–379, 384–386.

36 BayHStA, Staatsrat 1470–1583.

37 BayHStA, Staatsrat 1640–1654.

38 BayHStA, Staatsrat 387–421.

Abb. 1: Überlieferung der Protokolle der Staatskonferenz, des Staatsrats und des Geheimen Rats 1799–1817

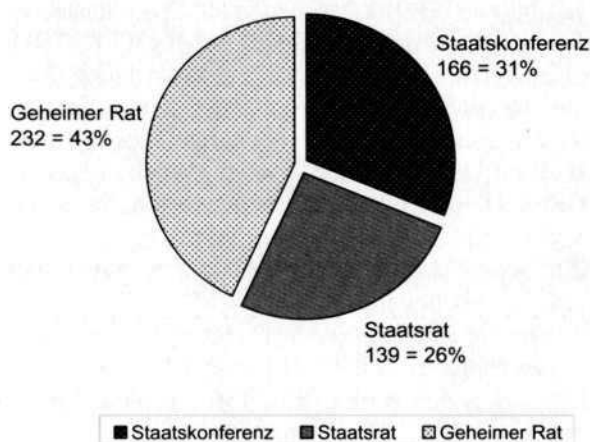
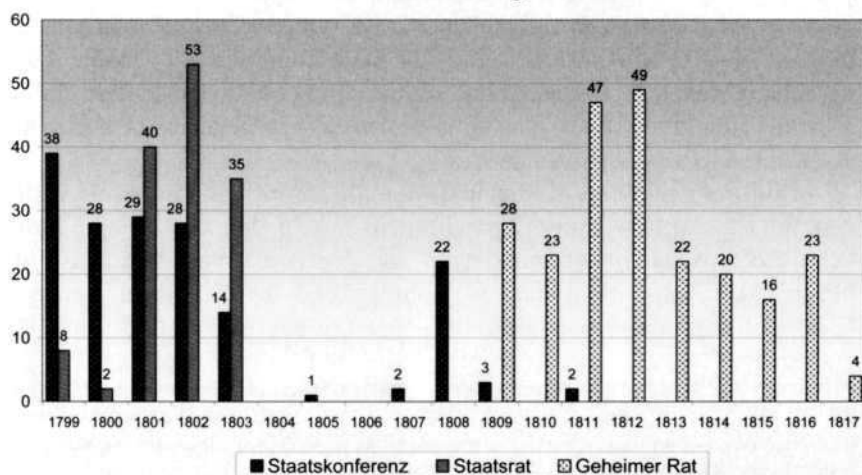


Abb. 2: Gesamtüberlieferung Protokolle



An ersten Befunden aus einem Blick auf die Überlieferungslage an »Staatsrats«-Protokollen für die Montgelas-Zeit ist festzuhalten (vgl. Abb. 1 und 2), daß bei 538 vorhandenen Einheiten (Protokollen) die 1809 einsetzende Überlieferung des Geheimen Rats den größten Einzelbestand darstellt (232 Stück), gefolgt von der 1811 auslaufenden Serie Staatskonferenz (166). Recht konsistent stellt sich die allerdings nur für 1799–1803 überlieferte Serie Staatsrat [älteren Typs] dar (139). Gerade die Jahre 1801–1803 bildeten nämlich die Hochphase der Aktivität des auf Initiative Zentners im Frühjahr 1801 reorganisierten Staatsrats älteren Typs mit hohen Sitzungsfrequenzen (1802 im Durchschnitt einmal pro Woche). Das Abbrechen der Serie im Dezember 1803 hängt offenbar, wie erörtert, mit Montgelas' Aversionen gegen ein kollegial verfaßtes Regierungssystem zusammen. Die Konsequenz für den »Staatsrats«-Bestand ist eine außerordentlich dünne Überlieferung an Protokollen für die Jahre 1804–1807.

Stark ungleichmäßig ist auch die Überlieferung der Protokolle des Kabinettsrats, der Staatskonferenz, die im November 1803 zunächst abbricht; es folgen Einzelstücke aus den Jahren 1805, 1807, 1809 und nochmals 1811³⁹. Mit dem Abzug des Hofes aus München erklärt sich eine kleinere Überlieferungslücke zwischen Juli 1800 und März 1801, in der die Ministerialorganisation faktisch suspendiert war. Die auffallende Aktivitätsspitze 1808 ist zu erklären aus dem Erlaß der Verfassung in diesem Jahr und der Beratung der zugehörigen »Organischen Edikte«. Im Zentrum der durch die Protokolle dokumentierten Beratungen von 1808⁴⁰ standen die Rechtsverhältnisse des Adels, die Problematik der Übernahme des französischen Zivilrechts (Code Napoléon) und Feuerbachs neues Strafgesetzbuch. Auch die Grundsatzfrage, ob in Bayern überhaupt ein eigenes Verfassungsgesetz (»Constitution«) erlassen und welcher Vorlage dieses nachgebildet sein sollte, hatte Montgelas dem König in einer Staatskonferenz (20. Januar 1808) vorgelegt; Max Joseph ordnete die »Entwerffung einer Constitution für das gesamte Königreich nach den Grundlinien der vorliegenden Constitution des Königreichs Westphalen« an⁴¹.

Ansonsten ging es in der Staatskonferenz, soweit uns Protokolle vorliegen, um (durchaus wichtige) Einzelfragen. Am 28. März 1805 legte Montgelas die Entschädigungsforderungen vor, gegen die man dem Kaiser die bayerischen Anspruchsgebiete in Böhmen und die Freisinger Lehen in Österreich abtreten wollte (Mühldorf, Neuburg am Inn)⁴². Am 8. Juni 1807

39 Montgelas formulierte im »Compte rendu«, die Ministerrats-Sitzungen seien 1809, als nur noch zwei Minister amtierten, unterbrochen (»[...] les séances du conseil des ministres furent interrompues [...]«) und später nur noch in seltenen Ausnahmefällen abgehalten worden (*Laubmann/Doeberl*, Denkwürdigkeiten (wie Anm. 5), S. 19).

40 BayHStA, Staatsrat 8.

41 *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 6, S. 70–72, Zitat S. 72.

42 BayHStA, Staatsrat 6.

wurde ein Vortrag von Finanzminister Johann Wilhelm von Hompesch über die kritische Finanzlage Bayerns im Etatjahr 1806/07 diskutiert (die Gesamtverschuldung des Königreichs betrug damals circa 60 Millionen Gulden; an laufenden Einnahmen des Etatjahrs fehlten 5,6 Millionen). Hompesch betonte, ein vereinfachtes und einheitliches Steuersystem und die Heranziehung der bisher privilegierten Stände seien die wichtigsten Voraussetzungen für eine dauerhafte Sanierung der Staatseinnahmen⁴³. Am 25. Juli 1807 ging es um den Umlaufkurs der in Tirol kursierenden Papierwährung (»Bancozetteln«)⁴⁴. In den protokollierten Zusammenkünften der Minister mit dem König 1809 wurden wieder Etatfragen behandelt (21. Januar), die Ausgaben für den Krieg in Tirol (1. März) und Aspekte des territorialen Rearrangements nach dem Schönbrunner Frieden (5. Dezember)⁴⁵. Die beiden Protokolle 1811 schließlich betrafen die Einrichtung einer zentralen staatlichen Schuldenverwaltungs-Behörde (20. August) und den Militär-Etat (16. September)⁴⁶.

Eine neue Qualität gleichmäßig dichter Überlieferung setzt ein mit der Begründung jenes nach dem Vorbild des französischen »Conseil d'Etat« gestalteten Expertengremiums, das in Bayern, wie gezeigt, die ungewöhnliche Bezeichnung »Geheimer Rat« führte. Hohe Tagungsfrequenzen in den Jahren 1811/12 verweisen auf die Intensität der Beratung wichtiger Reformgesetze wie der Rechtskodifikationen oder des neuen Adelsrechts. Die Zäsur von 1809 macht sich auch in einer wesentlichen Änderung in der Qualität des Quellenbestandes bemerkbar: Zusätzlich zu den Protokolltexten wurden jetzt auch die zugehörigen Aktenstücke abgelegt, vor allem die Vorträge der mit einer Angelegenheit betrauten Referenten oder die Voten einzelner Mitglieder. Diese Beilagen sind für die Zeit vorher nur in ganz wenigen Einzelfällen den Protokollen beigelegt⁴⁷; in der Regel finden sich die vorgetragenen Reskriptentwürfe in den Sachakten der Ministerialdepartments, wo sie nur mit hohem Zeitaufwand für jeden Einzelfall zu ermitteln wären.

Die in den Protokollen von Staatskonferenz, Staatsrat und Geheimem Rat behandelten Gegenstände entfalten ein breites Panorama der bayerischen Innenpolitik. Vor allem stellt die Behandlung so gut wie aller Perso-

43 BayHStA, Staatsrat 7, Nr. 1; *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 3, S. 56–62 (Teiledition), dazu S. 24f.; *Ullmann, Hans-Peter*: Staatsschulden und Reformpolitik. Die Entstehung moderner öffentlicher Schulden in Bayern und Baden 1780–1820, 2 Teile, Göttingen 1986 (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 82), S. 124–126.

44 BayHStA, Staatsrat 7, Nr. 2.

45 BayHStA, Staatsrat 9.

46 BayHStA, Staatsrat 10.

47 Z.B. in BayHStA, Staatsrat 2, Nr. 6, wo die Texte der Vorträge der Minister Montgelas, Morawitzky und Hertling zur Frage des Verhältnisses zur Ständeverordnung und der Einberufung eines Landtags dem Protokoll der Staatskonferenz vom 4. Februar 1800 beigelegt sind.

nalsachen der Staatsbediensteten ein außerordentlich dichtes Namensmaterial mit Angaben zu Ernennungen, Beförderungen usw. bereit, das die Vermerke in den Hof- und Staatskalendern an Genauigkeit weit überbietet. Wie bereits angedeutet, finden sich Fragen der Außenpolitik nur selten angesprochen⁴⁸; Montgelas zeigt sich hier erfolgreich bemüht um Wahrung seiner Prärogative im exklusiven Gespräch mit dem Kurfürsten⁴⁹. Gleichwohl kommen mit Fragen wie Heeresaufbringung und Truppenfinanzierung, Bewältigung von Kriegsfolgelasten oder Entsendung diplomatischer Missionen Rückwirkungseffekte der auswärtigen Politik in großem Umfang in unserem Material zum Tragen.

III. Regierungswechsel und personelle Kontinuität

Der Kreis der Teilnehmer jeder Sitzung der bayerischen Regierungsgremien 1799–1817 ist durch die Aufzählung der anwesenden Personen am Beginn jedes Konferenzprotokolls klar umrissen. Konstitutiv für die Staatskonferenz war immer die Anwesenheit des Kurfürsten bzw. Königs. Fallweise kam ein weiterer Agnat des Hauses hinzu: Pfalzgraf Wilhelm von Birkenfeld-Gelnhausen, Herzog »in Bayern« seit Juni 1799, 1803–1806 Regent des Herzogtums Berg, war von März 1799 bis August 1802 fast immer in den Staatskonferenzen präsent. Im Geheimen Rat hatte ab 1809 Kronprinz Ludwig Sitz und Stimme, fallweise vertrat er seinen Vater als Ratspräsident. Sitzungen des Staatsrats wohnten Max Joseph und Wilhelm nur einige wenige Male bei, zu Beginn der neuen Regierung im Frühjahr und Sommer 1799⁵⁰.

Obwohl seit 1799 vier, seit Einrichtung des Kriegsministeriums 1808 fünf Ministerialdepartements bzw. Ministerien bestanden, umfaßte der Kreis der Minister wegen der Häufung von Portefeuilles in den Händen Montgelas' die meiste Zeit nur drei, höchstens vier Personen. Montgelas fungierte 1799–1817 durchgehend als Minister der auswärtigen Angelegen-

48 Eine Ausnahme stellen die Verhandlungen zum Subsidienvortrag mit England vom 17. März 1800 dar, in dem London die Finanzierung eines Korps von 12.000 Mann pfälzbayerischer Truppen gegen Frankreich übernahm. Darüber berichtete Montgelas der Staatskonferenz am 1., 4. und 9. März 1800 (BayHStA, Staatsrat 2, Nr. 10–12).

49 »Les affaires étrangères furent, Sire, dès votre avènement distraites des attributions de la conférence. Je reçus dès l'ordre précis de Lui rendre compte en particulier et dans son cabinet de tout ce qui tenoit à la politique étrangère.« (*Laubmann/Doeberl*, Denkwürdigkeiten (wie Anm. 5), S. 19).

50 BayHStA, Staatsrat 380, Nr. 2–7. Montgelas hatte ja 1796 (und danach richtete sich auch Zentner 1801) für den Staatsrat nur eine fallweise persönliche Präsenz des Fürsten vorgesehen.

heiten und des Königlichen Hauses, 1803–1806 und wieder 1809–1817 als Finanz- und 1806–1817 noch dazu als erster Innenminister. Neben ihm amtierten die Finanzminister Franz Karl Freiherr von Hompesch (1799–1800) und dessen Sohn Johann Wilhelm (1806–1809), die Justizminister Johann Friedrich Freiherr von Hertling (1799–1806), Theodor Heinrich Graf Topor von Morawitzky (1806–1810) und Heinrich Alois Graf von Reigersberg (1810–1823) sowie Kriegsminister Johann Nepomuk Graf von Triva (1808, formell erst 1814–1822). Morawitzkys Ressort für geistliche Angelegenheiten, dem er 1799–1806 vorgestanden hatte, war mit der Einrichtung des Innenministeriums aufgelöst worden.

Die wichtigsten Zu- und Mitarbeiter der Ressortminister waren die Geheimen Referendäre, ein Kreis von insgesamt etwa 15 Männern. Vier bis fünf von ihnen arbeiteten im Finanzdepartement, durchschnittlich je drei in den übrigen Ressorts, wobei einzelnen von ihnen Wirkungskreise in zwei Departements übertragen wurden, z.B. Zentner im Ministerium des Äußeren und der geistlichen Angelegenheiten. Obwohl für die meisten Geheimen Referendäre Personalakten erhalten geblieben sind, können wir über ihre Auswahl 1799 bzw. die Gründe für ihre Erstberufung in dieses wichtige Amt nur Vermutungen anstellen. Fachwissen, Verwaltungspraxis und praktische Erfahrungen in einem bestimmten Sektor des Staatsrechts oder der Innenverwaltung dürften die entscheidenden Voraussetzungen gewesen sein. Dazu spielte ein gewisser Proporz in der regionalen Herkunft eine Rolle, die adlige Herkunft dagegen nicht mehr.

In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, daß die personelle Kontinuität über die Zäsur des Regierungswechsels 1799 hinaus recht hoch war, was im Blick auf den Amtsantritt des ›allmächtigen‹ Ministers Montgelas oft übersehen wird. Montgelas war eben nicht von Anfang an ›allmächtig‹, und zwei seiner Ministerkollegen hatten schon unter Kurfürst Karl Theodor amtiert, dabei aber immer Kontakt zum Zweibrücker Hof gehalten: Finanzminister Hompesch, der Montgelas recht kritisch gegenüberstand und dem als Senior des Ministergremiums zunächst wichtige Prärogativrechte zugekommen waren, die nach seinem Tod 1800 auf Montgelas übergingen, und Justizminister Hertling⁵¹. Morawitzky, Minister für geistliche Angelegenheiten, war unter Kurfürst Karl Theodor 1779–1781 Präsident der Oberen Landesregierung, zuvor Vizepräsident des Hofrats und Hofkammerpräsident gewesen und hatte außerdem eine führende Stellung in der Bayerischen Akademie der Wissenschaften bekleidet⁵².

51 Dazu Weis, Montgelas 2 (wie Anm. 12), S. 1–30.

52 Wanderwitz, Heinrich: Theodor Heinrich Graf Topor von Morawitzky, in: ZBLG 46 (1983), S. 139–155; Henker/Hamm/Brockhoff, Bayern entsteht (wie Anm. 6), S. 132; Gigl, Caroline: Die

Auch auf der Expertenebene gab es solche Kontinuitätsmomente. Als Beispiel diene ein Blick auf die Karrieren zweier hochkarätiger Finanzfachleute, die beide unter der Regierung Karl Theodors begannen, sich nach 1799 dann aber in ganz unterschiedliche Richtungen bewegten.

Stephan Freiherr von Stengel (1750–1822) war ein unehelicher Sohn des Kurfürsten Karl Theodor⁵³. Er wurde in eine kurpfälzische Beamtenfamilie hinein adoptiert und begann seine Laufbahn 1773 als seinem Stiefvater beigeordneter Kabinetts-Sekretär. Er entwickelte sich zum Spezialisten für Finanz- und Wirtschaftsfragen, wurde 1789 Finanzreferendär, befaßte sich mit der Kultivierung des Donaumooses zwischen Ingolstadt und Neuburg und der Administration der Kabinettscherrschaften und war seit 1793 als Referent für die Beziehungen zur Landschaft und das Schuldenwesen zuständig. Nachdem er 1797 den Vertrauensposten als Kabinettssekretär an Kaspar von Lippert verloren hatte, wurde er zum Vizekanzler der Oberen Landesregierung in München ernannt. Unter seinem Vorsitz tagte ab 1798 eine Kommission, die die Erhebung einer außerordentlichen Kontribution von den geistlichen Gütern in Bayern organisieren sollte – insofern gehört Stengel direkt in die Vorgeschichte der Klostersäkularisation von 1802/03⁵⁴. Von der neuen Administration wurde er Ende Februar 1799 zum »Geheimen Staatsreferendär über die Finanzen der sämtlichen churfürstlichen Staaten« ernannt⁵⁵, ist aber in dieser Eigenschaft (offensichtlich war ihm eine Vorrangstellung unter den Geheimen Referendären des Finanzdepartements und eine Schlüsselrolle bei der Behandlung der Etat- und Schuldenfragen der pfälzbayerischen Ländergruppe zugeordnet) in den Staatsratsprotokollen nur einige Monate (bis Juli 1799) nachweisbar⁵⁶. Stengel sollte dann als Vizepräsident der Mannheimer Landesregierung in die Kurpfalz gehen, blieb aber der kritischen Kriegslage wegen in München und arbeitete in der Allodial- und Fideikommiß-Hofkommission mit, die u.a. die Schulden Karl Theodors zusammenzustellen hatte. Nach einer vergeblichen Bewerbung auf eine Leitungsposition an der General-Landesdirektion ging er

Zentralbehörden Kurfürst Karl Theodors in München 1778–1799, München 1999 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 121), S. 82f.

53 BayHStA, HR I 252/552, MF 11102, 37452, MA 8292, Adelsmatrikel Freiherren S 59; Gigl, Zentralbehörden (wie Anm. 52), S. 134f., 175–178, 231f. und jetzt v.a. die Studie von Groening, *Monika*: Karl Theodors stumme Revolution. Stephan Freiherr von Stengel (1750–1822) und seine staats- und wirtschaftspolitischen Reformen in Bayern, Ubstadt-Weiher 2001 (= Mannheimer Geschichtsblätter, Beihefte NF Bd. 3), die sich auf die Jahre vor 1799 konzentriert.

54 Stauber, Reinhard: Auf dem Weg zur Säkularisation. Entscheidungsprozesse in der bayerischen Regierung 1798–1802, in: Rainer Braun (Hg.): Bayern ohne Klöster? Die Säkularisation 1802/03 und die Folgen, Ausstellungskatalog München 2003 (= Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Bd. 45), S. 251–264, hier S. 251f.

55 BayHStA, MF 37452 (27. Februar 1799).

56 BayHStA, Staatsrat 380.

1803 als Vizechef der provisorischen Behörde für die Übernahme des säkularisierten Hochstifts Bamberg (»Landesdirektion«) nach Franken und wurde 1808 zum Generalkommissär des Mainkreises ernannt. 1810 trat er nach einer Ämterkarriere von 37 Jahren in den Ruhestand.

Joseph Utzschneider (1763–1840) stammte aus einer bäuerlichen Familie vom Staffelsee; die Herzogin Maria Anna ermöglichte ihm den Besuch des Gymnasiums in München und das Studium in Ingolstadt⁵⁷. Seit 1784 als Rat bei der Hofkammer im Staatsdienst, deckte er Interna des Illuminatenbundes auf und ermöglichte dessen staatliche Verfolgung. Fachlich befaßte er sich vor allem mit Forstsachen, Meliorationsmaßnahmen und dem Salzwesen Berchtesgadens (1795 wurde er dort Hauptsalzamts-Administrator). Von der Regierung Max Joseph – Montgelas war Utzschneider zunächst zum Direktor der Maut- und Kommerzdeputation der neuen General-Landesdirektion ernannt worden, wurde aber schon im Juni 1799 als Referendär »in Landschaftssachen« ins Finanzdepartement geholt und trat dort Stengels Nachfolge an. Über seinen Schreibtisch liefen nun für zwei Jahre sämtliche Angelegenheiten zwischen Landesfürst und Landschaft. Utzschneider führte aber nicht nur die entsprechenden Akten (»Postulats Acten«⁵⁸), sondern entwickelte sich auch zum wichtigsten Fachmann für die Aufstellung und Berechnung des Staatsetats⁵⁹. Unter seinen Referendär-Kollegen war er der am stärksten in politischen Kategorien denkende Kopf, aber kein geschickter Taktiker. Als er sich wiederholt für die Einberufung eines neuen Landtags aussprach und im März 1800 sogar noch einen förmlichen Entwurf für eine bayerische Verfassung (»Staats-Grund-Vertrag«) vorlegte⁶⁰, geriet er daher rasch mit Montgelas über Kreuz und wurde im Juni 1801 entlassen. Nachdem er sich in München und Benediktbeuern (im berühmten »Mathematisch-Mechanischen Institut« zusammen mit Georg von Reichenbach und Joseph Liebherr) als Unternehmer betätigt hatte, wurde er 1807 als

57 BayHStA, MF 37514; *Demel*, Staatsabsolutismus (wie Anm. 28), S. 16f.; *Sang*, *Hans-Peter: Joseph von Utzschneider (1763–1801). Sein Leben, sein Wirken*, Diss. Phil. Masch. München 1985; *Henker/Hamm/Brockhoff*, Bayern entsteht (wie Anm. 6), S. 135–137. Vielfältig interessantes Material enthält Utzschneiders Nachlaß im Archiv des Deutschen Museums, München.

58 BayHStA, Altbayer. Landschaft Lit. 794–798a (1799–1801).

59 Im Juli 1799 legte Utzschneider der Staatskonferenz eine von ihm angefertigte Übersicht zur aktuellen Haushaltslage Bayerns und seiner Nebenländer vor, die ein Einnahmedefizit für das laufende Jahr von 4,78 Millionen Gulden auswies und die allen weiteren Beschlüssen als Grundlage diente (BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 15; MA 8003). Im November 1799 präsentierte er, zusammen mit seinen Referendärskollegen aus dem Finanzdepartement, seine Vorschläge zur Lösung dieser kritischen Lage (BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 31), im Februar 1800 legte er die Etatberechnungen für das neue Jahr vor (BayHStA, Staatsrat 2, Nr. 4) und mahnte noch bei den Etatberatungen im Mai 1801, kurz vor seiner Entlassung, zu strengerer Sparsamkeit (BayHStA, Staatsrat 381, Nr. 5).

60 BayHStA, Nachlaß Montgelas 144; das Originalkonzept Utzschneiders in BayHStA, Altbayer. Landschaft Lit. 797, fol. 96–107. Vgl. *Sang*, Utzschneider (wie Anm. 57), S. 155–168, und *Weis*, Begründung des modernen bayerischen Staates (wie Anm. 5), S. 13.

Generaladministrator der Salinen ins Finanzministerium zurückberufen und übernahm 1811 den Vorsitz der neuen Zentralkommission für die Tilgung der bayerischen Staatsschuld⁶¹. 1814 auf eigenes Ansuchen hin erneut entlassen, wurde Utzschneider 1818 Bürgermeister von München und 1819 Mitglied der zweiten Kammer der bayerischen Ständevertretung.

IV. Beobachtungen zu Verwaltungstechnik und Arbeitspraxis von Ministerium, Staatskonferenz und Staatsrat

Im großen und ganzen lassen sich zwei Typen von Vorlagen unterscheiden, mit denen Minister oder Referendäre in die Gremiensitzungen kamen: ausführliche Ausarbeitungen (»Vorträge«) bzw. fertige Entwürfe zu Reskripten (»Aufsätze«). In die Staatskonferenz, die Ministerrunde beim Kurfürsten, wurden einzelne Referendäre nur in Ausnahmefällen gerufen, wenn sie als Experten zu einem bestimmten Punkt aus erster Hand Bericht erstatten sollten⁶². Im Text des Protokolls wurden zunächst die Vorlage bzw. der Antrag mehr oder weniger ausführlich zusammengefaßt; es folgte, eingerückt zu jedem Punkt, die kurfürstliche Resolution. Die Reihenfolge, in der die vier Ministerialdepartements ihre Anträge vorlegten, war durch das Dienstalter der Minister festgelegt.

Die Abfassung der Protokolle war, über alle Jahre hinweg, Aufgabe des »Geheimen Konferenz-Secretaire«, des aus einer bekannten Mannheimer Künstlerfamilie stammenden (sein Vater war der Maler Ferdinand Kobell (1740–1799)) Egid von Kobell (1772–1847), der als Kanzlist in Mannheim begonnen hatte und 1791 in die Geheime Kanzlei nach München geholt wurde, wo sich seine Karriere unter der Protektion Hertlings entwickelte⁶³. Das durchgehend ordentliche Schriftbild läßt vermuten, daß Kobell die Protokolle nachträglich, aber sehr zeitnah ausarbeitete. In den ersten Jahren schrieb er sie selbst; später überwiegt die Hand anderer Kanzlisten, die offensichtlich nach Diktat Kobells schrieben, der die Protokolle weiterhin beglaubigte (»in fidem«). Die Recherche in den Sachakten und die Analyse

61 Ullmann, Staatsschulden (wie Anm. 43), S. 479–485.

62 Als Beispiel erwähnt sei ein Vortrag Zentners in der Staatskonferenz vom 2. Juli 1799 (BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 14 TOP 11) über die Aufhebung der Nuntiaturs in München.

63 BayHStA, MA 9209, 36916, Staatsrat 1730. Bei der Organisation des Geheimen Rats 1808 wurde Kobell zu dessen Generalsekretär ernannt, 1817 wurde er selbst als Wirkliches Mitglied in den Staatsrat berufen. Vgl. Schärfl, Walter: Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806 bis 1918, Kallmünz 1955 (= Münchener Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, Bd. 1), Nr. 109, S. 131.

der dort vorhandenen Vermerke Kobells legt nahe, daß er die Vorlagen der Minister oder Referendäre bei der Abfassung des Protokolls in Händen hatte; auf den entsprechenden Konzepten vermerkte er die Erledigung bzw. Genehmigung durch einen Verweis auf Sitzungsdatum und Tagesordnungspunkt des Rats- oder Konferenzprotokolls⁶⁴.

Mit der Unterfertigung des Protokolls durch den Kurfürsten/König erhielten alle Beschlüsse der Staatskonferenz unmittelbare Rechts- und Wirkungskraft. Die konzipierten Reskripte wurden in der Kanzlei des federführend zuständigen Ministerialressorts ausgefertigt, teilweise auch gedruckt oder zur Publikation weitergegeben. Fallweise wurde ein beglaubigter Protokollauszug (»Extractus«) hergestellt und an die zuständige Behörde weitergegeben⁶⁵. Der Modus der Vorlage des Protokolls an den Fürsten bleibt im einzelnen unklar. In der Regel erfolgte sie wohl über das Kabinett in Anwesenheit Kobells, in einzelnen Fällen auch durch Montgelas selbst bei dessen Besuchen in Nymphenburg; dann schrieb der Minister selbst die landesfürstliche Konfirmationsformel unter das Protokoll⁶⁶.

Die herrscherliche Genehmigung bestand in der Regel aus einer knappen, stereotypen Formel. In manchen Fällen können wir aus abweichenden oder ergänzenden Anordnungen aber auch auf politische Entscheidungsprozesse innerhalb des Ministeriums oder auf den Einfluß des Kurfürsten schließen. So spiegelt die Verschärfung von Strafen gegen pflichtvergesessene Beamte offensichtlich eine Grundhaltung Max Josephs wider⁶⁷. Er griff auch ein bei der Festlegung des Hofrangs seines Generaladjudanten, und Kobell hatte die Entscheidung improvisiert an die bereits geschriebene Schlußformel anzufügen⁶⁸. Sehr selten kam es vor, daß ein Beschluß noch im Anhang zum selben Protokoll widerrufen wurde: Als in der Staatskonferenz vom 1. März 1800 Finanzminister Hompesch dem zunächst widerstrebenden Kurfürsten schon die Entscheidung abgehandelt hatte, die bayerischen Beiträge zum Reichskriegskontingent erstmals nicht in bar, sondern in Form von Papiergeld des Wiener Stadt-Banco zu erlegen, ließ sich der Kurfürst schließlich doch noch von der ablehnenden Haltung seines Außen-

64 Eine Reihe von Beispielen für solche Vermerke (und entsprechende Konzepte) etwa in BayHStA, MA 70348 (Gesuche um die Verleihung des Titels eines Geheimen Rats v.a. 1799).

65 BayHStA, HR I Fasz. 486/64, Prov. Ministerialdepartement des Auswärtigen, p. 325 (»Extractus Geheimen Staats-Conferenz-Schlusses de dato München, den 10. Aug. 1801«), gehörig zur kurfürstlichen Entschließung dieses Datums, durch eine (schon Ende 1799 eingesetzte) Viererkommission der Geheimen Referendäre nun endlich ein genaues Vermögensinventar der bayerischen Klöster erstellen zu lassen (festgehalten als Ergänzung zum Protokoll der Staatsratssitzung vom 6. August 1801 (BayHStA, Staatsrat 381, Nr. 17)).

66 Z.B. BayHStA, Staatsrat 382, Nr. 34 (18. August 1802).

67 Vgl. BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 22 (30. August 1799) TOP 34; Nr. 23 (10. September 1799) TOP 20; Nr. 37 (20. Dezember 1799) TOP 28.

68 BayHStA, Staatsrat 2, Nr. 14 (21. März 1800) TOP 2.

ministers Montgelas überzeugen und modifizierte die Entscheidung im letzten Punkt des Protokolls⁶⁹.

Ein Wort noch zum größeren Expertengremium der Minister und Referendäre, dem Staatsrat. Die Agenden des Gremiums bei den Sitzungen der ersten beiden Jahre 1799/1800 lassen keine klare Systematik erkennen⁷⁰, doch handelte es sich in der Regel um Grundsatzfragen, die einer breiteren Diskussion bedurften. In der ersten Zusammenkunft am 8. März 1799 ging es um die militärisch kritische Lage der Pfalz und um die Fortführung des »15 Millionen-Projekts«, einer noch unter Karl Theodor angeordneten, außerordentlich hohen Sondersteuer auf geistlichen Besitz. Gleich zweimal wurde im April ausführlich die Organisation der General-Landesdirektion besprochen, der neuen, kollegial organisierten Behörde in München, die dem Ministerium direkt nachgeordnet war und die Aufgaben mehrerer aufgelöster Dikasterien der Karl Theodor-Zeit übernahm (15. und 23. April 1799). Offen und kontrovers wurde am 9. Mai 1800 die Neuorganisation der Staatsverwaltung in der Pfalz diskutiert, wobei die vom Justizreferendär Johann Nikolaus Freiherr von Stengel konzipierten, durchgreifenden Umgliederungen im Hinblick auf die Unsicherheit der Zeitumstände unterblieben und lediglich die Zusammenlegung von Regierung und Hofkammer beschlossen wurde. Weitere Beratungsthemen waren die Reorganisation des bayerischen Archivwesens, die Stellung der lutherischen Untertanen in der Oberpfalz, die Gründung einer Landes-Feuerversicherungs-Anstalt oder die Jurisdiktion über das Hofpersonal.

Ein deutlich festeres Regelwerk (auch dieses allerdings eher auf einer Verfestigung gängiger bürokratischer Praxis denn auf ausdrücklicher Anordnung beruhend) bildete sich nach der Zentnerschen Reorganisation des Staatsrats im Frühjahr 1801 aus. Der Staatsrat übernahm nun die meisten der Routinesachen, mit denen sich bis dahin Kurfürst und Ministerium befaßt hatten, v.a. sämtliche Personalangelegenheiten, also Ernennungen, Stellenbesetzungen und Quieszierungen. Dies führt dazu, daß die Protokolle, gerade bei großen Reorganisationswellen auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene wie 1803, eine Fülle von einschlägigem Namensmaterial enthalten. Auch die Umgestaltungsmaßnahmen selbst, wie die Auflösung des Geistlichen Rats 1802 oder die Umgestaltung der Generallandesdirektion 1803, kamen hier ausführlich zur Sprache, ebenso und regelmäßig Etatfragen. Der Staatsrat fungierte jetzt dezidiert als vorbereitendes Gremium für die Ministerrunde beim Kurfürsten. Das Protokoll wurde von allen Ministern unterfertigt, am Anfang der nächsten Staatskonferenz zur Bestä-

69 BayHStA, Staatsrat Nr. 10 TOP I u. 8.

70 Die zehn Protokolle des Staatsrats aus der Zeit zwischen dem 8. März 1799 und dem 9. Mai 1800 liegen in BayHStA, Staatsrat 380.

tigung vorgelegt und dabei offenbar ausführlich besprochen. Dabei sich eventuell ergebende Änderungen und Ergänzungen durch Kurfürst oder Staatskonferenz mußte Kobell auf dem vorgelegten Staatsratsprotokoll nachtragen; erst dann wurde dieses vom Kurfürsten unterfertigt.

Der Staatsrat wird zwischen 1801 und 1803 also greifbar als Expertengremium, das einerseits die breite innenpolitische Agenda der Staatskonferenz von 1799/1800 übernahm, andererseits die Arbeit der Ministerrunde spürbar entlastete⁷¹. Dabei waren Modifikationen oder Ergänzungen der Experten-Vorschläge durch die politische Spitze oder die landesherrliche Resolvierung einer offenen Entscheidungssituation jetzt eher die Regel als die Ausnahme.

V. Themen und Arbeitsfelder – »Verwaltung im Übergang« im Spiegel der Staatsratsprotokolle 1799/1800

Umfang und Zahl der ausweislich der Protokolle in den Sitzungen von Staatskonferenz und Staatsrat verhandelten Punkte variieren innerhalb einer großen Bandbreite. Spitzenwerte liegen bei knapp 40 Tagesordnungspunkten; es gab aber auch thematisch eng gebundene »Sonder«-Sitzungen wie die Besprechung von Utzschneiders Übersicht zur Finanzlage der pfälzbayerischen Länder am 11. Juli 1799⁷² oder die Beratungen über die Deckung des laufenden Defizits von drei Millionen Gulden am 4. November 1799⁷³. Entsprechend schwankt der Umfang der Protokolle zwischen 3 und 25 Seiten, der Durchschnitt für die Staatskonferenz 1800 liegt bei 8, für den Staatsrat 1801 dagegen bei 20 Seiten.

Die Protokolltexte spannen vor dem Betrachter ein breites Panorama aller Belange der Innenpolitik nicht nur der damals so genannten »oberen Lande« Kurbayern, Neuburg und Sulzbach auf, sondern auch der rheinischen Pfalz und der Herzogtümer Jülich und Berg. Wie bereits angedeutet, treten Agenten der Außenpolitik, vor allem der »großen« zwischenstaatlichen Politik, demgegenüber zurück, sind aber durchgehend präsent, vor allem im Hinblick auf die Begleiterscheinungen und Folgekosten des Reichskriegs gegen

71 Die in BayHStA, Staatsrat 3 u. 4 aufbewahrten Protokolle der Geheimen Staatskonferenz von 1801/1802 sind deutlich weniger umfangreich als jene der Jahre 1799/1800 (Staatsrat 1 u. 2).

72 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 15; vgl. dazu Ullmann, Staatsschulden (wie Anm. 43), S. 83–86.

73 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 31; dazu Weis, Eberhard: Die Säkularisation der bayerischen Klöster 1802/03. Neue Forschungen zu Vorgeschichte und Ergebnissen, München 1983 (= Bayerische Akademie der Wissenschaften, Phil.-hist. Klasse, Sitzungsberichte 1983, Bd. 6), S. 33–35; Ullmann, Staatsschulden (wie Anm. 43), S. 86–88.

Frankreich, die Versorgung der in Bayern stehenden Truppen aus dem Land, Umorganisationen im bayerischen Kriegswesen, Experimente mit einem Milizsystem oder Truppenstellungen für den Reichskrieg und ihre Finanzierung. Streitfälle und Verhandlungsführung mit benachbarten Reichsständen wie der Reichsstadt Nürnberg oder die Frage der Weiterführung der Münchener Nuntiatur wurden ebenfalls in der Staatskonferenz besprochen.

Mit einer enormen Spannweite von ausführlich besprochenen Grundsatzproblemen bis hin zu zahllosen Einzelfallentscheidungen konfrontieren die Protokolle den Betrachter auf dem Feld der Innenpolitik. Hier wurden alle Organisationsmaßnahmen behandelt, die die Staatsverwaltung im weitesten Sinn betrafen, von der Einrichtung neuer Behörden bis zum Status eines einzelnen Landesteils wie des Herzogtums Neuburg⁷⁴, alle Personalentscheidungen in diesem Bereich und darüber hinaus die Vergabe geistlicher Pfründen und der Pfarren mit landesherrlichem Nominationsrecht. In engem Zusammenhang mit allen Fragen des Etat-, Schulden- und Kreditwesens, dem naturgemäß ein zentraler Platz zukam, standen das Verhältnis zur landständischen Verordnung, die Verhandlungen über die landesfürstlichen Steuerforderungen und die kontrovers diskutierte Frage der Einberufung eines allgemeinen Landtags. Aus dem Bereich der Religionspolitik sei, ganz willkürlich, die Frage der Gleichstellung lutherischer und katholischer Untertanen in der Pfalz herausgegriffen⁷⁵, aus dem Schulwesen Brancas Vorschläge zur Reorganisation des höheren Unterrichts⁷⁶ oder die Verlegung der Universität nach Landshut⁷⁷, auf dem Feld der Wirtschaftspolitik die Einführung eines neuen Mautsystems⁷⁸ oder die Reorganisation des Salzhandels.

74 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 26 TOP 2 (24. September 1799); Nr. 27 TOP 1 (5. Oktober 1799); Nr. 28 TOP 1 (14. Oktober 1799).

75 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 10 TOP 10 (8. Juni 1799); Nr. 13 TOP 15 (25. Juni 1799); Staatsrat 2, Nr. 15 TOP 1 (26. März 1800); Nr. 22 TOP 5 (2. Mai 1800); Staatsrat 3, Nr. 8 TOP 4 (3. Juli 1801). Zur für die Kurpfalz erlassenen Religionsdeklaration vom 9. Mai 1799 (*Mayr*, Landes-Verordnungen Bd. 1 (wie Anm. 3), Nr. 6.10, S. 256–266) siehe *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), S. 494 mit Anm. 10.

76 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 26 TOP 1 (24. September 1799); vgl. dazu *Müller, Rainer A.*: Akademische Ausbildung zwischen Staat und Kirche. Das bayerische Lyzealwesen 1773–1849, 2 Teile, Paderborn u.a. 1986 (= Quellen und Forschungen aus dem Gebiet der Geschichte, NF Bd. 7), Bd. 1, S. 91–101. Die auf Brancas Vortrag beruhende Verordnung, datiert ebenfalls auf den 24. September 1799, ist nachgedruckt ebd., Bd. 2, Nr. 17, S. 448–454.

77 Einholung der grundsätzlichen Zustimmung des Kurfürsten in der Staatskonferenz vom 3. August 1799 (BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 18 TOP 27); Vortrag Zentners zu den geplanten Reorganisationen im Zug der Translation in der Staatskonferenz vom 25. November 1799 (BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 34 TOP 1).

78 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 36 TOP 1 (7. Dezember 1799); Teilabdruck der vorläufigen Zoll- und Mautordnung vom selben Datum bei *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 126, S. 626–632.

Enorm ist demgegenüber die Fallhöhe zu den Hunderten von Einzelfällen und Einzelfallentscheidungen, die im Material der Protokolle aufscheinen, dessen Reiz und Reichtum gleichwohl wesentlich mitbestimmen und eine vollständige Dokumentation dieses seriellen Quellenbestands rechtfertigen. Da geht es etwa um die Anstellung eines Amtsboten beim Geistlichen Ministerialdepartement, die Gestaltung der Beamten-Uniformen oder die Organisation der Einträge in den neuen Hof- und Staatskalender ebenso wie die Aufstellung eines Glückshafens bei Tanzveranstaltungen im Hofgarten, eine Belohnung für den Schuhmacher-Gesellen Daniel Breitenbucher, der in Schwetzingen die durchgehenden Kutschpferde der Kurfürstin gebändigt hatte oder die Erlaubnis für den Einsiedler Johann Ströhl, einen erkrankten Bauern zu behandeln⁷⁹.

Vor allem aber tritt uns aus dem Material der Jahre 1799/1800, wie angesichts des Regierungswechsels nicht anders zu erwarten, eine Überfülle von Bittschriften, Anträgen und Gesuchen gegenüber: Pensionsgesuche, Gnaden- und Beförderungsgesuche, Bitten um Taxnachlaß, Verehelichungsgenehmigungen oder die Verleihung von Titeln oder Besitzungen.

Darin manifestiert sich eines der wichtigsten Elemente einer noch vor-modernen Verwaltungsführung, die direkte Entscheidungskompetenz des Herrschers in allen Einzelfragen – und die prinzipielle Allzuständigkeit des Fürsten drückt sich eben aus in der Befassung mit allen möglichen Detailfragen. Immerhin stellte der neue Kurfürst sich dieser Verantwortung im Kreis seiner engsten Berater und Minister und entschied nicht – wie sein Vorgänger Karl Theodor – grundsätzlich allein, »aus dem Kabinett«. Hier liegt, stärker noch als in den personellen Revirements, das ganz deutliche Zäsurmoment des Februar 1799 in der Organisation des bayerischen Regierungshandelns.

Was wir aus den Protokollen (und den zugehörigen Organisationsakten⁸⁰) greifen können, ist eine ›Verwaltung im Übergang‹ in dem Sinne, daß sie zu einem guten Teil mit sich selbst beschäftigt war und sich auch manchmal selbst im Wege stand bei den Versuchen, sich zu organisieren und auf jenen Standard zu bringen, den wir heute mit der Ära Montgelas als Grundlegung des modernen Bayern identifizieren, der aber nicht vor 1806/08 erreicht wurde. Bis dahin überwiegen – auch angesichts der außenpolitischen Ausnahmesituation und des rasenden Tempos der territorialen Verschiebungen – Reibungsverluste, ›learning by doing‹, das Hangeln von Provisorium zu Provisorium und zumindest Versuche, das von Montgelas 1796 konzipierte

79 Alle Beispiele aus BayHStA, Staatsrat 1, in der im Text erwähnten Reihenfolge: Nr. 1 TOP 4 (26. März 1799); Nr. 6 TOP 13 (9. Mai 1799; Uniform der Ministerialbediensteten); Nr. 30 TOP 6 (29. Oktober 1799); Nr. 16 TOP 28 (18. Juli 1799); Nr. 27 TOP 18 (5. Oktober 1799); Nr. 5 TOP 18 (4. Mai 1799).

80 V.a. BayHStA, MA 70349, 70350.

und 1799 auf dem Papier eingeführte Gesamtsystem zu durchbrechen, wenn z.B. Finanzminister Hompesch 1800 forderte, das Sachprinzip beim Zerschneiden der Ministerialressorts wieder zu durchbrechen und »die entfernte[n] Provinzen« am Rhein einem einzigen Minister zu unterstellen⁸¹. 1801 wurden die Belange der Pfalz und Bergs wegen der vielfältigen außenpolitischen Verflechtungen dann tatsächlich der ausschließlichen Zuständigkeit von Montgelas übertragen⁸².

Was zunächst vor allem fehlte, waren administrative Filter, die eine Überflutung der Entscheidungszentrale, also des Kurfürsten und seines Ministerates, mit Einzelfallentscheidungen hätten verhindern können. Aber auch das Aufziehen dieser Filter erwies sich als schwierig. So versuchte man in einer Frage wie der Aufnahme von französischen Emigranten rasch und mehrmals eine Generalregelung mit bestimmten Stichdaten einzuführen⁸³, trotzdem wurde jedes neue Gesuch an den Kurfürsten in der Ministerrunde wieder eigens behandelt. Wenn dann eine Entscheidung getroffen wurde wie etwa, daß leitende Mitglieder eines Justizkollegiums nicht mehr als landschaftliche Verordnete amtieren durften⁸⁴, hatte man mit heftigen und wiederholten Protesten der Betroffenen zu rechnen (in einem frühen Fall war es der alte Hofrats-Präsident August Joseph Graf von Törring-Gronsfeld zu Jettenbach⁸⁵), die diese Einschnitte in gewohnheitsrechtlich organisierte Lebenszusammenhänge nicht ohne weiteres hinnehmen wollten. Ähnliche Erfahrungen machte man bei der raschen Liquidierung des Expektanzen-Systems der Karl-Theodor-Zeit, also der Zusage von Anwartschaften auf ein bestimmtes Lehen oder Amt⁸⁶. Gerne wüßten wir Näheres über ein im Außenministerium geführtes »Prinzipien-Buch«, in dem offenbar Grundsatzentscheidungen wie die Unvereinbarkeit bestimmter Ämter festgehalten wurden⁸⁷.

81 BayHStA, Staatsrat 380, Nr. 10 (9. Mai 1800).

82 Verordnung »Die neue Ministerial-Organisation betreffend« vom 26. Mai 1801, in Auszügen gedruckt bei *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 63, S. 334–340, hier S. 339.

83 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 2 TOP 35 (1. April 1799); Nr. 4 TOP 14 (1. Mai 1799); *Wühr, Wilhelm*: Die Emigranten der Französischen Revolution im bayerischen und fränkischen Kreis, München 1938 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 27), S. 64–68.

84 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 6 TOP 14 (9. Mai 1799).

85 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 10 TOP 16 (8. Juni 1799); Nr. 12 TOP 12 (15. Juni 1799).

86 Verordnung »Die Aufhebung der Dienst-Exspectanzen und Adjunctionen« betr. vom 21. Februar 1799 (Montgelas hebt diese frühe Maßnahme ausdrücklich hervor; siehe *Laubmann/Doeberl*, Denkwürdigkeiten (wie Anm. 5), S. 14), gedruckt bei *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 72, S. 391, dazu S. 384; BayHStA, Staatsrat 2, Nr. 13 TOP 7 (14. März 1800). 1803 folgte die Aufhebung der Erbpflegen; vgl. BayHStA, Staatsrat 382, Nr. 52 TOP 3 (22. Dezember 1802) sowie *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 74, S. 393f.

87 Erwähnt anläßlich der Beschlüsse des Staatsrats vom 9. Mai 1800 über die neue Verwaltungsordnung der Rheinpfalz und der Entscheidung, in das für Landeshoheits-Fragen zuständige Gremium des General-Landeskommissariats keine Angehörigen des Ritterstandes mehr zu berufen (BayHStA, Staatsrat 380, Nr. 10).

Die rasche Einrichtung der »General-Landesdirektion« im April 1799 wurde im Staatsrat ausführlich debattiert⁸⁸. Sie sollte sowohl Aufgaben bisheriger Oberbehörden wie der Hofkammer übernehmen als auch als Mittelbehörde für Ober- und Niederbayern fungieren (Neuburg wurde im Herbst 1799 wieder herausgenommen und bekam eine eigene Landesdirektion⁸⁹; für die Oberpfalz und Pfalz-Sulzbach war von Anfang an eine eigene Landesstelle vorgesehen gewesen); Finanzminister Hompesch wies ausdrücklich auf das Vorbild des preußischen Generaldirektoriums hin. Allerdings war die kollegial, in sieben Deputationen organisierte Behörde mit etwa 50 Beamten zu groß und träge konzipiert, während das Instrumentarium zur Kontrolle der Unterbehörden zu schwach ausgeprägt war. 1803 wurde sie als »Landesdirektion« zur reinen Mittelbehörde heruntergestuft und administrativ verschlankt, doch erst 1808 kam man mit der Etablierung der 15 Kreise zu einer effizienten Lösung auf der mittleren Verwaltungsebene in Bayern.

Auch die Generallandesdirektion mußte sich ihren Wirkungskreis erst »erobern« – so gab es zum Beispiel Schwierigkeiten mit den Chefs der Münchner Hofstäbe, die sich das Recht zu Immediateingaben an den Herrscher nicht nehmen lassen wollten, obwohl sie nach der bürokratischen Neueinrichtung nun der Direktion unterstanden und sich nur in Zeremonialfragen unmittelbar an den Kurfürsten wenden durften⁹⁰.

Der »Einbau« der angesprochenen »administrativen Filter« (und damit die Höherorganisation der Bürokratie aus sich selbst heraus) wird besonders deutlich am Fall der Immediatgesuche an den Herrscher. Indem sie die potentiell stets mögliche Verbindung zwischen Fürst und Untertan verkörperten, waren diese Suppliken ein typisches Relikt des Ancien Regime. Aus der Sicht einer sich optimierenden Verwaltung stellten sie insofern einen Störfall dar, als sie den bürokratischen Prozeß an der falschen Stelle starteten, nämlich oben, und die ganze Angelegenheit die Verwaltungspyramide zweimal durchlaufen mußte, aber auch eine Herausforderung insofern, als es galt, ein Instrumentarium zu entwickeln, um jede denkbare Anfrage oder Anforderung früh abzufangen und präzise an eine zuständige Stelle zu leiten. So konnten allmählich »der Staat« und sein Apparat an die Stelle des Fürsten treten.

88 BayHStA, Staatsrat 380, Nr. 2 TOP 1 (15. April 1799); Nr. 3 TOP 1 (23. April 1799); Auszüge aus dem von den Referendären Stichaner und Steiner erarbeiteten und am 23. April 1799 beschlossenen Geschäftsverteilungsplan »Instruktion« bei *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 62, S. 323–334, dazu S. 318f.; die Modifikationen noch 1799 sind dokumentiert in BayHStA, MA 70395.

89 Im sog. »Pfalzneuburgischen Deputationsabschied« vom 5. Oktober 1799, abgedruckt bei *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 1), Nr. 2, S. 44–56, hier S. 45f.

90 BayHStA, Staatsrat 2, Nr. 1 TOP 4 (3. Januar 1800).

Es verwundert daher nicht, daß die Behandlung der Immediatvorstellungen an den Herrscher in den Ministerratssitzungen und in den Akten zur bayerischen Ministerialorganisation der Übergangszeit breiten Raum einnimmt und daß die besten politischen Köpfe mit dieser Angelegenheit befaßt wurden. Ein erster Schritt war im Mai die Bestimmung, daß alle zur höchsten Stelle eingereichten Bittschriften im Sekretariat des kurfürstlichen Kabinetts registriert und dann an das Ministerium überstellt werden sollten⁹¹. Dann wurde der Generallandesdirektion eingeschärft, nur noch und ausschließlich auf Weisung der Ministerial-Departements tätig zu werden, nicht mehr auf persönliche Anordnungen des Kurfürsten hin⁹². Nachdem im Zuge der Vorbereitungen zur Reorganisation des Gesamtministeriums im Frühjahr 1801 die Geheimen Referendäre zu den Immediatvorstellungen gesondert angehört worden waren⁹³, widmete das Reskript über die Ministerialorganisation vom 26. Mai 1801 dann dieser Problematik großen Raum. Als Voraussetzung für eine Annahme wurde festgelegt, daß eine Supplik erst der unmittelbar zuständigen Behörde vorgelegt werden mußte und dann unter Beifügung von deren Stellungnahme an das kurfürstliche Kabinett weitergeleitet werden konnte, wobei noch das zuständige Ministerialressort zu bezeichnen war⁹⁴. 1803 wurden die Kabinetts-Ordres formell abgeschafft⁹⁵; schon aus den Verhandlungen des Staatsrats 1801/02 geht hervor, daß alle Anweisungen aus dem kurfürstlichen Kabinett zuerst die Ministerrunde passieren mußten und dort auch abgeändert wurden.

Auch innerhalb der Ministerien wurde noch 1800 – eine Initiative Zentners im Amberger Exil – der Grundsatz der Einhaltung des Dienstwegs eingeschärft, daß also alle Stellungnahmen und Berichte nur an den nächsthöheren Vorgesetzten und niemals an ihm vorbei gehen dürften, was die in München verbliebene selbstbewußte Elite der Geheimen Referendäre zu einer Protestnote an den Kurfürsten bewog⁹⁶. Von ihrem hohen Dienstethos und dem – sachlich berechtigten – Stolz auf die eigene Leistung zeugt auch die Stellungnahme des Geheimen Rats Johann Nepomuk Gottfried von Krenner (1759–1812), Jurist und Referendär im Außenministerium, angesichts des Vorschlags seines Kollegen Bayard, künftig feste Bearbeitungszeiten für die Vorlagen einzuführen. Mißmutig hielt Krenner fest, derartige

91 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 5 TOP 3 (4. Mai 1799).

92 BayHStA, Staatsrat 1, Nr. 32 TOP 6 (12. November 1799).

93 BayHStA, MA 70349, fol. 88–95.

94 Mayr, Landes-Verordnungen Bd. 2 (wie Anm. 20), Nr. 2.62, S. 66f.

95 BayHStA, MA 70349, fol. 106.

96 BayHStA, MA 7927, unfol. (München, 16. Oktober 1800). Unterfertigt hatten die Beschwerde neben den elf in München verbliebenen Referendären auch die Minister Morawitzky und Hertling; eigentlicher Adressat war ihr Kollege Zentner, der, mit Wissen Montgelas', in Amberg die entsprechende kurfürstliche Verordnung vom 8. Oktober entworfen hatte (ebd.).

Fristen signalisierten vor allem Mißtrauen gegenüber leitenden Mitarbeitern und seien deswegen kontraproduktiv – »verwickelte Gegenstände brauchen aber destomehr Überlegung, Nachdenken, Nachschlagen und lassen sich in keine Wochen einschränken [...] Geheime Referendarien kennen selbst ihre Pflichten.«⁹⁷

97 BayHStA, MA 7926/2, unfol. und undat. (vermutlich Ende April 1800).

Bernhard Grau

Archivalische Quellen: Monarch und Kabinett – Protokollserien zum Regierungshandeln in Bayern 1817 bis 1918

Maximilian Graf von Montgelas gilt zu Recht als der große Erneuerer des bayerischen Staatswesens¹. In seiner Amtszeit wurde eine Vielzahl fundamentaler Reformvorhaben initiiert und mit Nachdruck, nicht selten auch mit großer Rücksichtslosigkeit durchgesetzt. Schlagworte wie Säkularisation, Mediatisierung, Staatsintegration oder Verwaltungsrationalisierung kennzeichnen den von ihm angestoßenen Staatsumbau. Dieser Prozeß war zum Zeitpunkt seiner Entlassung aus dem Staatsdienst allerdings keineswegs abgeschlossen. Manches Vorhaben war ins Stocken geraten, mancher Veränderung stand der machtbewußte Staatsminister wohl auch selbst im Weg. Dies galt insbesondere für die Umwandlung des Staatswesens von einer absoluten Monarchie hin zu einem konstitutionellen Königtum. So hatte sich die oktroyierte Konstitution von 1808 in ihrem Kern als unwirksam erwiesen, da die darin angekündigte Nationalrepräsentation niemals zusammentrat. Auch die Neuorganisation der obersten Stellen des Staates, um die es im folgenden gehen soll, war während Montgelas' Amtszeit unvollendet geblieben. Einer dauerhaften Lösung stand dabei allein schon die Tatsache im Wege, daß Montgelas über viele Jahre hinweg mehrere Ministerposten in seiner Person vereinigte; von 1803 bis 1809 hatte er zwei, von da an sogar drei der insgesamt fünf Ministerien inne. Allein dadurch wurde

1 Zu Montgelas und den von ihm angestoßenen Reformen siehe unter anderem: *Möckl, Karl*: Der moderne bayerische Staat. Eine Verfassungsgeschichte vom aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformepoche, München 1979 (= Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft, Bd. III, 1); *Henker, Michael/Hamm, Margot/Brockhoff, Evamaria* (Hg.): Bayern entsteht. Montgelas und sein Ansbacher Mémoire von 1796. Katalog zur Ausstellung des Hauses der Bayerischen Geschichte in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv in Ansbach und München 1996/97, Augsburg 1996 (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, Bd. 32); *Schimke, Maria* (Bearb.): Regierungsakten des Kurfürstentums und Königreichs Bayern 1799–1815, München 1996 (= Quellen zu den Reformen in den Rheinbundstaaten, Bd. 4); *Weis, Eberhard*: Maximilian Joseph Montgelas, in: NDB 18 (1997), S. 55–63; *Ders.*: Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825), in: *Max Spindler/Alois Schmid* (Hg.): Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, München ²2003, S. 3–126, hier insbesondere S. 45–95; *Ders.*: Montgelas, Bd. 2: Der Architekt des modernen bayerischen Staates 1799–1838, München 2005 (dort jeweils weitere Literatur zur Thematik).

jede Form der kollegialen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Grunde obsolet.

Überraschenderweise erschien die Verordnung, die die »Bildung und Einrichtung der obersten Stellen des Staates« neu regelte, ausgerechnet am Tage von Montgelas' Entlassung, nämlich am 2. Februar 1817². Sie muß also bereits während seiner Amtszeit vorbereitet worden sein. Mit dieser Verordnung wurden die beiden Spitzengremien neu formiert, die dann in dieser Form gut hundert Jahre lang Bestand haben sollten: der Staatsrat als oberste beratende und der Ministerrat als oberste vollziehende Stelle. Während der Staatsrat die Tradition des Geheimen Rates weitgehend bruchlos fortsetzte, stellt sich der Ministerrat eher als eine Neuschöpfung dar. Seine Genese wird man allenfalls bis 1764 zurückverfolgen können, also bis zur Einteilung der Geheimen Ratskonferenz in vier Departements. Betont man die Funktion als Exekutivorgan, ließe sich am ehesten die Geheime Staatskonferenz als seine Vorläuferin ansehen. Sie wurde 1799 eingerichtet und hat nur bis 1803 und dann noch einmal im Jahre 1808 eine nennenswerte Rolle gespielt. Ab 1812 wurde sie nicht mehr einberufen³.

Bei Staatsrat und Ministerrat handelte es sich um Kollegialorgane, die ihren Funktionen in Form von gemeinschaftlichen Sitzungen nachkamen. Der Verlauf und die Ergebnisse dieser Zusammenkünfte wurden in Protokollen festgehalten, die in unterschiedlicher Vollständigkeit erhalten geblieben sind. Anders als die Staatsratsprotokolle der Montgelas-Zeit und die Ministersratsprotokolle aus der Weimarer Republik, dem Dritten Reich und der Bundesrepublik sind diese Protokolle bislang nicht zum Gegenstand eines Editionsprojekts gemacht worden. Lediglich ein Teil der Randbemerkungen, mit denen König Ludwig I. auf die ihm vorgelegten Niederschriften reagierte, wurden im Rahmen der Edition seiner Signate von Max Spindler und Andreas Kraus veröffentlicht⁴. Die Signate lassen jedoch nur begrenzte Rückschlüsse auf die Tätigkeit von Staatsrat und Ministerrat zu. Den unzureichenden editorischen Grundlagen entspricht auch die derzeitige Forschungslage. So hat sich die Verwaltungsgeschichte mit dem Staatsrat bisher allenfalls oberflächlich beschäftigt. Geschichte und Funktion des bayerischen Ministerrats können sogar als weitgehend unerforscht gelten⁵.

2 RBl. 1817, Sp. 49, Verordnung über die Bildung und Einrichtung der obersten Stellen des Staates vom 2. Februar 1817.

3 Siehe den vorstehenden Beitrag von Reinhard Stauber. Vgl. Volkert, Wilhelm (Hg.): Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, München 1983, S. 11–15; Schimke, Regierungsakten (wie Anm. 1), S. 319; Weis, Begründung (wie Anm. 1), S. 71f.; Ders., Montgelas 2 (wie Anm. 1), S. 512–516.

4 Spindler, Max/Kraus, Andreas (Hg.): Signate König Ludwigs I., 7 Bde., München 1987–1994 (= Materialien zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 1–6, Bd. 12).

5 Götschmann, Dirk: Die Verwaltung im bürokratischen Staat. Zum Stellenwert der Verwaltungsgeschichte im 19. Jahrhundert, in: Landesgeschichte und Archive. Bayerns Verwaltung in

Die ungünstige Forschungslage und die Zurückhaltung bei entsprechenden Editionsprojekten sind nur schwer zu erklären. Sie überraschen nicht nur deshalb, weil die zentrale staatspolitische Rolle von Staatsrat und Ministerrat kaum zu übersehen ist. Auch haben die groß angelegten Forschungs- und Editionsprojekte zu den Protokollen des österreichischen Ministerrats (1848–1867) sowie zu denen des gemeinsamen Ministerrats der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie (1867–1918) längst gezeigt, daß Vorhaben dieser Art nicht nur ihrem Umfang nach zu bewältigen sind, sondern auch einen beträchtlichen wissenschaftlichen Ertrag versprechen⁶. Vergleichbare Erfolge kann inzwischen das erst in jüngerer Zeit begonnene Projekt zur Edition der Niederschriften des preußischen Staatsministeriums (1817–1934/38) aufweisen⁷. Daß vergleichbare Erkenntnisgewinne auch im Falle des Königreichs Bayern zu erzielen wären, soll im folgenden dargelegt werden. Im Zusammenhang damit sollen die beiden Spitzengremien der konstitutionellen Monarchie kurz vorgestellt und ein Einblick in die Überlieferungslage und den Quellenwert der von ihnen hinterlassenen Niederschriften gegeben werden.

historischer und archivwissenschaftlicher Forschung. Stand und Aufgaben. Wissenschaftliches Kolloquium am 24./25. Juli 1997 anlässlich der Verabschiedung des Generaldirektors der Staatlichen Archive Bayerns Prof. Dr. Walter Jaroschka, München 1998 (= ZBLG, Bd. 61,1/1998), S. 45–57, hier S. 50.

6 Zum österreichischen Ministerrat und zur Edition seiner Protokolle siehe insbesondere *Rumpler, Helmut*: Die Protokolle des österreichischen Ministerrats 1848–1867. Einleitungsbdt., Wien 1970; *Goldinger, Walter*: Zur aktenskapitularischen Beurteilung der österreichischen Ministerprotokolle, in: *Scrinium* 5 (1971), S. 33–42; *Rumpler, Helmut*: Zur aktenskapitularischen Beurteilung der österreichischen Ministerprotokolle, in: *Scrinium* 6 (1972), S. 38–46; *Somogyi, Éva*: Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906, Wien/Köln/Weimar 1996 (= Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs, Bd. 73). Siehe auch die Einleitungen zu den bislang erschienenen Editionsbanden und die Besprechung von *Hermann Baltl* in: ZRG, Germanist. Abt. 93 (1976), S. 467–470. Vgl. *Malfer, Stefan*: Die Ministerprotokolle Österreichs und der österreichisch-ungarischen Monarchie 1848–1918, in: *Grete Klingenstein/Fritz Fellner/Hans Peter Hye* (Hg.): Umgang mit Quellen heute. Zur Problematik neuerzeitlicher Quelleneditionen vom 16. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Wien 2003 (= Fontes Rerum Austriacarum, 2. Abt., Diplomataria et Acta, Bd. 92), S. 123–132.

7 Für Preußen siehe das Vorwort von *Jürgen Kocka* und *Wolfgang Neugebauer* im ersten der in der Reihe der Acta Borussica erschienenen Regestenbände: *Zilch, Reinhold* (Bearb.): Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums 1817–1934/38, Bd. 10, 14. Juli 1909 bis 11. November 1918, Hildesheim 1999 (= Acta Borussica, NF Reihe 1, Bd. 10), S. I–VI. Vgl. auch die Einleitungen in diesem sowie in den übrigen bisher erschienenen Bänden. Siehe ferner die Besprechung der bis dahin erschienenen Bände von *Werner Schubert*, in: ZRG, Germanist. Abt. 119 (2002), S. 817–821. Hinsichtlich der ersten Forschungsergebnisse sei auf den folgenden Tagungsband verwiesen: *Holtz, Bärbel/Spenkuch, Hartwin* (Hg.): Preußens Weg in die politische Moderne. Verfassung – Verwaltung – politische Kultur zwischen Reform und Reformblockade, Berlin 2001 (= Berichte und Abhandlungen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Sonderbd. 7).

I. Der Staatsrat als oberstes Beratungsorgan der Krone

Wie bereits angedeutet, bestand eine Vorform des Staatsrats in Gestalt des Geheimen Rates schon seit langer Zeit. Seine Formation und Dienstinstruktion wurden 1817 jedoch neu formuliert⁸. Die Verfassung von 1818 setzte die Existenz des Staatsrats dann bereits voraus und übertrug ihm eine Reihe zusätzlicher Kompetenzen⁹. Die personelle Zusammensetzung des Staatsrats fand allerdings erst 1825 eine dauerhafte Regelung¹⁰. Mitglieder des Staatsrats waren demnach außer dem Monarchen und dem Kronprinzen die sämtlichen Staatsminister und der Feldmarschall. Dazu kam eine kleine Zahl von führenden Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die der König zu Staatsräten im ordentlichen Dienst berufen hatte. Die nachgeborenen volljährigen Prinzen des königlichen Hauses waren teilnahmeberechtigt, wenn der Monarch dies anordnete. Weitere Staatsbeamte und Staatsräte im außerordentlichen Dienst konnten bei Bedarf zugezogen werden. Zu den Sitzungsteilnehmern gehörte ferner der Generalsekretär des Staatsrats, der zugleich für die Führung der Protokolle verantwortlich zeichnete¹¹. Unterm Strich handelte es sich beim Staatsrat also um ein Experten-Gremium, in

8 RBL 1817, Sp. 425, Verordnung über die Formation und Dienstes-Instruktion des königlichen Staatsrates. Siehe hierzu und für das folgende insbesondere von *Seydel, Max*: Bayerisches Staatsrecht, Bd. 1, Die Staatsverfassung, neu bearb. von *Robert Piloty*, Tübingen 1913 (= Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 21), S. 323–329; *Weckerle, Ferdinand*: Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Bayern bis zum Tode König Maximilians I., Diss., Würzburg 1930, S. 170–190; *Schärl, Walter*: Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806 bis 1918, Kallmünz 1955 (= Münchener Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, Bd. 1), S. 17–19; *Zittel, Bernhard*: Schaltstellen der bayerischen Staatsführung. Der Ministerrat und der Staatsrat, in: *Unser Bayern*, 1956, S. 79f.; *Troll, Hildebrand*: Der bayerische Staatsrat und seine Protokolle, in: *Mitteilungen für die Archivpflege in Bayern* 6 (1960), S. 43–45; *Dobmann, Franz*: Georg Friedrich Freiherr von Zentner als bayerischer Staatsmann in den Jahren 1799–1821, Kallmünz 1962 (= Münchener Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, Bd. 6), S. 89–99; *Schlaich, Heinz W.*: Der bayerische Staatsrat. Beiträge zu seiner Entwicklung von 1808/09 bis 1918, in: *ZBLG* 28 (1965), S. 460–522; *Möckl, Staat* (wie Anm. 1), S. 199–205; *Volkert, Handbuch* (wie Anm. 3), S. 11–13; *Ders.*: Bayern, in: *Kurt G.A. Jeserich/Hans Pohl/Georg Christoph von Unruh* (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2: Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Stuttgart 1983, S. 503–550, hier insbesondere S. 521f.; *Hansen, Heinz-Udo*: Der Staatsrat im 19. Jahrhundert. Deutsche Monarchie zwischen Spätabolutismus und Konstitutionalismus. Eine Analyse der Politikberatung des Monarchen in Theorie und Praxis, dargestellt am Beispiel der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung der Staats- und Geheimräte in Baden, Württemberg und Bayern, Phil. Diss., Mikrofiche-Edition, Hamburg 1991.

9 Siehe hierzu die einschlägigen Paragraphen der Verfassungsurkunde: GVBl. 1818, Sp. 101, Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818, insbesondere Tit. I, § 16; Tit. VI, § 30; Tit. X, § 1 und § 5. Abdruck bei *Wenzel, Alfons* (Bearb.): Bayerische Verfassungsurkunden. Dokumentation zur bayerischen Verfassungsgeschichte, Stamsried 2002.

10 RBL 1825, Sp. 865, Instruktion für den königlichen Staatsrat vom 18. November 1825.

11 Siehe hierzu *Schlaich, Staatsrat* (wie Anm. 8), S. 472f.

dem freilich die Behördenvertreter, und unter diesen die Staatsminister, die dominierende Stellung einnahmen. Beschlüsse wurden auf dem Wege der Abstimmung gefaßt, wobei die Teilnehmer ihr Votum in einer festen Reihenfolge abgaben¹².

Wie schon der Geheime Rat der Montgelaszeit vereinigte der Staatsrat nach dem Vorbild des französischen Conseil d'Etat die Zuständigkeiten eines höchsten Landesgerichts, insbesondere die eines obersten Verwaltungsgerichts, mit denen einer obersten Verwaltungsstelle¹³. Als Justizorgan urteilte er letztinstanzlich, hinsichtlich der Verwaltungsfunktionen war er dagegen nur beratend tätig. Bei administrativen Gegenständen bestand seine Aufgabe nämlich primär darin, den König in einer Reihe genau definierter Gegenstände bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Darüber hinaus konnte der Monarch, der bei seiner Anwesenheit den Vorsitz führte, den Staatsrat aber auch mit jeder beliebigen anderen Materie befassen.

Auf diese Weise war der Staatsrat immer wieder mit Grundsatzfragen von großer Tragweite konfrontiert. Ein spätes Beispiel hierfür stammt aus dem Jahr 1913, als Prinzregent Ludwig im Staatsrat die Frage diskutieren ließ, ob die Regentschaft durch Absetzung König Ottos wegen Unzurechnungsfähigkeit beendet werden sollte und von seinen Beratern die gewünschte Unbedenklichkeitsbescheinigung erhielt¹⁴. Die Befassung des Staatsrats mit eminent wichtigen staats- und verfassungsrechtlichen Gegenständen war ansonsten eher kennzeichnend für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts. So schlugen sich beispielsweise die Verfassungsreformen der Jahre 1848/49 in einer ungewöhnlich intensiven Sitzungstätigkeit nieder¹⁵. Die Beschäftigung mit staatspolitischen Themen war allerdings keineswegs der Regelfall. Typische Gegenstände der praktischen Beratungstätigkeit des Staatsrates waren vielmehr die Gesetzesvorlagen, das Budget, die Behördenetats und die Landtagsabschiede. Vergleichsweise häufig beschäftigte er sich auch mit Indignatsverleihungen und Fragen der Verwaltungsorganisation.

¹² Ebd., S. 477.

¹³ Zu den Kompetenzen des Staatsrats siehe die einschlägigen Staatsratsakten: BayHStA, Staatsrat 1721–1725. Vgl. *Schlaich*, Staatsrat (wie Anm. 8), S. 474–476; *Möckl*, Staat (wie Anm. 1), S. 203; *Schiedermaier, Rudolf*: Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, in: *Paul Mikat* (Hg.): Festschrift der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg zum 75. Geburtstag von Hermann Nottarp, Karlsruhe 1961, S. 173–185; *Koch, Friedrich-Karl*: Die historischen Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege in Frankreich und deren Einfluß auf die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Jur. Diss., Würzburg 1980, hier insbesondere S. 147–182.

¹⁴ BayHStA, Staatsrat 1441, Protokoll der Staatsratssitzung vom 28. Oktober 1913.

¹⁵ Im Jahr 1848 fanden insgesamt 30 Ministerratssitzungen statt. Eine vergleichbare Sitzungstätigkeit war zuvor nur in den Jahren 1827 (31) und 1831 (30) erreicht worden. In der Folgezeit kam es nicht mehr zu einer vergleichbaren Dichte von Besprechungen.

Während die mit dem Staatsrat vergleichbaren Gremien in den meisten anderen deutschen Ländern ab Mitte des 19. Jahrhunderts beseitigt wurden oder allmählich in Untätigkeit verfielen¹⁶, blieb der bayerische Staatsrat bis zur Revolution des Jahres 1918 in Funktion. Seine letzte Sitzung fand am 4. November 1918 statt¹⁷. Allerdings hatte auch er mehrfach Zuständigkeiten abgeben müssen¹⁸. Gravierende Einschnitte brachten die Jahre 1850 und dann vor allem 1878, als seine jurisdiktionellen Aufgaben kräftig beschnitten wurden. 1850 ging die Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden auf einen hierfür eingerichteten Senat des Obersten Landesgerichts über¹⁹, und 1878 wurden die Aufgaben eines obersten Verwaltungsgerichts, die bis dahin der Staatsrat wahrgenommen hatte, nach langen Vorarbeiten dem neu errichteten Verwaltungsgerichtshof übertragen²⁰. Damit blieben nur noch wenige richterliche Zuständigkeiten übrig, darunter die staatspolitisch bedeutsame, quantitativ aber eher nachrangige Behandlung von Verfassungsbeschwerden²¹ und die Entscheidung

16 Siehe hierzu unter anderem *Schneider, Hans*: Der preußische Staatsrat 1817–1918. Ein Beitrag zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte, München 1952; *Wehrstedt, Friedrich Wilhelm*: Preußische Zentralbehörden, in: *Walter Hubatsch* (Hg.): Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815–1945, Reihe A: Preußen, Bd. 12, Marburg a.d. Lahn 1978, S. 8–169, hier S. 85–89; *Frotscher, Werner*: Die eigenen Angelegenheiten der Bundesstaaten, in: *Kurt G.A. Jeserich/Hans Pohl/Georg Christoph von Unruh* (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1984, S. 407–434, hier insbesondere S. 428–434; *Rüfner, Wolfgang*: Preußen, in: ebd., S. 678–714, hier S. 685; *Mann, Bernhard/Nüske, Gerd Friedrich*: Königreich Württemberg 1864–1914, in: ebd., S. 733–753, hier S. 742; *Hansen, Staatsrat* (wie Anm. 8).

17 BayHStA, Staatsrat 1469, Protokoll der Staatsratssitzung vom 4.11.1918.

18 Nach einer Aufstellung des Nürnberger Anzeigers aus dem Jahr 1908 waren bis 1878 neun Gesetze verabschiedet worden, die in die Kompetenzen des Staatsrats einschnitten. BayHStA, Mlnn 74077, Nürnberger Anzeiger, 51. Jg. (1908), Nr. 80, 20.3.1908, S. 1f.

19 GVBl. 1850, 161, Gesetz die Kompetenzconflicte betr. vom 28.5.1850. Siehe hierzu *Schier, Wolfgang*: Hundert Jahre Gerichtshof für Kompetenzkonflikte in Bayern, in: *Theodor Maunz* (Hg.): Verwaltung und Rechtsbindung. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, München 1979, S. 13–27, hier S. 19f.

20 Siehe hierzu unter anderem die Staatsratsprotokolle vom 27.7.1878, 27.1.1879, 10.3.1879 und 14.7.1879 (= BayHStA, Staatsrat 1271, 1274, 1277 und 1280). Siehe ferner: *Widmann, Julius*: Verwaltungsrechtspflege in Bayern von 1863 bis 1963, in: *Martin Baring* (Hg.): Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift, Köln u.a. ²1964, S. 41–64, hier insbesondere S. 45–50; *Merzbacher, Friedrich*: Die Vorgeschichte der Errichtung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, in: *Maunz, Verwaltung* (wie Anm. 19), S. 259–274; *Sydow, Gernot*: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Eine Quellenstudie zu Baden, Württemberg und Bayern, Heidelberg 2000 (= Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 66), S. 61–65 und 76–80.

21 *Rumschöttel, Hermann*: Zur Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern, in: Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Hg.): Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, München u.a. 1997, S. 137–153, hier S. 142–147; *Grau, Bernhard/Rumschöttel, Hermann/Sagstetter, Maria Rita*: Dokumente zur Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern. Eine Ausstellung des Bayerischen Hauptstaatsarchivs zum 50-jährigen Jubiläum des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, München 1997 (= Bayerisches Hauptstaatsarchiv. Kleine Ausstellungen, Bd. 8), S. 49–68.

über die erheblich zahlreicheren Klagen von Beamten gegen dienstrechtliche Entscheidungen ihrer vorgesetzten Ministerien. 1879 wurde schließlich auch der Forderung des Landtags Rechnung getragen, der Staatsrat dürfe der Staatskasse künftig keine Kosten mehr verursachen. Als Konsequenz wurden dessen Geschäftsstelle aufgelöst und die vom Generalsekretariat wahrgenommenen Aufgaben dem Staatsministerium des Innern übertragen²².

II. Der Ministerrat als oberste Verwaltungsinstanz des Staates

Der Ministerrat wurde – wie erwähnt – in seiner dann maßgeblichen Form erst im Jahr 1817 begründet²³. Es dauerte freilich noch bis zum 9. Januar 1821, ehe eine ausführliche Instruktion erging, die seine Zusammensetzung und Arbeitsweise im Detail regelte²⁴. Zwischen 1817 und 1821 firmierten die Ministerzusammenkünfte als »Sitzungen des Gesamt-Staatsministeriums«, als »Ministerialkonferenzen« beziehungsweise als »Ministerialsitzungen«²⁵. Ihnen fehlte aber noch der feste institutionelle Rahmen und die Festlegung auf einen bestimmten Wirkungskreis²⁶. Die erste Sitzung des »Ministerrats« im engeren Sinne fand daher erst am 15. Januar 1821 statt. Teilnehmer waren dabei die amtierenden Staatsminister, außerdem der Feldmarschall Fürst Wrede, der Staatsrats-Präsident Graf von Törring-Guttenzell, der Generaldirektor im Innenministerium Georg Friedrich von Zent-

22 GVBl. 1879, S. 737, Verordnung über den Staatsrat vom 3. August 1879. Siehe hierzu auch BayHStA, MA 70367 und 99714; BayHStA, MF 66851; BayHStA, Minn 44544 und 74076.

23 RBl. 1817, Sp. 49, Verordnung über die Bildung und Einrichtung der obersten Stellen des Staates vom 2. Februar 1817. Zum Ministerrat siehe ferner von Seydel, Staatsrecht (wie Anm. 8), Bd. 1, S. 349–353; Weckerle, Ministerverantwortlichkeit (wie Anm. 8), S. 170–190; Schärfl, Zusammensetzung (wie Anm. 8), S. 5–8; Zittel, Bernhard: Der bayerische Ministerrat und seine Protokolle, in: Mitteilungen für die Archivpflege in Bayern 3 (1957), S. 9–15; Roth, Rainer A.: Historische Entwicklung und politische Bedeutung des Exekutivorgans in Bayern. Vom Herzoglichen Rat zur Staatsregierung des Freistaates Bayern, in: ZBLG 40 (1977), S. 191–230, hier S. 214–221; Volkert, Handbuch (wie Anm. 3), S. 13–15; Ders., Bayern (wie Anm. 8), S. 517–521.

24 BayHStA, Staatsrat 1723, Entschließung König Max' I. Joseph vom 9. Januar 1821. Abdruck bei Zittel, Ministerrat (wie Anm. 23), S. 12–14. Zur Entstehung dieser Instruktion, die im Auftrage Max' I. Joseph von dem Staatsminister Friedrich Freiherr von Zentner ausgearbeitet und anschließend im Gesamtstaatsministerium beraten wurde, siehe ferner BayHStA, MA 70353 und 99702. Siehe insbesondere auch BayHStA, Staatsrat 12, Protokoll der Sitzung des Gesamtstaatsministeriums vom 21.12.1820; BayHStA, Staatsrat 15, Protokoll der Sitzung des Gesamtstaatsministeriums vom 7.1.1821. Zu Friedrich Freiherrn von Zentner siehe Dobmann, Zentner (wie Anm. 8).

25 Siehe beispielsweise BayHStA, Staatsrat, 388, Protokoll der Ministerial-Konferenz vom 5. Februar 1817; BayHStA, Staatsrat 401, Protokoll der Ministerial-Sitzung vom 28. April 1817.

26 Siehe hierzu den Vortrag Zentners im Gesamtstaatsministerium vom 21. Dezember 1820 in: BayHStA, Staatsrat 12.

ner als Staatsminister ohne Portefeuille und der Generalsekretär des Staatsrats, Egid von Kobell, als Protokollführer²⁷. Wie der Staatsrat stand auch der Ministerrat unter der obersten Leitung des Königs, eine persönliche Teilnahme des Monarchen dürfte jedoch – wie schon die erste Sitzung lehrt – die Ausnahme gewesen sein²⁸. Ständige Mitglieder waren daher neben den Ministern nur der Präsident des Staatsrats sowie der Feldmarschall²⁹, wobei die Einbeziehung des Staatsratspräsidenten schon 1825 wieder aufgegeben wurde³⁰. Im Prinzip sollte der Ministerrat einmal pro Woche zusammentreten, ein Turnus, der in dieser Form aber nicht durchgängig eingehalten wurde³¹.

Die Aufgaben des Ministerrats waren in der EntschlieÙung von 1821 in Form von 18 Punkten genauestens geregelt worden. Beispiellhaft genannt seien nur einige wenige, allerdings wichtige Zuständigkeiten: Gegenstände des Vollzugs, die den Aufgabenbereich mehrerer Ministerien betrafen, die Festlegung und Behandlung derjenigen Gegenstände, die dem Landtag vorzulegen waren, die von den Ständen selbst geäußerten Wünsche und Anträge, aber auch Fragen der Verwaltungsreform und der Vereinfachung. Gegenstände des äußeren Staatsrechts und Staatsverträge sollten immer dann vor den Ministerrat gebracht werden, wenn sie die Verfassung und die konstitutionellen Edikte berührten, wenn sie Veränderungen in den Gebietsteilen des Königreichs zur Folge hatten oder auf die Verwaltung des Reichs einwirkten³².

Eine zentrale Stellung nahm der Ministerrat in der Praxis vor allem dann ein, wenn der König für längere Zeit verreist war. In diesen Fällen ist eine rege Sitzungstätigkeit festzustellen, wobei vor allem diejenigen Fragen beraten wurden, die sonst dem Monarchen zur Zustimmung vorgelegt werden mußten. Besonders eilbedürftige und unabweisliche Angelegenheiten konnten dabei vom Ministerrat selbst entschieden werden, wurden dem

27 BayHStA, Staatsrat 16, Ministerratsprotokoll vom 15. Januar 1821.

28 Die Teilnahme des Monarchen an den Sitzungen war nach bisheriger Kenntnis die seltene Ausnahme. Einer Äußerung Friedrich Krafft Freiherr von Crailsheims aus dem Jahr 1902 zufolge fanden die Versammlungen des Ministerrats »schon längst nicht mehr unter dem Vorsitze des Königs und zumeist nicht auf Allerhöchste Anordnung statt«. BayHStA, MA 99705, Bericht des Ministerratsvorsitzenden Friedrich Krafft Freiherr von Crailsheim an Prinzregent Luitpold, München, 4.11.1902.

29 BayHStA, Staatsrat 1723, EntschlieÙung König Max' I. Joseph vom 9. Januar 1821.

30 BayHStA, Staatsrat 1825, Verordnung über die Formation der Ministerien vom 9. Dezember 1825 (= RBl. 1825, Sp. 977). Zittel, Ministerrat (wie Anm. 23), S. 10.

31 In der Regierungszeit des Prinzregenten Luitpold wurden Sitzungen nur nach Bedarf anberaumt. In einfacher gelagerten Angelegenheiten wurde eine Zusammenkunft nach Möglichkeit vermieden und stattdessen eine Abstimmung mittels Circular-Note herbeigeführt. BayHStA, MA 99705, Bericht des Ministerratsvorsitzenden Friedrich Krafft Freiherr von Crailsheim an Prinzregent Luitpold, München, 4.11.1902.

32 BayHStA, Staatsrat 1723, EntschlieÙung König Max' I. Joseph vom 9. Januar 1821.

Monarchen also erst nachträglich zur Kenntnis gebracht³³. Beim Tod des Königs organisierte die Ministerrunde nicht nur die Trauerfeierlichkeiten, sondern auch den geordneten Amtsantritt des Nachfolgers³⁴. In Zeiten der Regentschaft kam ihm die Funktion eines Regentschaftsrates zu³⁵. Die dichte Tagungsfolge in den Zeiten, in denen die Ständeversammlung tagte, belegt, daß ihm bei den Auseinandersetzungen zwischen Monarch und Regierung auf der einen sowie dem Landtag auf der anderen Seite gleichfalls eine Schlüsselfunktion zukam³⁶. Untermauert wird seine Bedeutung aber auch durch die Beobachtung, daß er in allen Fragen der Außenpolitik eine wichtige, wenn nicht sogar die ausschlaggebende Beratungsinstanz für den Monarchen darstellte.

Die Organisationsbestimmungen für den Ministerrat aus dem Jahr 1821 blieben formell bis 1918 in Kraft. Erwähnenswert ist aber, daß Ludwig I. 1825 festlegte, daß auch der Ministerrat nur beratenden Charakter besitzen und sich nur auf besonderen Befehl des Monarchen versammeln sollte³⁷, eine Regelung, die, wenn sie denn mehr als nur deklaratorischen Charakter hatte, die Funktion des Ministerrats als oberste vollziehende Stelle im

33 Siehe hierzu beispielsweise BayHStA, MA 70354, Abschrift eines Erlasses König Ludwigs I., München, 18.11.1835. Siehe ferner die Verfügung, die Maximilian II. am 18. Oktober 1850 anlässlich einer Reise ins doch vergleichsweise nah gelegene Berchtesgaden traf. Darin erteilte er dem Gesamtstaatsministerium die Ermächtigung, während seiner Abwesenheit etwa sich ergebende sehr dringende Staatsangelegenheiten, deren Entscheidung sich nicht bis zu seiner Rückkehr verschieben lassen würde, nach den im allgemeinen vorgeschriebenen Direktiven selbst zu entscheiden. BayHStA, MA 99708, Entschließung Maximilians II., München, 18.10.1850. Vgl. die im selben Akt enthaltenen, im einzelnen erheblich voneinander abweichenden Verfügungen seiner Vorgänger und Nachfolger. Niederschriften von Ministerratssitzungen, die in Abwesenheit des Monarchen abgehalten wurden, existieren beispielsweise für die Jahreswende von 1835 auf 1836. (BayHStA, MA 99503). Umfangreiche Gesamtprotokolle, wie sie in der Regierungszeit Maximilians II. bei Abwesenheit des Königs üblicherweise geführt wurden, sind für die Jahre 1857, 1860, 1861, 1862 und 1863 überliefert. (BayHStA, MA 99507, 99508 und 99509).

34 Siehe BayHStA, Staatsrat 1706, Protokoll der vom Gesamtstaatsministerium nach Ableben König Max' I. Joseph abgehaltenen Beratungen und der dabei getroffenen Verfügungen, München, 13.10.1825ff.

35 Siehe hierzu die Bestimmungen in Titel II, § 19 der Verfassungsurkunde von 1818 (= GVBl. 1818, Sp. 101). Siehe ferner die beiden erhalten gebliebenen Protokolle des Regentschaftsrates aus dem Jahr 1886: BayHStA, MA 99510, Niederschriften vom 17.7. und 30.11.1886. Vgl. *Möckl, Karl*: Die Prinzregentenzeit. Gesellschaft und Politik während der Ära des Prinzregenten Luitpold in Bayern, München 1972, S. 178–188, hier insbesondere Anm. 36.

36 Während der Landtagssession des Jahres 1840 tagte der Ministerrat nachweislich mindestens siebenmal, nämlich am 13.1., 17.1., 18.1., 5.2., 16.2., 14.3. und 19.3.1840. Für die Ständeversammlung von 1843 sind im Zeitraum vom 13. März bis 6. August mindestens 18 Ministerzusammenkünfte nachweisbar. Bei der Session an der Wende des Jahres 1845 auf 1846 (Dezember 1845 – Mai 1846) sind es dreizehn. BayHStA, MA 99503, 99505, 99506. Siehe jeweils die darin enthaltenen Sitzungsniederschriften und Korrespondenzen.

37 RBl. 1825, Sp. 977, Verordnung über die Formation der Ministerien vom 9. Dezember 1825. BayHStA, Staatsrat 1723, Entschließung König Maximilians II. vom 22. Dezember 1849. Vgl. *Zittel*, Ministerrat (wie Anm. 23), S. 11.

Grunde ad absurdum führen mußte. Bei Maximilian II. war vom beratenden Charakter des Ministerrats dann jedoch nicht mehr die Rede. Bekräftigt wurde allerdings, daß er unter der obersten Leitung des Königs stehe und sich nur auf besonderen Befehl versammle³⁸. Eine wichtige Neuerung brachte aber erst das Jahr 1849, als Maximilian II. die Stelle des Ministeratsvorsitzenden schuf und diesem das Recht einräumte, in bestimmten Fällen den Ministerrat von sich aus einzuberufen. Der Ministerratsvorsitzende war zwar nur »primus inter pares«, sein Votum erlangte aber dann entscheidendes Gewicht, wenn andernfalls Stimmengleichheit eine Entscheidung blockiert hätte. Bei Nichtteilnahme oder Abwesenheit des Monarchen leitete er die Beratungen, er unterzeichnete auch die Berichte an den König³⁹. Diese Vorrechte verliehen ihm nicht nur eine Sonderstellung unter den Ministern, sondern stärkten indirekt auch die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaatsministeriums. Prinzregent Luitpold bestimmte dann 1890, daß den Vorsitz im Ministerrat qua Amt der Staatsminister des Königlichen Hauses und des Äußeren führen sollte⁴⁰.

III. Das Verhältnis von Staatsrat und Ministerrat

An dieser Stelle muß auch das wechselseitige Verhältnis von Staatsrat und Ministerrat interessieren. Die Überschneidungen in den Zuständigkeiten sowie in der personellen Zusammensetzung der beiden Gremien werfen die Frage auf, wie sich Staatsrat und Ministerrat in der Praxis gegeneinander abgrenzen lassen. In der Tat ist es alles andere als einfach, die Funktionen von Staatsrat und Ministerrat streng voneinander zu scheiden. Dies ging allerdings schon dem Urheber der zugrunde liegenden Formationsbestimmungen so. Im Zusammenhang mit der Vorstellung des Entwurfs für die Ministerratsinstruktion führte Freiherr von Zentner am 23. Dezember 1820 im Gesamtstaatsministerium aus:

38 BayHStA, MInn 44746, Entschließung König Maximilians II. vom 23. März 1848.

39 BayHStA, Staatsrat 1723, Entschließung König Maximilians II. über die Verhältnisse des Ministerrats vom 22. Dezember 1849. Siehe ferner BayHStA, Staatsrat 1723, Verordnung über die Berufung Ludwig Freiherr von der Pfordtens zum Vorsitzenden im Ministerrat vom 22. Dezember 1849; BayHStA, MA 99705, Handschreiben König Maximilians II. an Freiherrn von der Pforden, München, 24.12.1849. Vgl. Zittel, Ministerrat (wie Anm. 23), S. 11; Volkert, Handbuch (wie Anm. 3), S. 15.

40 BayHStA, MA 99705, Entschließung des Prinzregenten Luitpold vom 1. Juni 1890 (= GVBl. 1890, S. 423). Siehe außerdem die ausführliche Begründung dieser Entschließung: BayHStA, MA 99705, Aktenvermerk vom 3. Januar 1890. Vgl. Zittel, Ministerrat (wie Anm. 23), S. 11.

»Es ist in der That eine schwierige Aufgabe, einen Ministerrath mit einer bestimmten Competenz zu organisiren, ohne in die Competenz des Staatsraths oder der einzelnen Ministerien einzugreifen, ohne diese in ihrem Wirkungskreise zu lähmen oder ihre verfassungsmäßige Verantwortlichkeit zu schwächen.«⁴¹

Tatsächlich bestanden ganz erhebliche Kompetenzüberschneidungen. Hin- gewiesen sei hier nur auf den besonders gewichtigen Bereich der Gesetzes- beratungen. Die Beratung der Gesetzentwürfe war die genuine Aufgabe des Staatsrats. Doch ging die Initiative schon bald mehr und mehr auf den Mi- nisterrat über⁴². Dies ist verständlich, waren es doch de facto die jeweiligen Fachministerien, die die Gesetzentwürfe vorbereiteten. Auch gegenüber dem Landtag waren es die Minister, die die Vorlagen zu vertreten hatten⁴³. So kam es auch, daß die Gesetzesvorlagen im Ministerrat ausführlich vor- behandelt wurden, ehe sie zum Staatsrat gelangten, in dem ebenfalls die Fachminister den Ton angaben. Dies führte letztlich dazu, daß die Begut- achtung durch den Staatsrat an Bedeutung verlor und ihn die Entwürfe immer häufiger ohne jede Beanstandung passierten.

Welchem der beiden hier behandelten Gremien letztlich der größere Ein- fluß zukam, hing freilich nicht nur von den Zuständigkeitsregelungen ab. Eine erhebliche Rolle spielte auch die Politik, die der Monarch betrieb, lag es doch bis zu einem gewissen Grad in seinem Ermessen, welches Gewicht er den Beschlüssen von Staats- und Ministerrat beimaß und zu welchen Gegenständen er sie hörte. Mitbestimmt wurde die Stellung von Staatsrat und Ministerrat aber auch von den Beratungen des Bayerischen Landtags. So mußte dessen Drängen auf einen Ausbau der Ministerverantwortlichkeit die Unabhängigkeit des Ministerrats fördern. Unter Ludwig I. wurden die Sitzungen von Staats- und Ministerrat aber noch meist vom König selbst angeordnet und auch ihre Themenstellung vorgegeben⁴⁴. Das von ihm ange- strebte persönliche Regiment mußte den Ministerrat, der den Einfluß der Bürokratie verkörperte, aber auch ein Einfallstor für die parlamentarische

41 BayHStA, Staatsrat 12, Vortrag Friedrich Freiherr von Zentners über Einrichtung und In- struktion des Ministerrats in der Sitzung des Gesamtstaatsministeriums vom 23.12.1820, Bl. 2.

42 Freiherr von der Pfordten, der von der preußischen Gesandtschaft in München um Auf- schluß über den bayerischen Staatsrat gebeten worden war, schilderte die sich daraus ergebende Situation 1849 wie folgt: »Darüber, daß vor der Abgabe eines Gesetzentwurfes zur Berathung im Staatsrathe derselbe der Erwägung des Gesamtministeriums unterlegt werde, besteht zwar keine spezielle Vorschrift, es wird jedoch die vorgängige Berathung des Gesamtministeriums wenigstens gegenwärtig nicht unterlassen, wie Gleiches auch nach dem früheren Herkommen die Regel bildete.« BayHStA, MA 70358, Schreiben des Staatsministeriums des Äußern (gez. v.d. Pfordten) an die preußische Gesandtschaft (Entwurf), München, 17.12.1849.

43 Siehe hierzu beispielsweise *Bluntschli, Johann Kaspar*: Allgemeines Staatsrecht, München 1852, S. 448f.

44 Siehe beispielsweise *Spindler/Kraus*, Signate (wie Anm. 4), Bd. 1, S. 135f., 139, 143, 163, 446f., 508, 539, 548, 564, 574, 580.

Mitbestimmung darstellte, in seinen Entwicklungsmöglichkeiten hemmen und damit indirekt den Staatsrat stärken.

Dies dürfte mit dazu beigetragen haben, daß die Bedeutung des Minister-rats meist als gering erachtet und damit auch der Wert seiner Überlieferung als wenig bedeutsam angesehen wurde⁴⁵. Zuletzt vertrat etwa Heinz Gollwitzer die These, der Ministerrat habe bei dem sich zwischen König, Kabinett und einzelnen Ministern abspielenden Entscheidungsprozessen eine relativ geringe Rolle gespielt⁴⁶. Dieser Einschätzung stehen allerdings die Ergebnisse entgegen, die Dirk Götschmann in seiner jüngst erschienenen umfangreichen Arbeit über den bayerischen Parlamentarismus im Vormärz gewonnen hat. Seiner Ansicht nach erlangte das Wirken des Ministerrates in der Praxis bald wesentlich größere Bedeutung als die Beratungen des Staatsrates. Die wichtigen außen- und innenpolitischen Gegenstände seien in der Regel zuerst im Ministerrat zur Sprache gekommen; für die Landtagsverhandlungen habe dasselbe gegolten⁴⁷.

So weit wir heute sehen, ist es also nicht einmal Ludwig I. gelungen, den Ministerrat als eigenständigen politischen Faktor zu marginalisieren. Es ist deshalb davon auszugehen, daß sich unter seinen Nachfolgern die Gewichte noch stärker vom Staatsrat zum Ministerrat verlagert haben. Schon die Verabschiedung des Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit im Jahre 1848 mußte dessen Position stärken. Die Errichtung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes im Jahr 1878 und die im Folgejahr vorgenommene Neuorganisation des Staatsrats⁴⁸, zu der das Gesamtstaatsministerium die entscheidenden Vorarbeiten geleistet hatte, machten dann deutlich, in welchem Umfang sich unter dem Einfluß des Landtags die Gewichte bereits zugunsten des Ministerrats verschoben hatten⁴⁹. So war es bezeichnend, daß die

45 Zittel, Schallstellen (wie Anm. 8), S. 80: »Der historische Wert der Protokolle dürfte eher über- als unterschätzt werden. An Umfang wie Inhalt weit wichtiger dürften ohne Zweifel die Staatsratsprotokolle sein [...] mit ihren oft sehr wertvollen Beilagen.« Vgl. *Ders.*, Ministerrat (wie Anm. 23), S. 9 und S. 11; Möckl, Staat (wie Anm. 1), S. 204.

46 Gollwitzer, Heinz: Ludwig I. von Bayern. Eine politische Biographie, München ²1987, S. 396.

47 Götschmann, Dirk: Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz. Die Ständeversammlung des Königreichs Bayern 1819–1848, Düsseldorf 2002 (= Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus), S. 191. Daß Götschmanns Bewertung eine Kehrtwende markiert, wird auch daran deutlich, daß er damit eine frühere Einschätzung korrigiert. In seiner zehn Jahre zurückliegenden grundlegenden Arbeit über das bayerische Innenministerium hatte er den Ministerrat noch eher abwertend als »Vorprüfungsinstanz des Staatsrates« charakterisiert. *Ders.*: Das bayerische Innenministerium 1825–1864. Organisation und Funktion, Beamtenschaft und politischer Einfluß einer Zentralbehörde in der konstitutionellen Monarchie, Göttingen 1993 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 48), S. 18f.

48 GVBl. 1879, S. 737, Verordnung über den Staatsrat vom 7. August 1879.

49 Zur Mitwirkung des Ministerrats bei der Ausarbeitung der Formationsverordnung für den Staatsrat siehe beispielsweise BayHStA, MA 70367.

Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs fortan nicht etwa auf Vorschlag des Staatsrates, sondern auf den des Ministerrates ernannt wurden. Dies galt im übrigen auch für die leitenden Beamten der dem Verwaltungsgerichtshof angeschlossenen Staatsanwaltschaft⁵⁰.

Die Regierungsschwäche Ludwigs II., vor allem aber die lange Phase der Regentschaft förderten diesen Prozeß weiter⁵¹. Erkennbar wurde dies unter anderem daran, daß die Sitzungstätigkeit des Staatsrats nun deutlich zurückging und nie mehr die frühere Frequenz erreichte⁵². Auch inhaltlich litten seine Besprechungen von da an unter einem Übermaß an Routineangelegenheiten. Im Januar 1910 konnte daher der Staatsminister des Innern, Friedrich von Brettreich, auf Anfrage der württembergischen Staatsregierung hin ohne Bedenken mitteilen: »Die Tätigkeit des Staatsrates auf anderen Gebieten als dem der Gesetzgebung ist nicht von nennenswertem Umfang.«⁵³

Im Gegensatz hierzu hatte sich der Ministerrat stillschweigend emanzipiert und die restriktiven Regelungen der Formationsbestimmungen von 1821 und 1849 mehr und mehr abgestreift. Dies wurde schlaglichtartig deutlich, als das Ministerium Friedrich Krafft Freiherr von Crailsheims im Jahr 1902 ins Schußfeld opponierender Landtagsabgeordneter geriet. Der Konflikt, der sich unter anderem um das neue Schulbedarfsgesetz drehte, endete zum größten Mißfallen Prinzregent Luitpolds mit der Entlassung des Staatsministers des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten, Robert von Landmann⁵⁴. Die Ursache für diese unerquickliche Entwicklung sah der Prinzregent in einer mangelhaften Abstimmung der Ressorts untereinander. Er forderte daher Instrumentarien, um Alleingänge eines Ministeriums

50 GVBl. 1878, S. 369, Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen.

51 Siehe hierzu etwa Möckl, Prinzregentenzeit (wie Anm. 35), S. 92–96; Albrecht, Dieter: Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges (1871–1918), in: Spindler/Schmid, Handbuch (wie Anm. 1), S. 318–438, hier S. 377–383.

52 In der Phase von der Gründung des Staatsrats bis zum Ende der Regierungszeit Max' I. Joseph versammelte sich das Gremium im Schnitt zu rund 18 Sitzungen pro Jahr. Unter Ludwig I. fanden immerhin noch 14 Sitzungen jährlich statt. Allerdings ging die Sitzungstätigkeit im Laufe seiner Regierungszeit bereits tendenziell zurück. Unter Maximilian II. versammelte sich der Staatsrat circa dreizehnmal pro Jahr, unter Ludwig II. neunmal und unter dem Prinzregenten Luitpold sogar nur noch viermal. Erst unter Ludwig III. kam es nochmals zu einer geringfügigen Steigerung der Beratungen (rund fünfmal pro Jahr).

53 BayHStA, MA 70367, Schreiben des Staatsministers des Innern an den Staatsminister des Königlichen Hauses und des Äußern, München 15.1.1910.

54 Siehe hierzu Möckl, Prinzregentenzeit (wie Anm. 35), S. 520–527; Körner, Hans-Michael: Parlamentarisierung und Eigenstaatlichkeit. Gibt es um 1900 eine Wende in der bayrischen Politik?, in: Winfried Becker/Werner Chroback (Hg.): Staat, Kultur, Politik. Beiträge zur Geschichte Bayerns und des Katholizismus. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Albrecht, Kallmünz 1992, S. 287–299, hier S. 293–297; Albrecht, Reichsgründung (wie Anm. 51), S. 404f.

künftig zu unterbinden. Sein Vorschlag zielte auf eine weitere Stärkung des Ministerratsvorsitzenden, dem die Ministerien künftig alle wichtigeren Initiativen anzeigen sollten. Dem Vorsitzenden wollte er das Recht einräumen, Verwaltungsvorgänge notfalls auch dann auf die Tagesordnung des Ministerrats zu setzen, wenn das zuständige Ressort keinen entsprechenden Antrag gestellt hatte⁵⁵. In seinem Antwortschreiben teilte von Crailsheim dem Monarchen freilich mit, daß exakt in dieser Weise schon seit Jahr und Tag verfahren werde. Sein Schreiben macht deutlich, daß der Ministerrat seine Besprechungen inzwischen weitgehend autonom koordinierte und auch hinsichtlich der Themenwahl keine Rücksicht mehr auf die in den Augen seines Vorsitzenden längst nicht mehr praktikable Zuständigkeitsregelung aus dem Jahr 1821 nahm⁵⁶. Eine Annäherung an moderne Kabinettsgepflogenheiten ist damit unverkennbar.

Diese Beobachtungen berechtigen zu der These, daß die Wirksamkeit des Staatsrates bislang eher zu hoch, die des Ministerrates aber mit Sicherheit zu gering veranschlagt worden ist. Fragt man sich daher, weshalb Staatsrat und Ministerrat bislang so ungleich erforscht und so unterschiedlich beurteilt worden sind, so fällt der Blick rasch auf die Überlieferungssituation, die dadurch gekennzeichnet ist, daß einer weitgehend intakten Überlieferung des Staatsrats eine fragmentierte, ja disparate bei den Ministerprotokollen gegenübersteht.

55 BayHStA, MA 99705, Handschreiben des Prinzregenten Luitpold von Bayern an das Gesamtstaatsministerium, Priesberg, 22.10.1902: » [...] Zu diesem Behufe bestimme Ich, dass künftighin auch ohne jeweiligen besonderen Auftrag alle wichtigeren Angelegenheiten und zwar nicht nur solche, welche den Wirkungskreis mehrerer oder aller Ministerien berühren, sondern auch solche, welche nur ein einzelnes Ministerium betreffen, eingehend im Ministerrathe gewürdigt werden und dass bei Vorlagen an Mich von dem Ergebnisse der Berathung im Ministerrathe jeweils Erwähnung gethan wird [...]«.

56 BayHStA, MA 99705, Bericht des Ministerratsvorsitzenden Friedrich Krafft Freiherr von Crailsheim an Prinzregent Luitpold, München, 4.11.1902: » [...] Tatsache ist, daß die sowohl im Jahre 1821 als im Jahre 1849 erlassenen formellen Bestimmungen seit langer Zeit außer Anwendung gekommen sind. Die Versammlungen des Ministerrates finden insbesondere schon längst nicht mehr unter dem Vorsitze des Königs und zumeist nicht auf Allerhöchste Anordnung statt, und die Gegenstände, welche dem Ministerrate zu unterbreiten sind, gelten nicht als reglementmäßig festgelegt. [...]«.

IV. Die Überlieferungslage

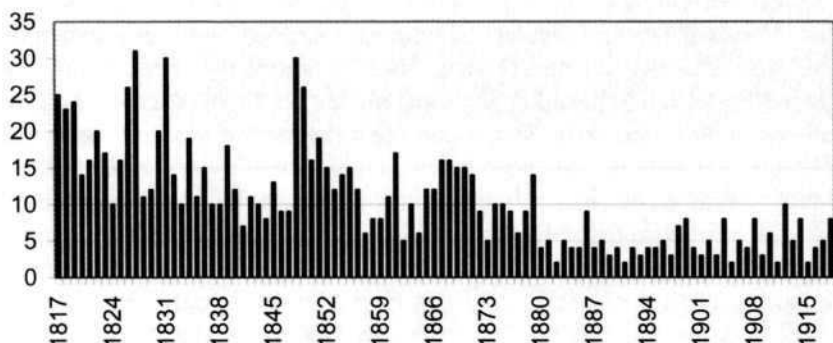
Die Protokolle des bayerischen Staatsrats dürften vollständig erhalten geblieben sein⁵⁷. Diese Behauptung ist dadurch zu untermauern, daß die Staatsratsprotokolle ab 1821 innerhalb der einzelnen Sitzungsperioden durchnummeriert worden sind. Zudem läßt sich der Überlieferungsweg der Protokolle nahezu lückenlos nachvollziehen⁵⁸. Insgesamt sind mehr als 1.000 Protokolle im Gesamtumfang von rund 15 laufenden Metern erhalten geblieben.

Die Protokolle wurden ähnlich wie die Akten abgelegt. Jedes Protokoll wurde separat in einem eigenen Aktendeckel eingeklebt. In der Regel enthalten diese Gehefte nicht nur das Protokoll selbst, sondern noch eine Reihe von Beilagen. Dabei handelt es sich vor allem um die Materialien, die den Beratungen zugrunde lagen, also die Entwürfe der behandelten Gesetze und Verordnungen, deren Begründungen, Landtagsbeschlüsse und ähnliches. In der Frühzeit wurde regelmäßig auch der Vortrag des zur Berichterstattung eingeteilten Referenten im Wortlaut beigelegt.

57 Dies schließt allerdings nicht die Protokollserien der Staatsratsausschüsse und der Staatsrats-Kommissionen ein, die zur Vorbereitung von Staatsratsentscheidungen – oft auf Geheiß des Monarchen – eingesetzt wurden. So setzte Max I. Josef noch im Jahr 1817 neun Staatsrats-Ausschüsse ein. Sie beschäftigten sich unter anderem mit der Revision bestimmter Edikte und Verordnungen, mit der Organisation des in den Kreisen zu errichtenden Landrats oder auch mit der Vollendung der Arbeiten für die künftige Verfassung. Unabhängig davon wurde im selben Jahr eine Staatsrats-Kommission für die gemischten Rechtssachen etabliert. Allem Anschein nach wurden in den Sitzungen dieser Gremien gleichfalls Protokolle geführt, die sich allerdings nicht durchgängig erhalten haben. Als geschlossene Serie greifbar sind beispielsweise die zwischen 1826 und 1866 angefallenen Sitzungsprotokolle der Ausschüsse für Rekursgegenstände bzw. gemischte Rechtssachen (BayHStA, Staatsrat 1584–1639) oder die 31 Protokolle des in den Jahren 1835 und 1836 tagenden Staatsratsausschusses für die Zivilprozessordnung (BayHStA, Staatsrat 4023). BayHStA, MInn 45407, Erlaß König Max' I. Josef an den bayerischen Staatsrat, München, 6.6.1817 (Abschrift); BayHStA, MInn 45407, Erlaß König Max' I. Josef an den bayerischen Staatsrat, München, 4.11.1818 (Abschrift). Siehe ferner BayHStA, MInn 45408.

58 Staatsratsakten und Staatsratsprotokolle wurden zunächst beim General-Sekretariat des Staatsrats selbst verwahrt. Als die Kompetenzen des Staatsrats 1879 stark reduziert und das General-Sekretariat aufgelöst wurden, gelangten die Akten und Protokolle zum Staatsministerium des Innern. Das Verzeichnis der damals übergebenen Unterlagen hat sich in den Akten des Ministeriums erhalten. Das Innenministerium hat die Staatsratsüberlieferung 1908 bzw. 1920 an das Allgemeine Reichsarchiv abgegeben, das 1921 dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv eingegliedert wurde. Das 1920 erstellte Abgabeverzeichnis wird bis dato als Findbehelf benützt. Eine Neubearbeitung ist allerdings in Vorbereitung. Siehe BayHStA, MInn 74076, Protokoll über die Übernahme der Staatsrats-Registratur, München, 26.9.1879. Vgl. die Gegenüberlieferung beim Staatsrat und beim Finanzministerium: BayHStA, Staatsrat 7943 und MF 66851. Siehe ferner: *Hetzer, Gerhard*: Edition der Staatsratsprotokolle der Montgelas-Zeit mit Hilfe der Bayerischen Landesstiftung auf den Weg gebracht, in: *Nachrichten aus den staatlichen Archiven Bayerns* 44 (2001), S. 15.

Zahl der Staatsratsprotokolle 1817–1918



Die Niederschriften selbst sind am ehesten als Verlaufsprotokolle zu charakterisieren. Allerdings werden die Stellungnahmen der einzelnen Sitzungsteilnehmer meist recht ausführlich referiert. Wortbeiträge des Monarchen werden in späteren Jahren sogar im Wortlaut wiedergegeben⁵⁹. Auf diese Weise läßt sich der Gang der Diskussionen im Staatsrat meist recht präzise nachvollziehen.

Hinzu kommt, daß die Staatsrats-Protokolle im Prinzip gut zu benutzen sind. In der Regel liegen Reinschriften vor, die in gut lesbarer Kanzleischrift, später in Maschinenschrift erstellt wurden. Wichtiger ist aber fast noch die Tatsache, daß die Protokolle schon frühzeitig eine inhaltliche Erschließung erfuhren. Das Findbuch läßt daher rasch erkennen, welche Fragen bei der jeweiligen Sitzung behandelt wurden. Dies erlaubt einen gezielten sachthematischen Zugriff. Damit dürfte auch zu erklären sein, weshalb die Überlieferung des Staatsrats von der Forschung deutlich intensiver rezipiert wurde als die des Ministerrats. So gut es nämlich um die Überlieferung des Staatsrats bestellt ist, so disparat und unbefriedigend gestaltet sich Situation bei den Ministerratsprotokollen.

Dank Bernhard Zittel ist der Bestand der Ministerratsprotokolle seit 1957 in seinen Grundzügen bekannt⁶⁰. Dabei hat der Autor auch schon auf die Lückenhaftigkeit der Überlieferung hingewiesen. Dennoch führt seine Übersicht über die vorhandenen Bestände zu einem verzerrten Gesamteindruck. Zum einen geben die von ihm genannten Blattzahlen ein unvollkommenes

⁵⁹ Siehe beispielsweise BayHStA, Staatsrat 1868, Protokoll der Staatsratssitzung vom 26. Juli 1918.

⁶⁰ Zittel, Ministerrat (wie Anm. 23), S. 11f.

Bild der Überlieferung wieder, da sie keinen Rückschluß auf die tatsächliche Anzahl der Protokolle erlauben. In die Blattzahlen sind nämlich auch die Geschäftsvorgänge mit eingeflossen, also beispielsweise die königlichen Handschreiben, Circularverfügungen, Anträge und gegebenenfalls auch Korrespondenzen mit Dritten. Hinzu kommt, daß der Umfang der Protokolle starken Schwankungen unterworfen war. Umfaßten diese in der Frühzeit nicht selten sechs Seiten und mehr, bestanden die Protokolle nach 1912 oftmals nur aus ein oder zwei, zudem nur einseitig beschriebenen Blättern. Wie fragmentarisch die von Zittel beschriebene Überlieferung tatsächlich ist, wird daher erst deutlich, wenn man bedenkt, daß die von ihm für die Zeit der konstitutionellen Monarchie ausgewertete Aktengruppe im Bestand des Staatsministeriums des Äußern gerade einmal zehn Akteneinheiten im Gesamtumfang von 0,3 laufenden Metern umfaßt⁶¹.



Allerdings hat Zittel einen wichtigen Überlieferungskomplex übersehen, nämlich die Ministerratsprotokolle aus den Jahren 1817 bis 1831. Sie sind nicht in dem von ihm ausgewerteten Bestand des Außenministeriums, sondern – vermengt mit anderen Protokollen – im Bestand des Staatsrats erhalten geblieben⁶². Dies ist damit zu erklären, daß ursprünglich nicht nur die

61 BayHStA, MA 99502–99511.

62 BayHStA, Staatsrat 11–153, 388, 390, 395, 396, 399, 401, 404, 406, 408, 443, 444, 445, 448, 450, 453, 458, 461, 467, 471, 481, 1655–1657 (= Protokolle der Ministerial-Konferenz über

Staatsrats-, sondern auch die Ministerratsprotokolle vom Generalsekretär des Staatsrats, Egid von Kobell, verfaßt wurden⁶³. Die aus der Frühzeit erhaltenen Protokolle weisen deshalb auch dieselben inneren und äußeren Merkmale auf, wie sie zuvor für die Staatsratsprotokolle beschrieben wurden: Es handelt sich um Einzelhefte. Die Protokolle wurden in Reinschrift übertragen. In der Regel sind Beilagen beigegeben. Auch die Art der Protokollführung und der Umfang der Niederschriften entsprechen dem, was gleichzeitig bei den Staatsratsprotokollen üblich war.

Diese Protokollserie bricht allerdings 1831 ab. Für die Regierungszeiten Ludwigs I. und Maximilians II. findet sich zwar in dem von Zittel ausgewerteten Aktenkomplex immerhin noch eine fragmentarische, von beträchtlichen Lücken gekennzeichnete Serie von Niederschriften. Schwerpunkte der Überlieferung liegen dabei auf den 1830er⁶⁴ und den frühen 1860er Jahren⁶⁵. Eine größere Zahl von Sitzungsniederschriften ist ferner für die Jahre 1843 (13)⁶⁶, 1853 (10) und 1857 (18)⁶⁷ erhalten geblieben, lediglich zwei für das Jahr 1846⁶⁸. Unter Ludwig II. und Prinzregent Luitpold setzt die Überlieferung dagegen fast völlig aus. Sieht man davon ab, daß für den Zeitraum unmittelbar nach Antritt der Regentschaft im Jahr 1886 zwei vereinzelte Protokolle vorliegen⁶⁹, kann erst ab 1912, mit dem Amtsantritt der Regierung Hertling, wieder von einer nennenswerten, ja allem Anschein nach sogar weitgehend vollständigen Überlieferung gesprochen werden⁷⁰.

die Verfassungsurkunde des Königreichs aus dem Jahr 1818), 1677–1698 (= Protokolle der zur Vollziehung der Verfassungsurkunde bzw. der für die ständischen Angelegenheiten angeordneten Ministerial-Konferenz der Jahre 1818 und 1819), 1700 (= Ministerkonferenz-Protokolle betreffend die Verfassungsurkunde vom Jahr 1826). Dazu kommen noch die Protokolle über die Sitzungen des engeren Ausschusses der zur Vollziehung der Verfassungsurkunde angeordneten Ministerial-Konferenz aus dem Jahr 1818. BayHStA, Staatsrat 1662–1676. An gesonderter Stelle finden sich die Protokolle über die Ministerratssitzungen, die unmittelbar nach dem Tode König Max' I. Joseph stattfanden. Die Protokolle der fünf zwischen dem 13. und 17. Oktober 1825 abgehaltenen Besprechungen sind in einem Sachakt des Staatsrats enthalten. Die Sitzungen dienten der Vorbereitung der Trauerfeierlichkeiten und der Abwicklung der Thronfolge. BayHStA, Staatsrat 1706.

63 BayHStA, Staatsrat 1723, Entschließung König Max' I. Joseph vom 9. Januar 1821. Vgl. BayHStA, Staatsrat 12, Vortrag Friedrich Freiherr von Zentners in der Sitzung des Gesamtstaatsministeriums vom 23. Dezember 1820.

64 Siehe BayHStA, MA 99503. Darin finden sich insgesamt 28 Sitzungsniederschriften. Da teilweise für jeden Tagesordnungspunkt eine eigene Niederschrift angefertigt wurde, dokumentieren diese lediglich 23 Ministerratssitzungen (1832 = 7 Protokolle; 1833 = 1; 1835 = 4 Protokolle für 3 Sitzungen; 1836 = 6 Protokolle für 2 Sitzungen; 1837 = 4; 1838 = 1; 1839 = 1; 1840 = 4).

65 Siehe BayHStA, MA 99508 und 99509. Darin finden sich insgesamt 59 Sitzungsniederschriften (1860 = 20; 1861 = 6; 1862 = 20; 1863 = 11).

66 BayHStA, MA 99504 und 99505.

67 BayHStA, MA 99507.

68 BayHStA, MA 99506.

69 BayHStA, MA 99510.

70 BayHStA, MA 99511.

In der Zeit nach 1831 gestaltete sich auch die Art der Protokollführung äußerst uneinheitlich, was pauschale Aussagen hierüber kaum zuläßt. So begegnen fortan nicht selten Sitzungsniederschriften, die allenfalls Entwurfscharakter tragen. Gleichwohl wurden sie formell ausgefertigt, das heißt, von allen Teilnehmern unterzeichnet und vom Monarchen gegebenenfalls mit Randbemerkungen versehen⁷¹. Bei den Niederschriften handelt es sich meist um knappe Verlaufs- oder nur um reine Ergebnisprotokolle. In Umfang und Detailgenauigkeit weichen die einzelnen Aufzeichnungen allerdings ganz erheblich voneinander ab⁷². Wie es zu diesen Veränderungen kam, war bislang nicht eindeutig zu ermitteln. Allerdings liegt die Vermutung nahe, daß die Protokollführung nach 1831 auf eine andere Stelle übergegangen ist. Ein Beleg hierfür findet sich allerdings erst für das Jahr 1849. Zu diesem Zeitpunkt legte König Maximilian II. fest, daß die Sitzungsprotokolle jeweils von dem jüngsten der anwesenden Staatsminister geführt werden sollten. Für die Verwahrung der Protokolle dürfte hingegen seither der Ministerratsvorsitzende zuständig gewesen sein. Ihm oblag nicht nur die Geschäftsführung für das Gesamtstaatsministerium, sondern auch die Aufbewahrung von dessen Akten⁷³. Dazu paßt, daß Protokolle aus den Jahren 1831 bis 1918 bislang ausschließlich im Bestand des Staatsministeriums des Äußern ermittelt werden konnten. Mit Ausnahme der Ära des Kultusministers Johann Freiherr von Lutz waren es nämlich immer die Außenminister, die den Vorsitz im Ministerrat innehatten⁷⁴, und so ging auch die Aktenüberlieferung des Gesamtstaatsministeriums in der des Außenministeriums auf.

71 Siehe beispielsweise BayHStA, MA 99505, Protokoll der Ministerbesprechung vom 3. Mai 1843.

72 So liegen beispielsweise für das Jahr 1835 – wenn auch nur in abschriftlicher Form – akribisch geführte, bis zu sechs Seiten umfassende und mit umfangreichen Beilagen ausgestattete Niederschriften vor. Die Protokolle aus der Zeit nach 1912 sind hingegen selten umfangreicher als ein bis zwei Seiten. Beilagen fehlen völlig. Auch wurden sie in aller Regel nicht mehr von allen Ministern, sondern nur noch vom Ministerratsvorsitzenden selbst unterzeichnet. Siehe BayHStA, MA 99503 und 99511.

73 BayHStA, Staatsrat 1723, Entschließung König Maximilians II. über die Verhältnisse des Ministerrats vom 22. Dezember 1849.

74 Nach dem Tode Johann Freiherr von Lutz' wurden die das Gesamtstaatsministerium betreffenden Unterlagen dem neuen Ministerratsvorsitzenden, dem Außenminister Friedrich Krafft Freiherr von Crailsheim, übergeben. BayHStA, MA 99720, Schreiben des Kultusministers Ludwig August Ritter von Müller an Freiherr von Crailsheim, München, 13.1.1891. Zu Lutz und seiner Rolle als Ministerratsvorsitzendem siehe *Grasser, Walter*: Johann Freiherr von Lutz (eine politische Biographie) 1826–1890, München 1967 (= *Miscellanea Bavarica Monacensia*, Bd. 1); *Rumschöttel, Hermann*: Geschichte des bayerischen Kultusministeriums von der Errichtung bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs, in: *Tradition und Perspektive. 150 Jahre Bayerisches Kultusministerium*, hg. vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst, München 1997, S. 45–101, hier S. 76.

Daß auch in den Zeiten, für die kaum Protokolle überliefert sind, in größerem Umfange Ministerratssitzungen stattgefunden haben müssen, läßt sich durch eine Auswertung von Geschäftsgangsunterlagen nachweisen⁷⁵. So wurden die Ministerratssitzungen nicht selten durch ein königliches Handschreiben oder ein Signat angeordnet. In späterer Zeit war es zudem Praxis, die Sitzungen durch Circularverfügungen oder durch Anschreiben des Ministerratsvorsitzenden einzuberufen. Belege dieser Art zeigen, daß es erheblich mehr Ministerratsbesprechungen gegeben haben muß, als solche durch Protokolle dokumentiert sind⁷⁶.

Dies wirft die Frage nach dem Verbleib der zugehörigen Niederschriften auf. Sollte es für die Zeit von 1832 bis 1912 beim Gesamtstaatsministerium eine geschlossene Überlieferung derselben gegeben haben, so dürfte diese verloren gegangen sein. Allerdings ist fraglich, ob die Protokolle nach 1831 tatsächlich noch in geschlossener Folge aufbewahrt wurden. Die heute im Bestand »Staatsministerium des Äußern« enthaltene Protokollserie wurde jedenfalls erst nachträglich, möglicherweise erst nach Übergabe an das Allgemeine Reichsarchiv zusammengestellt. Dies ist schon daran zu erkennen, daß sie sowohl Akten des Gesamtstaatsministeriums als auch solche des Außenministeriums umfaßt. Bei näherer Betrachtung ergibt sich für die einzelnen Bände auch ein je eigener Aktenzusammenhang. So hat es der Benützer zum Teil mit reinen Protokollserien zu tun, zum Teil sind die Protokolle aber auch mit den Geschäftsvorgängen vermengt worden. Diese geben oftmals zu erkennen, daß in dem entsprechenden Zeitraum mehr Sitzungen stattgefunden haben müssen, als durch Protokolle im jeweiligen Akt belegt sind⁷⁷. Sachthematische Aspekte lassen zudem darauf schließen, daß der Aktenbildung je eigene Motive zugrunde lagen. Wurden in einigen Fällen die Besprechungen zu den Landtagsverhandlungen in einem Akt zusammengefaßt⁷⁸, so bildete in anderen eine längere Abwesenheit des Monarchen den Grund für eine geschlossene Ablage der in dieser Zeit entstandenen Mitschriften⁷⁹.

Andererseits läßt sich aber auch zeigen, daß mehr Protokolle erhalten geblieben sein dürften, als bislang bekannt ist. So gelang es bei stichprobenartigen Überprüfungen einige Original-Protokolle nachzuweisen, die verstreut in den Sachakten des Gesamtstaatsministeriums beziehungsweise de-

75 Siehe beispielsweise BayHStA, MA 99707.

76 So lassen sich beispielsweise für das Jahr 1843 bislang 22 Ministerratssitzungen nachweisen, obwohl lediglich 13 Niederschriften erhalten geblieben sind. Für die Jahre 1850 und 1867, für die keinerlei Sitzungsprotokolle bekannt sind, konnten 17 beziehungsweise 15 Sitzungstermine ermittelt werden. BayHStA, MA 99504, 99505 und 99707.

77 Siehe beispielsweise BayHStA, MA 99503.

78 BayHStA, MA 99502 und 99504–99506.

79 BayHStA, MA 99508 und 99509.

nen des Außenministeriums abgelegt worden sind. Hierfür zwei Beispiele: Im Dezember 1852 beauftragte König Maximilian II. seinen Außenminister Ludwig Freiherrn von der Pfordten mit einer generellen Bestandsaufnahme über den Zustand des bayerischen Staates. Unter dem Motto »Was Bayern in dem jetzigen Augenblicke Noth thut« fanden in der Folgezeit insgesamt 12 Ministerratssitzungen statt. Deren Niederschriften gingen im Original in den entsprechenden Sachakt ein, der beim Gesamtstaatsministerium hierüber angelegt worden war⁸⁰.

Ein weiteres Beispiel wären die Verhandlungen über die Erneuerung des deutschen Zollvereins und den Beitritt Bayerns zum französisch-preußischen Handelsvertrag im Jahre 1864. Als diese in die entscheidende Phase traten, befaßte Ludwig II. den Ministerrat mit dieser Materie, der in der Folge mindestens dreimal zu Besprechungen zusammentrat. Erhalten geblieben sind zwei Verhandlungsniederschriften und ein Protokollauszug. Diese wurden zusammen mit dem diplomatischen Schriftgut in einem Sachakt des Außenministeriums abgelegt, der später an das Handelsministerium abgegeben wurde⁸¹. Es ist also damit zu rechnen, daß zumindest in der Überlieferung des Außenministeriums bei intensiver Suche weitere Protokolle von Ministerratssitzungen ermittelt werden könnten.

Auch sind Formen der Ersatzüberlieferung nicht ganz auszuschließen. Nach bisheriger Kenntnis scheint es aber unüblich gewesen zu sein, allen Beteiligten Protokollabschriften zukommen zu lassen. Es ist vielmehr anzunehmen, daß die Niederschriften den Ministern im Regelfall mittels Umlaufverfahren zur Kenntnisnahme und zur Unterschrift vorgelegt wurden⁸². Andernfalls müßten bei allen Ministerien und gegebenenfalls auch in Ministernachlässen umfangreichere Protokollsammlungen existieren, was nicht der Fall ist. Immerhin bestand im Bedarfsfall die Möglichkeit, Protokollauszüge anzufertigen. Sie sollten die korrekte Umsetzung der Ministerratsbeschlüsse gewährleisten und müßten daher in die Sachakten des federführenden Ressorts eingegangen sein. Da solche bislang nur in geringer Zahl aufgefunden werden konnten, ist anzunehmen, daß es sich dabei um Aus-

⁸⁰ BayHStA, MA 99751.

⁸¹ BayHStA, MH 9693, Niederschriften über die Sitzungen des Ministerrats vom 31.8. und 14.9.1864 sowie Auszug aus dem Ministerratsprotokoll vom 13.1.1840. Siehe hierzu auch *Burkhardt, Irene*: Das Verhältnis von Wirtschaft und Verwaltung in Bayern während der Anfänge der Industrialisierung (1834–1868), Berlin 2001 (= Studien zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 64), S. 191–200; *Fox, Angelika*: Die wirtschaftliche Integration Bayerns in das Zweite Deutsche Kaiserreich. Studien zu den wirtschaftspolitischen Spielräumen eines deutschen Mittelstaates zwischen 1862 und 1875, München 2001 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 131), S. 129–138.

⁸² In der Praxis scheint es vielmehr üblich gewesen zu sein, die Protokolle den Ministern im Umlaufverfahren zur Kenntnisnahme und zur Unterzeichnung zuzustellen. Siehe hierzu beispielsweise BayHStA, Staatsrat 4325, Circularnote vom 8.1.1832 (gez. Egid von Kobell).

nahmen gehandelt hat⁸³. Als weitere Form der Ersatzüberlieferung wären Korrespondenzen und Aktenvermerke anzusehen, die über Terminierung von Sitzungen, deren Themen, den Gang der Verhandlungen und deren Ergebnisse Auskunft geben⁸⁴.

V. Quellenwert und Editionswürdigkeit

Mit den vorstehenden Ausführungen sollte gezeigt werden, daß eine eingehendere Beschäftigung mit den Staatsrats- und den Ministerratsprotokollen zu einer wesentlich differenzierteren Bewertung dieser beiden Institutionen, aber auch zu einer Neubewertung des Quellenwertes der von ihnen hinterlassenen Protokollserien führen könnte. Oftmals waren beide Gremien beteiligt, wenn es um entscheidende staats- und gesellschaftspolitische Weichenstellungen ging. Der allgemeine Trend hin zu einer stärkeren Parlamentarisierung der konstitutionellen Monarchie berührte dabei zugleich ihre eigene Stellung an der Spitze des Staatswesens. Insofern kann man ihre Entwicklung auch als recht präzisen Indikator für den allgemeinen Wandel von Staat und Verfassung betrachten. Dabei bleibt unbestritten, daß der Staatsrat unter Max I. Joseph und unter Ludwig I. ein gewisses Übergewicht besessen hat. Auffällig ist aber auch, daß seine Bedeutung nach 1848 langsam aber stetig zurückging. Dies läßt sich nicht nur an dem auffälligen Rückgang seiner Sitzungstätigkeit demonstrieren⁸⁵. Spätestens mit der Grün-

83 Protokollauszüge lassen sich am ehesten für die Frühzeit des Ministerrats ermitteln, als für die Protokollführung noch das Generalsekretariat des Staatsrats zuständig war. In späterer Zeit sind nur Einzelstücke bekannt. Siehe beispielsweise BayHStA, MInn 45408, Auszug aus dem Protokoll der Ministerbesprechung vom 5. Februar 1817; BayHStA, Staatsrat 1825, Auszug aus dem Protokoll der Ministerzusammenkunft vom 20. März 1817; BayHStA, MH 9693, Auszug aus dem Ministerratsprotokoll vom 13. Januar 1840.

84 So findet sich beispielsweise in den Akten des Gesamtstaatsministeriums ein ausführlicher Vermerk über die Ministerratssitzung vom 10. November 1875, in der Maßregeln gegen die verbeamteten Landtagsabgeordneten besprochen wurden, die sich an der Opposition gegen das Ministerium Adolf von Pfretschners beteiligt hatten. Von den bekannten Sitzungsniederschriften unterscheiden diesen 19seitigen detaillierten Bericht lediglich formale Elemente, so vor allem die fehlenden Angaben zu den Teilnehmern und die ebenfalls nicht vorhandenen Unterschriften der Beteiligten. BayHStA, MA 99808, Vermerk über die Ministerratssitzung vom 10.11.1875. Siehe hierzu auch *Rummel, Fritz Frhr. von*: Das Ministerium Lutz und seine Gegner 1871–1882. Ein Kampf um Staatskirchentum, Reichstreue und Parlamentsherrschaft in Bayern, München 1925 (= Münchener historische Abhandlungen, Reihe 1, Bd. 9), S. 91f. und S. 125–127. Über eine andere, durch kein Protokoll dokumentierte Ministerratssitzung (3.4.1867) sind Aufzeichnungen des Ministerratsvorsitzenden Chlodwig Fürst zu Hohenlohe-Schillingsfürst erhalten. BayHStA, MA 630. Vgl. *Gruner, Wolf D.*: Bayern, Preußen und die süddeutschen Staaten 1866–1870, in: ZBLG 37 (1974), S. 799–827, hier S. 818f.

85 Vgl. Anm. 52.

dung eines Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Jahr 1879 litt die Arbeit des Staatsrats nämlich auch unter einer inhaltlichen Auszehrung. Zuletzt beschäftigte sich das Gremium fast nur noch mit der Beratung der Gesetzentwürfe, die ihm erst unmittelbar vor Einbringung im Landtag zuzugingen. Schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wurden daher Stimmen laut, die den Staatsrat nicht nur für unzeitgemäß, sondern schlicht für überflüssig erachteten⁸⁶.

Anders stellt sich die Entwicklung beim Ministerrat dar. Seine Bedeutung mußte in dem Maße wachsen, in dem die Ministerien an Macht und Einfluß gewannen. Schon unter Ludwig I. spielte der Ministerrat eine wichtige, bislang stark unterschätzte Rolle. Unter Maximilian II. dürfte er seinen Einfluß noch weiter ausgebaut haben. Als Indiz dafür kann etwa die Berufung eines Ministerratsvorsitzenden gewertet werden, der in der Folge für die Geschäftsführung und in gewissem Umfang auch schon für die Einberufung der Sitzungen zuständig war. Allein dies mußte die Selbständigkeit des Ministerrats stärken, selbst wenn seine Kompetenzen formal nicht vermehrt wurden. Diese waren ohnehin weit gefaßt. Was dies für seine Stellung unter den auf Maximilian II. folgenden, vergleichsweise schwachen Herrscherpersönlichkeiten bedeutete, müßte allerdings erst noch untersucht werden. Nach der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert stellt sich der Ministerrat aber bereits als einflußreiches Gremium dar, das seine Sitzungstätigkeit und die Wahl seiner Themen weitgehend in eigener Regie bestimmte. Die formell noch immer gültigen Formationsbestimmungen aus den Jahren 1821 und 1849 wurden in der Praxis nur noch mit Einschränkungen befolgt.

Fragt man abschließend nach der Editionswürdigkeit der soeben vorgestellten Protokollserien, wird die Antwort differenziert ausfallen müssen. So können die Staatsratsprotokolle aus den Regierungsjahren König Max' I. Josef und Ludwigs I. sicher einen hohen Quellenwert für sich in Anspruch nehmen. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts reduzierte sich ihre Aussagekraft allerdings ganz erheblich. Angesichts der Tatsache, daß die Protokolle inhaltlich erschlossen und damit vergleichsweise gut zugänglich

86 Siehe den Hinweis bei *Bluntschli*, Staatsrecht (wie Anm. 43), S. 448. Speziell für Bayern siehe etwa BayHStA, MInn 74077, Ausschnitt aus dem Nürnberger Anzeiger vom 20.3.1908: »Schon in Nr. 36 des heurigen Jahrgangs des Nürnberger Anzeigers sind erhebliche Bedenken geltend gemacht worden, ob sich im konstitutionellen Staat eine solche Einrichtung mit der Minister-Verantwortlichkeit verträgt, und ob sie nicht mindestens überflüssig ist. [...] Wie tiefgründig die Beratungen des Staatsrats sind, ist ja aus den regelmäßig wiederkehrenden Meldungen der Presse zu entnehmen, wonach der Staatsrat irgendeine an die Kammern zu bringende Vorlage – mag sie noch so voluminös und verwickelt sein, als sie will! – in kürzester Zeit im Handumdrehen erledigt hat. Er weiß ja, daß auf seine Meinung gar nichts ankommt. Wo ist da eine Spur von technischer eingehender Beratung? Die Sitzungen des Staatsrats sind zu einer bloßen Formsache geworden, und nur nach dem Gesetz der Beharrung und der lieben Gewohnheit fristet sich die ganze längst veraltete Einrichtung fort.«

sind, dürfte eine Volledition nicht zu den vordringlichen Anliegen der Forschung gehören. Dabei ist auch zu bedenken, daß eine gedruckte Edition mit dem nicht unerheblichen Umfang der Staatsratsüberlieferung zu kämpfen hätte. Als Alternative würde sich daher die Veröffentlichung auf Mikrofilme anbieten, ein Verfahren, wie es etwa bei der Herausgabe der preußischen Ministerratsprotokolle gewählt worden ist⁸⁷. Denkbar wären freilich auch die Aufbereitung in digitaler Form und die Zugänglichmachung über CD-ROM oder das Internet⁸⁸.

Im Vergleich hierzu stellt sich die Edition der Ministerratsprotokolle als eine echte Herausforderung dar. Aufgabe eines solchen Projekts müßte es sein, den Korpus der Ministerratsüberlieferung erst wieder sichtbar und damit in seinem gesamten Umfang greifbar zu machen. Sicher würde es einen zum Teil beträchtlichen Aufwand bedeuten, die Sitzungstätigkeit dieses Gremiums zu rekonstruieren. Auch ist beim jetzigen Kenntnisstand kaum damit zu rechnen, daß eine vollständige Protokollserie hergestellt werden könnte. Doch würde es bereits einen enormen qualitativen Gewinn für die Forschung bedeuten, wenn es gelänge, die noch existierenden Verhandlungsniederschriften zusammenzutragen und darüber hinaus diejenigen Sitzungen zu dokumentieren, deren Niederschriften zwar nicht mehr vorhanden sind, die aber aus sekundären Quellen nachgewiesen und gegebenenfalls nach Themenstellung und Ergebnis beschrieben werden können.

87 Siehe Anm. 7.

88 Die Entwicklung digitaler Editionsformen steht derzeit noch in ihren Anfängen. Verbindliche Standards existieren noch nicht. Über die speziellen Probleme informieren am ehesten die Erfahrungsberichte der derzeit laufenden Projekte. Diese haben ihren Schwerpunkt allerdings größtenteils im Mittelalter und der Frühen Neuzeit. Eine digitale Edition von Sitzungsniederschriften, die denen des Staatsrats und des Ministerrats ähneln, ist bislang nicht bekannt. Siehe hierzu beispielsweise *Rehbein, Malte*: Die digitale Textedition, in: *Hans-Heinrich Ebeling/Manfred Thaller* (Hg.): *Digitale Archive. Die Erschließung und Digitalisierung des Stadtarchivs Duderstadt*, Göttingen 1999, S. 103–124.

Johannes Merz

Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats in der Weimarer Zeit

Die Quellengattung am Beispiel der
Sozialisierungsdebatte 1918–1920

Für die Vorstellung der bayerischen Ministerratsprotokolle der Weimarer Zeit war im Rahmen der Tagungsthematik eine Schwerpunktsetzung in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte vorgesehen. Ausgewählt wurde die Sozialisierungsdebatte 1918–1920, weil es sich hierbei um eines der wichtigsten einschlägigen Themen der frühen Weimarer Zeit handelt. Aus diesem Themenzuschnitt ergibt sich von selbst eine Dreigliederung der folgenden Ausführungen: Zunächst soll auf die Protokolle und das damit verbundene Editionsprojekt eingegangen werden, dann ist etwas zur Sozialisierungsthematik allgemein zu sagen, und schließlich soll das konkrete Beispiel der Sozialisierungsdebatte im Mittelpunkt der Ausführungen stehen.

I. Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats in der Weimarer Zeit

Die politische Praxis der Jahre 1918/19 und die bayerische Verfassung vom 14. August 1919 haben aus der Zeit der Monarchie den Grundsatz übernommen, daß dem Kollegium der Minister, dem sog. Gesamtministerium, der Vorrang vor dem Ministerpräsidenten zukomme. Im Gegensatz zur modernen Richtlinienkompetenz des Regierungschefs standen dem Ministerpräsidenten nach der Revolution von 1918 nur die Geschäftsführung und der Stichentscheid im Ministerrat zu¹. Wenn dabei auch dem Außenministerium, das der Ministerpräsident herkömmlicherweise in Personalunion lei-

¹ Vgl. zu diesen organisatorischen Aspekten *Volkert, Wilhelm* (Hg.): *Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980*, München 1983, S. 16f.; 19f.; *Bauer, Franz J.* (Bearb.): *Die Regierung Eisner 1918/19. Ministerratsprotokolle und Dokumente*, Düsseldorf 1987 (= *Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Bd. I/10), S. LXV. – Für Hinweise danke ich Herrn Dr. Karl-Ulrich Gelberg sowie dem Editionsteam »Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1919–1945«.

tete, faktisch immer mehr die Funktion einer Staatskanzlei zuwuchs (erst 1933 und dann 1945 wurde diese Neuorganisation auch formal umgesetzt), so vollzog sich die Arbeit der Exekutive doch vornehmlich in den einzelnen Fachministerien.

Aber nicht nur die Einordnung des Ministerpräsidenten in das Gesamtministerium sowie die Arbeitsorganisation in den Ministerien waren maßgeblich dafür, daß den Sitzungen des Ministerrates die entscheidenden politischen Weichenstellungen und die Koordination der Regierungsarbeit zukamen. Vor allem in der Frühzeit bis 1924, in der die Regierungen in einer gewissen Distanz zum Landtag agierten, konnten partei- und fraktionspolitische Willensbildungen nur indirekt in die Regierungsarbeit eingehen.

Wenn nun die Sitzungen des Ministerrates der Ort waren, an dem die wesentlichen politischen Entscheidungen getroffen wurden, dann kommt der Überlieferung, die diese Sitzungen dokumentiert, eine besondere Bedeutung zu. Tatsächlich sind die Protokolle der Ministerratssitzungen für die Weimarer Zeit besonders dicht und aussagekräftig. Für die Anfangsmonate sowie für die Jahre 1922–1928 liegen über die teilweise recht ausführlichen Verlaufsprotokolle hinaus stenographische Gesprächsmitschriften und Protokollentwürfe vor, die nicht nur die Haltung der einzelnen Kabinettsmitglieder und die Beschlußlage festhalten, sondern vielfach detaillierte Hintergrundinformationen vermitteln. Die Edition dieser Protokolle und ihrer Vorstufen ist deshalb seit 1990 sowohl wegen des großen Textumfangs als auch wegen der notwendigen Übertragung der nach dem Gabelsberger System gefertigten Stenogramme ein Großprojekt der Kommission für bayerische Landesgeschichte und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, für das zwar gewisse Sachmittel, aber keine Planstellen zur Verfügung stehen². Mit Ausnahme des Bandes zur Regierung Eisner 1918/19, der als Einzelpublikation bereits 1987 erschienen ist³, sind aufgrund der äußeren Rahmenbedingungen bisher keine Editionsbande publiziert worden, doch steht zumindest die Bearbeitung des Kabinetts Hoffmann I (März – Mai 1919) vor dem Abschluß, und etwa die Hälfte der weiteren Protokolle der Weimarer Zeit ist in Bearbeitung durch freie Mitar-

2 Zum Editionsprojekt für den Gesamtzeitraum 1919–1945 vgl. *Klee, Katja/Rimle, Eva*: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1919–1945. Ein Editionsprojekt der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, in: *Jahrbuch der historischen Forschung* 2001 (2002), S. 45–50; *Merz, Johannes*: Editionsfragen: Die bayerischen Ministerratsprotokolle der Weimarer Zeit, in: *Katharina Weigand/Guido Treffler* (Hg.): *Neue Ansätze zur Erforschung der neueren bayerischen Geschichte. Werkstattberichte*, Neuried 1999 (= Münchener Kontaktstudium Geschichte, Bd. 2), S. 121–136.

3 *S. Bauer*, Regierung Eisner (wie Anm. 1).

beiter. Insgesamt orientiert sich die Herausgabe der Edition für die Zeit von 1919 bis 1933 an den zehn Kabinetten mit voraussichtlich etwa 20 Teilbänden.

II. Die Sozialisierungsdebatte 1918–1920

Anhand der Sozialisierungsdebatte in den Anfangsjahren der Weimarer Republik gilt es zu demonstrieren, welche Bedeutung und welche Aussagekraft die bayerischen Ministerratsprotokolle besitzen. Dafür sind einige grundsätzliche Ausführungen zur Sozialisierungsfrage angebracht.

Der Kalte Krieg hat die vereinfachende Formel geprägt, daß die Sozialisierung die Abschaffung des Kapitalismus bedeute, indem das Eigentum an den Produktionsmitteln vergesellschaftet werde⁴. Gerade in Deutschland ist dadurch die Differenzierung in den Hintergrund getreten, wonach Sozialisierung nicht einfach nur eine sozialistische Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bedeuten muß, sondern ebenso die Verfügung über Wirtschaftsmittel durch überindividuelle Instanzen im Interesse der Gesellschaft meinen kann, etwa um eine Monopolmacht zu verhindern; freilich wurde dies im außerdeutschen Bereich häufig nicht als Sozialisierung, sondern als Nationalisierung bezeichnet⁵.

Gerade die letztere Sichtweise hat eine lange Tradition vor 1917, dem Jahr, in dem erstmals unter Inanspruchnahme von Marx und Engels die Sozialisierung in Rußland begonnen wurde. So gab es schon lange staatliche Formen der Gemeinwirtschaft in Frankreich (z.B. mit dem Tabakmonopol von 1810) oder im Großbritannien des 19. Jahrhunderts (mit privater Beteiligung z.B. bei den Hafenverwaltungen). In Deutschland entstand aus christlichem, sozialistischem und liberalem Gedankengut die Genossenschaftsbewegung, deren Ziel im Gegensatz zum Kapitalismus nicht die Gewinnmaximierung, sondern die Unterstützung der Mitglieder war, z.B. durch Gewährung von Krediten oder gemeinsamen Einkauf und Verkauf. Seit 1898 gab es dafür mit dem Genossenschaftsgesetz eine rechtliche Basis; bekannte Beispiele sind etwa die Raiffeisenbanken oder speziell in Bayern die Landwirtschaftliche Zentralgenossenschaft des Bayerischen Christlichen Bauernvereins, die von 1899 bis 1933 unter der Führung des einflußreichen Politikers Georg Heim stand⁶. Und unter ganz anderen Vor-

4 Vgl. etwa Müller, J. Heinz: Sozialisierung, in: Staatslexikon 5 (1989), S. 7–10.

5 Dazu zusammenfassend schon Allen, George C. u.a.: Sozialisierung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 9 (1956), S. 455–486.

6 Anschaulich Renner, Hermann: Georg Heim, der Bauerndoktor. Lebensbild eines »ungekrönten Königs«, München 1961.

zeichen brachten die Bedingungen der Kriegsführung im Ersten Weltkrieg ein System der Planwirtschaft hervor, dem man über das Kriegsende hinaus unter dem Stichwort der »Gemeinwirtschaft« eine neue Zukunft prognostizierte⁷.

Doch als in der Novemberrevolution von 1918 die Sozialisten die Macht übernahmen, ging es nicht um die Aufnahme dieser westeuropäischen Traditionen, sondern darum, daß jetzt die Ziele umzusetzen waren, denen sich diejenigen, die bisher der politischen Unterdrückung ausgesetzt waren, verschrieben hatten. An erster Stelle stand hier die Sozialisierung. Das 1891 verabschiedete Erfurter Programm der Sozialdemokratischen Partei beschreibt etwas pathetisch, was darunter zu verstehen sei:

»Nur die Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an Produktionsmitteln [...] in gesellschaftliches Eigentum und die Umwandlung der Warenproduktion in sozialistische, für und durch die Gesellschaft betriebene Produktion kann es bewirken, daß der Großbetrieb und die stets wachsende Ertragsfähigkeit der gesellschaftlichen Arbeit für die bisher ausgebeuteten Klassen aus einer Quelle des Elends und der Unterdrückung zu einer Quelle der höchsten Wohlfahrt und allseitiger, harmonischer Vervollkommenung werde.«⁸

Dieses Ziel der Sozialisierung war beim Kriegsende 1918 noch immer gültiger Grundkonsens der Partei. Unter dem Eindruck des verlorenen Weltkrieges, der harten Forderungen der Alliierten, der Demobilmachungsprobleme und der katastrophalen Ernährungslage entstand jedoch ein heftiger Streit darüber, wie denn die Sozialisierung praktisch umzusetzen sei. Nachdem man in der SPD bisher nicht darüber nachgedacht hatte – schon deshalb, weil nach Marx der Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus in einer gesetzmäßigen Entwicklung von selbst erfolgen mußte –, fiel diese Diskussion nun um so vielstimmiger und ausufernder aus⁹.

Während besonders der sich schnell radikalisierende linke Flügel der Arbeiterbewegung die Früchte der Revolution einforderte, spielte die Berliner

7 Vgl. insbesondere zu den Protagonisten Walther Rathenau und Wichard von Moellendorf: *Zunkel, Friedrich*: Industrie und Staatssozialismus. Der Kampf um die Wirtschaftsordnung in Deutschland 1914–1918, Düsseldorf 1974 (= Tübinger Schriften zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 3); *Braun, Klaus*: Konservatismus und Gemeinwirtschaft. Eine Studie über Wichard von Moellendorf, Duisburg 1978 (= Duisburger Hochschulbeiträge, Bd. 11); *Wilderotter, Hans* (Hg.): Walther Rathenau 1867–1922. Die Extreme berühren sich, Ausstellungskatalog Berlin 1994.

8 *Mommsen, Wilhelm* (Hg.): Deutsche Parteiprogramme, München 1960, S. 349–351, hier S. 350.

9 Vgl. *Schieck, Hans*: Die Behandlung der Sozialisierungsfrage in den Monaten nach dem Staatsumsturz, in: *Eberhard Kolb* (Hg.): Vom Kaiserreich zur Republik, Köln 1972, S. 138–164; *Novy, Klaus*: Strategien der Sozialisierung. Die Diskussion der Wirtschaftsreform in der Weimarer Republik, Frankfurt a. Main/New York 1978; *Lehnert, Detlef*: Sozialdemokratie und Novemberrevolution. Die Neuordnungsdebatte 1918/19 in der politischen Publizistik von SPD und USPD, Frankfurt a. Main/New York 1983, bes. S. 129–137, 177–180, 281–286.

Regierung auf Zeit. Sie setzte im Dezember 1918 zunächst eine Sozialisierungskommission ein, die – mit gespaltenen Voten – ihren ersten Bericht im Februar 1919 vorlegte. Mitte März folgte dann das Sozialisierungsgesetz, in dem die Zuständigkeit des Reiches erklärt und die Verstaatlichung von Schlüsselbetrieben im Bergbau angekündigt wurde. Aber schon im Sommer 1919 schälte sich deutlich heraus, daß es im Deutschen Reich nicht zu durchgreifenden Sozialisierungsmaßnahmen kommen werde. Abgesehen von wenigen wirtschaftspolitischen Zugeständnissen (Betriebsrätegesetz, Reichswirtschaftsrat) und von einer Neuauflage der Sozialisierungskommission 1920 spielte die Sozialisierungsfrage bis in die 30er Jahre in der öffentlichen Diskussion keine besondere Rolle mehr¹⁰.

Mitentscheidend dafür war auch der Verlauf der Ereignisse in den deutschen Einzelstaaten, insbesondere in Sachsen und in Bayern; denn hier scheiterte die Sozialisierungsbewegung ebenfalls – nach anfänglichen Erfolgen – vollständig. Wie ging man nun in Bayern mit dieser Problematik um, was spiegelt sich davon in den Ministerratsprotokollen wider, und welche Aussagen erlauben diese Vorgänge im Hinblick auf den Quellenwert der Kabinettsprotokolle?

III. Die Sozialisierungsdebatte im Spiegel der bayerischen Ministerratsprotokolle

Bereits auf der Konferenz der deutschen Freistaaten am 25. November 1918, auf der die Regierung der Volksbeauftragten die Neuordnung des Reich-Länder-Verhältnisses diskutieren wollte, sprach sich der bayerische Ministerpräsident Kurt Eisner gegen Sozialisierungsmaßnahmen aus, weil er sie aufgrund der Zerrüttung der Produktion für unmöglich hielt, und er berichtete darüber am Tag darauf im Ministerrat¹¹. Die in den Protokollen enthaltenen knappen einschlägigen Äußerungen an dieser und anderer Stel-

10 Vgl. etwa Oertzen, Peter von: Betriebsräte in der Novemberrevolution. Eine politikwissenschaftliche Untersuchung über Ideengehalt und Struktur der betrieblichen und wirtschaftlichen Arbeiterräte in der deutschen Revolution 1918/19, Berlin/Bonn/Bad Godesberg ²1976 (= Internationale Bibliothek, Bd. 93); Miller, Susanne: Die Bürde der Macht. Die deutsche Sozialdemokratie 1918–1920, Düsseldorf 1978, insbes. S. 141–143, 348–362; Ritter, Gerhard A.: Die Entstehung des Räteartikels 165 der Weimarer Reichsverfassung, in: HZ 258 (1994), S. 73–112.

11 Die entsprechende Bemerkung im Langprotokoll vom 26.11.1918: Bauer, Regierung Eisner (wie Anm. 1), Nr. 14b, S. 82 (vgl. dazu die Kommentierung Nr. 14a, S. 79 Anm. 3). Vgl. auch ebd., S. 364f., 403, 405, zur Sozialisierungskommission Nr. 49 a/b, S. 317 u. 319 sowie Dok. Nr. 13 im Anhang, hier S. 422. Zur Haltung Eisners gegenüber der Sozialisierungsfrage zusammenfassend Grau, Bernhard: Kurt Eisner, 1867–1919. Eine Biographie, München 2001, S. 381–384.

le sowie im Kontext der Gründung einer Sozialisierungskommission, die am 22. Januar 1919 ihre Arbeit aufnahm, werden in der Edition ergänzt durch den Abdruck von programmatischen Regierungsaufufen im Anhang sowie durch weiterführende Hinweise in der Kommentierung. Die geringe Bedeutung der Sozialisierungsfrage in der praktischen Regierungsarbeit unter Kurt Eisner drückt sich also in den Protokollen über ihre Behandlung im Ministerrat adäquat aus. Diese Einschätzung ist indes nur möglich, weil die Edition mit ihrem Dokumentenanhang und insbesondere mit ihrer Kommentierung aufzeigt, wie sich die Behandlung im Ministerrat stringent in öffentliche und schriftstellerische Äußerungen der Beteiligten und in die politische Praxis außerhalb des Ministerrats einfügt.

Ein völlig neues Bild ergibt sich in den Protokollen der neuen Regierung Johannes Hoffmann. Nach der Ermordung Kurt Eisners am 21. Februar 1919 und der dadurch angeheizten politischen Radikalisierung wurde das Kabinett auf Grund von Vereinbarungen der Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräte mit den im Parlament vertretenen Parteien am 17. März 1919 vom Landtag eingesetzt¹². Es bestand aus vier Vertretern der SPD¹³, zweien der USPD¹⁴, einem des Bayerischen Bayernbundes¹⁵ sowie zwei Fachministern¹⁶. Aufgrund der politischen Stimmung vor allem in der Landeshauptstadt München erschien es dem Kabinett insgesamt unumgänglich, erste Sozialisierungsmaßnahmen in Angriff zu nehmen. Allerdings traten sofort große Differenzen darüber auf, wie dabei Ziele und Kompetenzen zu definieren seien.

Ministerpräsident Hoffmann hielt an seiner schon im Kabinett Eisner geäußerten Linie fest, daß eine Sozialisierung derzeit aus wirtschaftlichen Gründen unmöglich sei und höchstens für Schlüsselbetriebe in der Energiewirtschaft in Angriff genommen werden könne. Dagegen erwiesen sich der Nationalökonom und Finanzminister im Kabinett Eisner, Edgar Jaffé, sowie der neue Handelsminister Josef Simon (USPD) als die treibenden Kräfte für den raschen Beginn von Sozialisierungsaktionen. Sie sorgten dafür, daß sich der neue Ministerrat bereits am vierten Tag seines Bestehens und in seiner dritten Sitzung mit der Thematik befaßte¹⁷. Als Referenten dafür hatten sie Dr. Otto Neurath eingeladen, einen aus Wien stammenden Nationalökonom. Dieser hatte im Krieg durch planwirtschaftliche Überlegun-

12 Vgl. detailreich, wenngleich in Bezug auf Namen und Daten nicht immer präzise: Hennig, Diethard: Johannes Hoffmann. Sozialdemokrat und Bayerischer Ministerpräsident. Biographie, München u.a. 1990 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, Bd. 3).

13 Johannes Hoffmann (Ministerpräsident, Äußeres und Kultus), Martin Segitz (Inneres), Fritz Endres (Justiz), Ernst Schnepfenhorst (Militär).

14 Josef Simon (Handel), Hans Unterleitner (Soziales).

15 Martin Steiner (Landwirtschaft).

16 Heinrich v. Frauendorfer (Verkehr), Karl Neumaier (Finanzen, nur 25.3. – 8.4.1919).

17 Alle Angaben aus den Ministerratsprotokollen nach BayHStA, MA 99513.

gen auf sich aufmerksam gemacht, die er in seiner sog. Kriegswirtschaftslehre zu einem komplexen System zusammenfaßte. Nach der Revolution stieg er mit diesem Modell in die Sozialisierungsdebatte in Sachsen ein, wo er ab Februar 1919 für einige Wochen die öffentliche Diskussion maßgeblich beeinflusste. In aller Munde war in dieser Zeit der sog. Kranold-Neurath-Schumann-Plan, der eine komplette Umstellung vom Kapitalismus auf eine sozialistische Planwirtschaft vorsah und maßgeblich auf Neuraths Ideen beruhte. Da in Bayern sozialistische Theoretiker fehlten, versuchten Jaffé und dann Simon also einen der Protagonisten der aktuellen politischen Diskussion nach München zu bringen¹⁸. Bereits am Tag nach dem »interessanten Vortrag« (so das Protokoll) Neuraths im Ministerrat beschloß dieser, daß der Referent auch im Sozialisierungsausschuß des Landtags auftreten solle. Wiederum nur einen Tag nach diesem Auftritt, am 26.3.1919, stellte Neurath im Ministerrat seine Entwürfe für ein Zentralwirtschaftsamt vor, eine neu zu gründende, relativ eigenständige Behörde, die unter seiner Leitung die gesamte Wirtschaft des Landes umkrepeln sollte. Am Folgetag bildete dann eine sehr ausführliche Diskussion über diese Entwürfe den einzigen Tagesordnungspunkt der nächsten Ministerratssitzung, ein Zeichen dafür, welchen Stellenwert dieses Thema inzwischen angenommen hatte.

In dieser Diskussion kristallisierten sich schnell die gegensätzlichen Positionen heraus. Ministerpräsident Hoffmann lehnte vor allem den eigenständigen Charakter des geplanten Zentralwirtschaftsamtes ab und betonte, daß dieses vielmehr ins Handelsministerium einzugliedern sei, das dafür auch die politische Verantwortung trage. Die vorgesehenen Sozialisierungsmaßnahmen hielt er angesichts der Rahmenbedingungen und der fehlenden wirtschaftlichen Voraussetzungen gerade in Bayern für utopisch. Dagegen stellte sich Handelsminister Simon hinter Neurath und forderte eine unverzügliche Grundsatzentscheidung für ein Vorgehen im großen Stile. Neurath wiederum verwies auf die fehlenden Machtmittel des Ministerrates: Wenn dieser sich verweigere, könne er nicht verhindern, daß ihm die Arbeitermassen dennoch folgen würden. Die sozialdemokratischen Minister Endres, Schneppenhorst und Segitz, sichtlich beeindruckt von Neuraths Drohung mit der Straße, versuchten vermittelnde Positionen zu beziehen. Schließlich entschied sich der Ministerrat einstimmig dafür, ein Zentralwirtschaftsamt zu schaffen; in der Frage, ob Neurath dessen Leiter werden solle, lehnte dies jedoch Ministerpräsident Hoffmann alleine gegenüber allen übrigen Ministern ab.

¹⁸ Zur Biographie des bedeutenden Philosophen und Sozialwissenschaftlers Otto Neurath vgl. Haller, Rudolf: Otto Neurath, in: NDB 19 (1999), S. 179–182; speziell zu seiner Rolle 1918/19: Merz, Johannes: Zur Sozialisierungsbewegung 1918/19. Konzeption und Wirksamkeit Otto Neuraths in Österreich, Sachsen und Bayern, in: Historisches Jahrbuch 121 (2001), S. 267–285.

Nur am Rande sei darauf verwiesen, wie sehr diese Ereignisse den gängigen Klischees widersprechen: Der linkssozialistische Johannes Hoffmann, schon rein äußerlich eine anti-bürgerliche Erscheinung, betrieb eine realistische Wirtschafts- und Sozialpolitik, während der bürgerliche Akademiker Neurath, ein Mann ohne politische Erfahrung, die Leute auf der Straße mobilisieren wollte, um utopische Zielvorstellungen umzusetzen. Heutzutage würde ein Regierungschef bei einer derartigen Niederlage im eigenen Kabinett wohl zurücktreten; daß Hoffmann dies nicht tat, erklärt sich sicher auch aus dem eingangs beschriebenen anderen Verständnis vom »Gesamtministerium«.

Nach der Abstimmungsniederlage des Ministerpräsidenten begann das Tauziehen um die inhaltliche Ausgestaltung des neuen Zentralwirtschaftsamtes, für die Handelsminister Simon und Ministerpräsident Hoffmann jeweils eigene Entwürfe vorlegten. Nach Hoffmanns Darlegung seiner grundsätzlichen Ablehnung einer »Vollsozialisierung«, wie sie Neurath vorschlug, diskutierte der Ministerrat am 31. März nicht den Entwurf Hoffmanns, sondern den des Ministers Simon, über dessen Einzelpunkte in kontroverser Auseinandersetzung beschlossen wurde. Auch hier unterlag zumeist Hoffmann zusammen mit Finanzminister Neumaier, einem altgedienten Staatsbeamten, gegenüber der großen Mehrheit des Kabinetts.

Ein anschauliches Beispiel für den Ablauf der Auseinandersetzungen ist in der nachfolgenden Gegenüberstellung zu sehen. Sie enthält einen Textabschnitt der Ministerratsprotokolle, in dem es um die Formulierung eines Satzes in den Statuten des Zentralwirtschaftsamtes geht, sowie die entsprechenden Entwürfe der Minister Hoffmann und Simon. Der hier gezeigte Ausschnitt aus § 2 behandelt die grundsätzlichen Kompetenzen des Zentralwirtschaftsamtes. Der eigene Entwurf des Ministerpräsidenten Hoffmann, der nicht zur Debatte stand, sah für das Zentralwirtschaftsamt nur ein Antragsrecht im eng gesteckten Rahmen vor (Spalte 1). Der Entwurf von Handelsminister Simon, der Grundlage der Diskussion im Kabinett war, formulierte genau die entgegengesetzte Position: Die neue Behörde sollte eine Vollsozialisierung mit weitgehenden Vollmachten durchführen (Spalte 2). Die offenbar massiv vorgetragenen Bedenken des Ministerpräsidenten führten dazu, daß das Kabinett die Vorlage Simons um einen erläuternden Zusatz ergänzte: Die Durchführung der Vollsozialisierung war an die Kabinettsbeschlüsse gebunden (Spalte 3).

Das Programm für das Zentralwirtschaftsamt: Textauszüge

aus dem Entwurf von
Ministerpräs. Hoffmann
(BayHStA, MA 102065)

aus dem Entwurf von
Handelsminister Simon
(BayHStA, MA 102065)

aus dem Text des
Ministerratsprotokolls
(BayHStA, MA 99513)

[§ 2, letzter Satz:]

Endlich obliegt ihm [= dem Zentralwirtschaftsamt], Wünsche und Vorschläge auf Sozialisierung einer genauen Prüfung zu unterziehen und, soweit veranlaßt, Anträge oder Gesetzentwürfe in Vorlage zu bringen.

§ 2

Das Zentralwirtschaftsamt hat die Vollsozialisierung vorzubereiten und durchzuführen.

Der Ministerrat ... beschloß gegen die Stimmen der Herrn Minister HOFFMANN und NEUMAIER, den Eingang des § [2] zu fassen wie folgt. Das Zentralwirtschaftsamt hat die Vollsozialisierung vorzubereiten und nach den jeweiligen Beschlüssen des Ministerrates durchzuführen.

Im Ministerratsprotokoll wird also erkennbar, wo Kontroversen bestanden und wie sie entschieden wurden. Die Fassung der Entwürfe liegt jedoch den Protokollen nicht bei, sondern muß aus den Ministerialakten eruiert werden. Erst aus diesen ist Genaueres über die verschiedenen Positionen zu erfahren.

Weitere Ministerratssitzungen im Mai, nach der Niederschlagung der Räte herrschaft, brachten die Amtsenthebung Neuraths und die Liquidierung des Zentralwirtschaftsamtes¹⁹. Neurath, der nun zu einem der bedeutendsten Philosophen im deutschen Sprachraum avancierte, spielte in der weiteren Sozialisierungsdebatte, wie sie insbesondere nach 1945 nochmals entflammte, keine besondere Rolle mehr, beeinflusste jedoch womöglich die frühe Planwirtschaft in der Sowjetunion²⁰.

Im gesamten Kabinett Hoffmann II (31.5.1919–14.3.1920), das analog zur Weimarer Koalition im Reich aus Vertretern der SPD, der Bayerischen Volkspartei (BVP) und der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) gebildet worden war, wie im darauffolgenden Kabinett Kahr I, das getragen wurde von der BVP, der DDP und dem Bayerischen Bauernbund, kam zwar noch das Stichwort Sozialisierung vor, doch waren damit keine konkreten

19 Vgl. die Zusammenstellung in der Anlage. Sie zeigt die wenigen Äußerungen im Kabinett Eisner, die dichte Diskussion im Kabinett Hoffmann I und die gleich zu schildernde punktuelle Behandlung in der Folgezeit.

20 So ist zumindest die Vermutung von *Raupach, Hans*: Frühe Konzepte einer volkswirtschaftlichen Planung in naturalen Bilanzen, in: Fifth International Conference of Economic History, Leningrad 1970, Bd. II, Den Haag 1976, S. 63–66; freundlicher Hinweis von Prof. Dr. Knut Borchardt, Icking.

Besprechungen oder gar Beschlüsse verbunden. Die Behandlung der Sozialisierungsfrage, wie sie für den bayerischen Ministerrat protokolliert ist, schließt sich also sehr eng an die politische Diskussion in den entscheidenden Reichsinstitutionen an: Die Haltung des Kabinetts Eisner entsprach der dilatorischen Vorgehensweise des Rates der Volksbeauftragten. Die stürmische Entwicklung im ersten Kabinett Hoffmann Ende März 1919 folgte der instabilen Lage im Reich seit den Januaraufständen in Berlin und der sich anschließenden politischen Radikalisierung; die wesentlichen Entscheidungen über die Sozialisierung in Bayern fielen innerhalb von zwei Wochen nach der Verabschiedung des Reichs-Sozialisierungsgesetzes vom 13. März 1919. Und auch das schnelle Abflauen der Sozialisierungsdebatte seit Sommer 1919 im Reich fand seine Parallele in den bayerischen Verhältnissen.

Die Politik im Bayerischen Ministerrat bewegte sich demnach in den Bahnen, die durch die Entwicklungen auf der Reichsebene vorgezeichnet waren²¹. Sie unterschied sich allerdings deutlich in der Intensität der Diskussionen und Maßnahmen, die hervorgerufen wurde durch die nach Eisners Ermordung am 21. Februar 1919 ausbrechende Staatskrise. Denn diese Staatskrise wurde durch die parlamentarische Einsetzung eines Kabinetts am 17. März zwar formal überwunden, aber zunächst nicht wirklich politisch und militärisch gebändigt²². Deshalb war Bayern auch das einzige Land der Weimarer Republik, in dem die Vollsozialisierung beschlossen und praktisch in Angriff genommen wurde. Erst die militärische Beseitigung der seit 7. April in München etablierten Räteherrschaft im Mai 1919 brachte ein abruptes Ende der Sozialisierungsmaßnahmen.

Die Behandlung der Sozialisierungsfrage im Bayerischen Kabinett beleuchtet somit eine Reihe von ganz grundsätzlichen Aspekten für den Aussagegehalt der Ministerratsprotokolle. Tatsächlich werden bedeutende politische Sachverhalte weitgehend im Einklang mit ihrer Tragweite im Ministerrat behandelt, und es wird dabei deutlich, wie sehr sich hier die Landespolitik und die Reichsvorgaben immer wieder eng berühren. Das läßt jedoch nicht den Umkehrschluß zu, daß nur die »große Politik« im Ministerrat behandelt wurde – zu oft ist hier die Rede von anderen Dingen, etwa von Beamtenernennungen, vom »Gestütswesen« oder von einer Einladung zur Hauptprobe der Oberammergauer Passionsspiele²³.

21 Zu den politischen Entwicklungen im einzelnen vgl. die Gesamtdarstellung von Mitchell, Allan: *Revolution in Bayern 1918/1919. Die Eisner-Regierung und die Räterepublik*, München 1967; zusammenfassend Hürten, Heinz: *Revolution und Zeit der Weimarer Republik*, in: Max Spindler/Alois Schmid (Hg.): *Handbuch der bayerischen Geschichte*, Bd. IV/1, München 2003, S. 439–498.

22 Merz, Johannes: *Auf dem Weg zur Räterepublik. Staatskrise und Regierungsbildung in Bayern nach dem Tode Eisners (Februar/März 1919)*, in: ZBLG 66 (2003), S. 541–564.

23 »Gestütswesen«: Ministerratssitzungen vom 7.11.1921, 1.2.1922, 15.7.1922; Oberammergau: Ministerratssitzung vom 2.5.1922 (BayHStA, MA 99517).

Die Thematisierung von Sachverhalten im Ministerrat, wie hier die Sozialisierung, setzt freilich ein umfangreiches Vorwissen der Zeitumstände und politischen Diskussionen voraus. So sind, wie gezeigt, sämtliche Entwürfe von Neurath, Hoffmann und Simon zum Zentralwirtschaftsamt in den Ministerratsprotokollen nicht enthalten. Ebenso fehlt ein Bericht über die Sozialisierungsdebatte in Sachsen. Ohne dieses Hintergrundwissen und ohne die Kenntnis der politischen Stimmung im Land und insbesondere in der Landeshauptstadt München aber bleiben die in den Protokollen niedergelegten Äußerungen oft zusammenhanglos und unbestimmt. Besonders deutlich wird dieser Sachverhalt durch die Wiedergabe der Diskussionen um das Zentralwirtschaftsamt in der Hoffmann-Biographie von Diethard Hennig, die sich hier ausschließlich auf die Ministerratsprotokolle stützt²⁴. Die einschlägigen Entwürfe von Neurath, Hoffmann und Simon, die sich in »unverdächtigen« Sachakten verstecken²⁵ und dem Autor offenbar nicht bekannt waren, hätten maßgeblich zu einem besseren Verständnis der Auseinandersetzungen beigetragen.

Nun ist es dem aus bestimmten Perspektiven und mit konkreten Fragestellungen vorgehenden Forscher schon aus arbeitsökonomischen Gründen verwehrt, sämtliche Äußerungen im Ministerrat in ihrem Kontext zu erheben und die einschlägige Aktenüberlieferung ausfindig zu machen. Dies kann nur eine Edition leisten, die nicht von Fragestellungen und Forschungsdiskussionen ausgeht, sondern auf der Grundlage der Protokolltexte diejenigen Akten und zeitgenössischen Hintergrundinformationen zusammenstellt, die diese Texte erst verständlich machen.

Wenn gerade gegenwärtig immer wieder diskutiert wird, sich nicht allzu lange mit Details der Editionsarbeit herumzuschlagen, sondern die bedeutenden ungedruckten Quellenserien digital über das Internet oder CD-ROMs zu verbreiten, dann wird der entscheidende Punkt allzu leicht übersehen, daß die Kenntnis eines Quellentextes vom Range der Ministerratsprotokolle allein nicht besonders weiterführt. Die Erschließung dieser speziellen Quellenart ist durch eine themenbezogene Forschung kaum zu leisten, sondern bedarf der editorischen Aufarbeitung, damit die darin enthaltenen Informationen sachgerecht verortet werden können. Diese Aufgabenstellung rechtfertigt ein langwieriges Editionsunternehmen, weil sie die Grenzen eines bruchstückhaften Textes überwindet²⁶.

24 Hennig, Hoffmann (wie Anm. 12), S. 235–244.

25 BayHStA, MA 102065 (Aktentitel: »Das Handelsministerium 1919/32«), BayHStA, MH 14516, BayHStA, Mkr 266.

26 Zum Stand der Diskussionen um den Nutzen von Editionen vgl. auch Gall, Lothar/Schieffer, Rudolf (Hg.): *Quelleneditionen und kein Ende?*, München 1999 (= HZ, Beihefte, NF Bd. 28).

Die Fragestellung dieses Beitrags lautete, welche Auswertungsmöglichkeiten die Protokolle des bayerischen Ministerrates bieten und wo die Grenzen dieser Quellengattung zu sehen sind. Das Beispiel der Sozialisierungsdebatte und der Vergleich der ungedruckten Protokolle des Kabinetts Hoffmann I mit der einschlägigen Edition für das Kabinett Eisner verdeutlichen eine generelle Erkenntnis: Die Ministerratsprotokolle eröffnen den Zugang zur Summe der politischen Ereignisse und Entscheidungen in Bayern in der Weimarer Zeit. Doch für sich allein bleibt der Text oft stumm, er muß zum Reden gebracht werden durch den Sachkommentar, durch Hinweise auf Vorgänge und ergänzende Texte, die in gewichtigen Fällen (z.B. bei einem Regierungsprogramm) sogar in die Edition aufzunehmen sind. Erst dadurch können die Grenzen der Quellengattung überwunden und die Grundlagen für ein wirklich aussagekräftiges Bild der Politik im Bayern der Weimarer Zeit geschaffen werden.

Anhang:

Die Sozialisierung im Bayerischen Ministerrat 1918–1920

Regierung Eisner

- 26. Nov. 1918 Bericht Eisners über Reichskonferenz vom 25.11.1918 in Berlin, u.a. betr. seine Äußerungen zur Sozialisierung
- 20. Jan. 1919 Arbeitsbedingungen der neugebildeten Sozialisierungskommission
- 12. Feb. 1919 In allen drei Sitzungen: Diskussionen über die politische Lage, hier: Erklärungen Eisners u.a., daß z.Zt. Sozialisierung undurchführbar sei
- 13. Feb. 1919
- 25. Feb. 1919

Regierung Hoffmann I

- 21. März 1919 Vortrag von Otto Neurath über den Sozialisierungsentwurf Kranold-Neurath-Schumann und dessen Anwendung auf Bayern
- 22. März 1919 Festlegung, die Vorschläge Neuraths im Sozialisierungsausschuß des Landtags am 25.3.1919 zu behandeln
- 26. März 1919 Neurath erörtert seine Entwürfe über das Statut des Zentralwirtschaftsamts, dessen Etat und eine einschlägige Proklamation
- 27. März 1919 Ausführliche Diskussion über das Zentralwirtschaftsamt mit Neurath
- 28. März 1919 Organisation und leitende Posten beim Zentralwirtschaftsamt
- 31. März 1919 Programm und Etat für das Zentralwirtschaftsamt
- 3. April 1919 Gesetzentwürfe über die Sozialisierung des Bergbaues, des Hüttenwesens, der Wasserkräfte und der Elektrizitätsversorgung; Gebäude für das Zentralwirtschaftsamt; Pressemitteilung zur Sozialisierung
- 4. April 1919 Bekanntmachung über das Zentralwirtschaftsamt
- 8. Mai 1919 Amtsenthebung des Dr. Neurath
- 14. Mai 1919 Amtsenthebung des Dr. Neurath; die Beamten und Angestellten des Zentralwirtschaftsamtes

Regierung Hoffmann II

- 12. Aug. 1919 Zusammenbruch der Kohlenversorgung: Geringer Spielraum für punktuelle Sozialisierung
- 22. Sept. 1919 Diskussion um Ausnutzung der bayerischen Wasserkräfte: offene Frage der Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft
- 26. Sept. 1919 Handelsminister Hamm berichtet über wirtschaftspolitische Orientierungslosigkeit in Berlin, wonach sich die Sozialisierungsfrage in Verhandlungen über ein Getreidehandels- und Tabakmonopol erschöpfe
- 10. Okt. 1919 Bestellung eines Sozialisierungsreferenten im Handelsministerium

Regierung v. Kahr

- 22. März 1920 Warnung der Berliner Koalitionsparteien vor übertriebenen Sozialisierungszusagen
- 7. April 1920 Gesprächsbedarf mit dem Reich über den Reichswirtschaftsrat und Sozialisierungsfragen angemahnt
- 22. April 1920 Protest gegen die beabsichtigte Bestellung Kautskys zum Vorsitzenden der neuen Reichs-Sozialisierungskommission

Archivalische Quellen: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats in der NS-Zeit

Am 6. und 7. Juli 2000 fand im Bayerischen Hauptstaatsarchiv eine von Walter Ziegler angeregte Expertentagung zum Thema »Staat und Gaue in der NS-Zeit: Bayern 1933–1945« statt, deren Beiträge und Ergebnisse inzwischen gedruckt vorliegen¹. Bei dieser Veranstaltung wurde auch der Spitzenbereich von Staat und Partei in den Blick genommen, in dem sich politische, administrative und weltanschauliche Zuständigkeiten und Kräftefelder in komplizierter Weise kreuzen und überschneiden. Der Verfasser hat dabei nach der Rolle von Ministerrat (Staatsregierung) und Ministerpräsident gefragt und ihre politische und exekutive Funktion vor dem Hintergrund ihrer im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert deutlich herausgehobenen und einflußreichen Stellung untersucht².

Für die Analyse der ersten Monate und Jahre der NS-Herrschaft in Bayern kommt den Niederschriften über die Sitzungen des Bayerischen Ministerrats eine besondere Bedeutung als Quelle zu. Sie werden deshalb im Rahmen des Editionsprojekts »Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1919–1945«³ allgemein zugänglich gemacht werden. Die folgenden Ausführungen lehnen sich eng an die erwähnte Studie an. Sie sind nicht mehr als der Versuch, einige Feststellungen und Beobachtungen mitzuteilen, die bei der Vorbereitung der Edition hinsichtlich der Rolle von »Landesregierung« und Ministerpräsident gemacht werden konnten. Sie werden verknüpft mit der Funktion des Ministerrats in der Zeit vor 1933 und dessen in mehreren Phasen verlaufenden Umstrukturierung nach der NS-Machtübernahme.

Im modernen Bayern kommt dem Ministerium (Gesamtstaatsministerium, Gesamtministerium, Ministerrat), dem Vorsitzenden dieser Behörde, der seit 1918 auch de iure als Ministerpräsident bezeichnet wird, und den einzelnen Ministerien seit dem beginnenden 19. Jahrhundert, dann aber ver-

1 Rumschöttel, Hermann/Ziegler, Walter (Hg.): Staat und Gaue in der NS-Zeit. Bayern 1933–1945, München 2004 (= ZBLG Beihefte, Reihe B, Bd. 21).

2 Rumschöttel, Hermann: Ministerrat, Ministerpräsident und Staatskanzlei, in: Rumschöttel/Ziegler, Staat und Gaue (wie Anm. 1), S. 41–75.

3 Klee, Katja/Rimmele, Eva: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1919–1945. Ein Editionsprojekt der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, in: Jahrbuch der historischen Forschung 2001 (2002), S. 45–50.

stärkt nach 1919 zentrale Bedeutung im Regierungs- und Verwaltungssystem zu. Ministerpräsident, Ministerrat, Ministerien und Ministerialbürokratie sind die wichtigsten Träger der administrativen Kontinuität.

Die Bamberger Verfassung, die in der Zeit des NS-Staates grundsätzlich bestehen blieb und rechtlich als »einfaches Verwaltungsgesetz« interpretiert wurde⁴, erklärte das vom Landtag bestellte und damit vom Parlament politisch abhängige Gesamtministerium zur obersten vollziehenden und leitenden Behörde des Staates⁵. Zuständig für die Leitung der gesamten Staatsverwaltung, waren ihm alle Staatsbehörden untergeordnet. Zum Aufgabenbereich gehörten der Vollzug aller Gesetze, Reichsverordnungen und Beschlüsse des Landtags sowie die Vertretung Bayerns gegenüber dem Reich, den anderen Ländern und den auswärtigen Staaten im Rahmen der Reichsverfassung, soweit nicht ein besonderes Ministerium damit betraut war. Weitere wichtige Kompetenzen waren die Geschäftsverteilung unter den Ministerien, der Beschluß von Vorlagen an den Landtag, die Ausfertigung und Verkündung der Landesgesetze (gemeinsam mit dem Landtagspräsidenten), die Ernennung der Ministervertreter (Staatssekretäre mit, Staatsräte ohne Einvernehmen mit dem Landtag) und der Vorstände der den Ministerien unmittelbar nachgeordneten Behörden, die Sorge für die Sicherheit des Staates gegenüber äußeren und inneren Gefahren und das Recht, Einzelangelegenheiten an sich zu ziehen, sofern sie von allgemeiner politischer Bedeutung waren.

Das »Ministerium«, wie es bereits in der Verfassungsurkunde verkürzt genannt wurde, war ein Kollegialorgan und setzte sich zusammen aus dem vom Landtag gewählten Ministerpräsidenten und den übrigen Ministern, die der Ministerpräsident im Einverständnis mit dem Landtag besetzte. Die Zahl der Ministerien wurde in der Verfassung nicht festgelegt, lediglich, daß jeder Minister und auch der Ministerpräsident einen bestimmten Geschäftskreis zu verwalten, ein Ressort zu führen habe. Da das »Ministerium« aus der Gesamtheit der Minister, nicht der Ministerien bestand, hatte ein mehrere Ressorts leitender Minister nur eine Stimme.

Dem Ministerpräsidenten gebührte grundsätzlich nur die Stellung eines Ersten unter Gleichen⁶. Er war einerseits Leiter eines Ressorts, andererseits

4 Bayern im ersten Vierjahresplan. Denkschrift der Bayerischen Landesregierung zum 9. März 1937, München 1937, S. 30.

5 Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, GVBl. S. 531 (7. Abschnitt, §§ 57–66).

6 *Kramer, Ferdinand*: Zur Geschichte des Amtes des Bayerischen Ministerpräsidenten, in: »Das schönste Amt der Welt«. Die bayerischen Ministerpräsidenten von 1945 bis 1993, München 1999 (= Staatliche Archive Bayerns. Kleine Ausstellungen, Bd. 13), S. 12–30, hier S. 16–18; *Nawiasky, Hans*: Die Stellung des Bayerischen Ministerpräsidenten, in: Bayerische Verwaltungsblätter 74 (1926), S. 113–122; *Köhler, Gerd Michael*: Zur historischen Entwicklung des bayerischen Ministerpräsidentenamtes, in: Bayerische Verwaltungsblätter 38 (1992), S. 33–41; *Kratzer*,

»Funktionär des Gesamtministeriums«, wie es Hans Nawiasky genannt hat⁷. Eine politische Richtlinienkompetenz stand ihm nicht zu.

Dieser verfassungsrechtliche Befund stimmt mit der Verfassungswirklichkeit insofern nicht überein, als das Ministerpräsidentenamt mit Beginn der ruhigeren Jahre der Weimarer Zeit zunehmend an Bedeutung gewann. Das höchste Staatsamt des Freistaates Bayern verlieh ab 1924 Heinrich Held de facto den Charakter eines wirklichen Regierungschefs. Schon 1924 stellte er im Landtag den einzelnen Ressortministerien die leitende und koordinierende Funktion des Ministerpräsidenten und seines Außenministeriums gegenüber.

Zahl und Zuständigkeit der Ministerien ergaben sich bis 1932 aus der alten Formationsverordnung von 1825⁸ und den modifizierenden Gesetzen und Verordnungen der folgenden rund 100 Jahre. Erst die Verordnung vom 11. Februar 1932⁹ legte die Kompetenzen der damals noch bestehenden fünf Ministerien neu fest, des Staatsministeriums des Äußern, für Wirtschaft und Arbeit und der Staatsministerien der Justiz, des Innern, für Unterricht und Kultus und der Finanzen.

Das Vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933¹⁰ ermächtigte die Landesregierungen außer in den in den Landesverfassungen vorgesehenen Verfahren Landesgesetze zu beschließen. Diese Gesetze konnten bei Regelungen zur Neuordnung der Verwaltung und zur Neuregelung von Zuständigkeiten von den Landesverfassungen abweichen.

Durch das Zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933¹¹ (»Erstes Reichsstatthaltergesetz«) wurden dem vom Reichspräsidenten auf Vorschlag des Reichskanzlers ernannten Reichsstatthalter die Ernennung und Entlassung des Ministerpräsidenten (»Vorsitzenden der Landesregierung«) und auf dessen Vorschlag der übrigen Mitglieder der Landesregierung übertragen. Die Entparlamentarisierung war praktisch jetzt schon abgeschlossen. Einerseits bedeutete das grundsätzlich eine Stärkung des Ministeriums, andererseits wurde dieses durch die Institution des Reichsstatthalters und den Übergang vom Normen- zum Maßnahme-staat in ein völlig neues Spannungsfeld gestellt.

Isabella: Der Bayerische Ministerpräsident. Bedeutungswandel des Amtes im Spiegel der Geschäftsordnungen der Staatsregierung (1918–2001), St. Ottilien 2003 (= Forschungen zur Landes- und Regionalgeschichte, Bd. 10).

7 Nawiasky, Hans: Bayerisches Verfassungsrecht, München 1923, S. 229.

8 Regierungs- und Intelligenzblatt für das Königreich Bayern 1825, S. 977.

9 GVBl. 1932, S. 61.

10 RGBl. I, 1933, S. 153; BayHStA, StK 5281.

11 RGBl. I, 1933, S. 173; BayHStA, StK 5248.

Die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze gingen ebenso auf den Reichsstatthalter über wie – auf Vorschlag der Landesregierung – die Ernennung und Entlassung der unmittelbaren Staatsbeamten und Richter, soweit diese bisher durch die oberste Landesbehörde erfolgt waren. Der Reichsstatthalter durfte nicht Mitglied der Landesregierung sein, erhielt aber in einer Kann-Bestimmung das Recht, in den Sitzungen der Landesregierung den Vorsitz zu übernehmen. Kernaufgabe des Reichsstatthalters war, für die »Beobachtung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik« zu sorgen.

Das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934¹² übertrug die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich und unterstellte einerseits die Landesregierungen der Reichsregierung, andererseits den Reichsstatthalter der Dienstaufsicht des Reichsministers des Innern. Die Volksvertretungen wurden aufgehoben. Mit dem Zweiten Gesetz zur Überleitung der Rechtspflege auf das Reich vom 5. Dezember 1934¹³ ging mit Wirkung vom 1. Januar 1935 die Zuständigkeit des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz auf den Reichsjustizminister über. Das neue Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935¹⁴ erklärte den Reichsstatthalter zum ständigen Vertreter der Reichsregierung, der auch mit der Führung der Landesregierung beauftragt werden konnte. Für die Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Landesregierung war nun auch gesetzlich Hitler selbst zuständig, dem Reichsstatthalter verblieb das Vorschlagsrecht. Spätestens von diesem Zeitpunkt an galt, »daß die Bayerische Staatsregierung im *Auftrag*¹⁵ der Reichregierung innerhalb der von dieser gegebenen politischen Richtlinien tätig« zu werden hatte¹⁶.

Organisatorisch und personell läßt sich die Geschichte des bayerischen Gesamtministeriums nach dem Telegramm des Reichsinnenministers vom 9. März 1933, mit dem Franz Ritter von Epp als Reichskommissar eingesetzt wurde, in vier Abschnitte gliedern¹⁷:

1. In die wenigen Tage bis zum Rücktritt Helds am 15. März, in denen seit dem 9. März von Epp berufene Kommissare den Ministerien zu- bzw. übergeordnet wurden, die die Usurpation der Regierungsgewalt einleiteten: Adolf Wagner beim Innenministerium, Hans Frank beim Justizmi-

12 RGBl. I, 1934, S. 75; BayHStA, StK 5285, 5286, 5289.

13 RGBl. I, 1934, S. 1214.

14 RGBl. I, 1935, S. 65; BayHStA, StK 5248.

15 Hervorhebung im Original.

16 Niederschrift der Ministerratssitzung vom 27. Februar 1934, S. 3; BayHStA, StK 9526.

17 Zur NS-Machtübernahme in Bayern: Ziegler, Walter: Bayern im NS-Staat 1933 bis 1945, in: Max Spindler/Alois Schmid (Hg.): Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, München 2003, S. 499–634.

nisterium, Ludwig Siebert beim Finanzministerium, außerdem Hermann Esser und Ernst Röhm als Kommissare z.b.V. und Heinrich Himmler als kommissarischer Polizeipräsident Münchens. Reichsinnenminister Frick hatte, in Ergänzung des Ernennungstelegramms, Epp grundsätzlich freie Hand gegeben, in den Geschäftsbereich der bayerischen obersten Landesbehörden einzugreifen. In der Ministerratssitzung vom 10. März nahm Kommissar Esser gegen den deutlich geäußerten Protest des Ministerpräsidenten Held als »Verbindungsmann des Reichskommissars General von Epp« teil. Die Regierung Held amtierte (und tagte) noch bis zum 15. März, aber ohne jede Handlungsmöglichkeit.

2. Vom 16. März bis 12. April 1933 trat an die Stelle des Gesamtministeriums ein kommissarischer Ministerrat mit Epp als kommissarischem Ministerpräsidenten und Minister des Äußern, den bisherigen Staatskommissaren Wagner, Siebert und Frank als kommissarischen Staatsministern des Innern, der Finanzen und der Justiz und Hans Schemm als kommissarischem Staatsminister für Unterricht und Kultus. Die Staatskommissare z.b.V. Esser, Röhm und Luber blieben im Amt. Als Rechtsgrundlagen wurden die Fricksche Verfügung und § 64 der Bayerischen Verfassung herangezogen¹⁸. In den drei Ministerratssitzungen dieses kommissarischen Ministerrats wurden neben den Angelegenheiten, die unmittelbar mit dem Regierungswechsel, der nationalsozialistischen Machtübernahme in ganz Bayern und dem Schutzhaft-Terror zusammenhingen, schwerpunktmäßig meist von Siebert vertretene wirtschaftspolitische Sofortmaßnahmen (u.a. die Bereitstellung von 10 Millionen Mark für Arbeitsbeschaffung) und Haushaltsfragen erörtert, wobei man auf die Vorarbeiten der Regierung Held zurückgriff.
3. Die dritte Phase wurde durch das sog. »1. Reichsstatthaltergesetz«, das am 8. April in Kraft trat, vorbereitet und begann konkret mit der von Epp am 12. April verfügten Ernennung Ludwig Sieberts zum »Ministerpräsidenten, Vorsitzenden der Landesregierung und Staatsminister der Finanzen«, Wagners zum stellvertretenden Ministerpräsidenten und Innenminister, Franks zum Justizminister, Schemms zum Staatsminister für Unterricht und Kultus und Hermann Essers zum Staatsminister ohne Geschäftsbereich und zugleich zum Chef der neuen, an die Stelle des Außenministeriums getretenen Staatskanzlei. Das geplante Wirtschaftsministerium wurde zunächst dem BVP-Politiker Hans Schmelze angeboten, der aus gesundheitlichen Gründen ablehnte. Übertragen wurde das am 24. April geschaffene Ministerium dem rechten BVP-Abgeordneten

18 Bayer. Staatsanzeiger Nr. 65 vom 18. März 1933; BayHStA, StK 5255.

Eugen Graf von Quadt zu Wykradt und Isny, die großen Abteilungen übernahmen Georg Lubert (Landwirtschaft), Hans Dauser (Arbeit und Fürsorge) und der DNVP-Stadtrat Ludwig Stocker (Handel, Industrie und Gewerbe), was von der Landesleitung der DNVP aber nicht als offizielle Regierungsbeteiligung angesehen wurde. Es war insgesamt also eine Scheinkoalition, aus der der BVP-Wirtschaftsminister bereits am 26. Juni 1933 wieder ausschied (und gleichzeitig der NSDAP beitrug), Stocker wechselte ebenfalls die Partei. Mit der Führung des Wirtschaftsministeriums wurde zunächst Ministerpräsident Siebert, ab 1. April Hermann Esser betraut. Georg Lubert wurde nach einem aufsehenerregenden Skandal am 6. Dezember 1933 entlassen und durch den Kulmbacher Bürgermeister Fritz Schuberth ersetzt. Man kann dieser Phase auch die Zeit nach dem Gesetz zum Neuaufbau des Reichs bis Ende 1934 und der Auflösung des Justizministeriums im Zuge der Verreichlichung der Justizverwaltung (1.1.1935) bzw. bis zum Tod Hans Schemms (5.3.1935), dem Ausscheiden von Hermann Esser (23.3.1935) und der Errichtung einer Bayerischen Landesforstverwaltung (praktisch mit Ministeriumsrank; 1. April 1935) zurechnen.

4. Als vierte Phase schließt sich die Zeit der Zwei-Mann-Regierung Siebert/Wagner von 1935 bis 1942 an, die monatelang mit den Vertretungsschwierigkeiten zu kämpfen hatte (Dauser, Boepfle), wobei auch die letztlich verneinte Frage eine wichtige Rolle spielte, ob die stellvertretenden Leiter von Ministerien der Landesregierung angehörten. Am 28. November 1936 hatte Hitler, einen langen Schwebezustand beendend, Wagner mit der Leitung des Kultusministeriums und Siebert mit der Leitung des Wirtschaftsministeriums betraut. In den letzten Jahren, beginnend mit der Erkrankung Wagners ab 23. Juni 1942 und dem Tod Sieberts am 1.11.1942, als Paul Giesler alle Ministerämter der Landesregierung in einer Hand vereinigte, kann von einem Gesamtministerium nur mehr theoretisch gesprochen werden.

Die Arbeit des Gesamtministeriums wurde in erster Linie in gemeinsamen Sitzungen, den Sitzungen des Ministerrats oder der Landesregierung, geleistet. Die Untersuchung der im Bayerischen Hauptstaatsarchiv rekonstruierten Protokollserie¹⁹ ergibt folgendes Bild:

Vom 17. März bis 19. Dezember 1933 fanden 28, vom 9. Januar 1934 bis zum 18. Dezember 1934 16 Ministerratssitzungen statt, im Jahr 1935 lassen

¹⁹ BayHStA, StK 9525 (Sitzungen im Jahr 1933); BayHStA, StK 9526 (Sitzungen im Jahr 1934); BayHStA, StK 9527 (Sitzungen im Jahr 1936); BayHStA, StK 9528 (Sitzungen im Jahr 1938); zu den Sitzungen im Jahr 1935 vgl. BayHStA, Reichsstatthalter 167 und StK 5312.

sich allenfalls drei Sitzungen feststellen, die Ministerratscharakter tragen – eine gemeinsame Sitzung zum Gedenken an Hans Schemm am 6. März 1935, dann eine Besprechung der Landesregierung mit dem Reichsstatthalter am 8. Oktober und ein Treffen von Siebert, Wagner, den Staatssekretären Dauser und Schubert sowie Staatsrat Boepple am 19. Dezember 1935 in der Staatskanzlei. 1936 waren es drei reguläre Sitzungen, 1937 tagte der Ministerrat kein einziges Mal. 1938 versammelten sich die Minister bzw. Ministeriumsvertreter zwischen dem 11. Mai und dem 20. Dezember viermal. Weitere Sitzungen waren bisher nicht festzustellen. Daß dieses Bild der Wirklichkeit entspricht und nicht aus Überlieferungslücken resultiert, kann man auch den einleitenden Bemerkungen des Ministerpräsidenten bei Sitzungen nach langen Sitzungspausen entnehmen. So am 24. Januar 1936, als er feststellte, daß er die Sitzung im Vollzug seiner früher gemachten Zusage anberaumt habe und daß er beabsichtige, mindestens einmal im Monat solche Besprechungen anzuberaumen²⁰. Oder am 11. Mai 1938, als er im Rahmen seiner Begrüßung ausführte,

»daß seit fast zwei Jahren keine Ministerratssitzungen mehr stattgefunden hätten. Er legte dar, worauf dies zurückzuführen war. Der Vorsitzende stellte anschließend fest, daß er in Übereinstimmung mit Staatsminister Wagner nunmehr wieder Ministerratssitzungen einberufen werde, an denen außer den beiden Mitgliedern der Bayerischen Landesregierung auch die Staatssekretäre teilnehmen würden, zu welchen ferner nötigenfalls die einschlägigen Sachbearbeiter der Ministerien zuzuziehen seien. Es sei beabsichtigt, diese Ministerratssitzungen nach Stoffanfall oder alle 4 Wochen einzuberufen, wenn sich die Notwendigkeit hierzu ergebe.«

Der Reichsstatthalter habe diese Absicht begrüßt und seine Teilnahme an den Ministerratssitzungen in Aussicht gestellt²¹.

Bei einem Blick auf die Teilnehmer an den Ministerratssitzungen ist zunächst bemerkenswert, daß an den drei Sitzungen des kommissarischen Ministerrats im März 1933 zweimal Himmler als kommissarischer Polizeipräsident teilnahm. Die Ministerratssitzungen ab 19. April 1933 wurden stets von Ministerpräsident Siebert geleitet. Der Teilnehmerkreis war 1933 und 1934 sehr stabil. Grundsätzlich waren alle Minister und Staatssekretäre anwesend. Reichsstatthalter Epp nahm im Jahr 1933 an 16 der 24 Sitzungen teil, siebenmal begleitet von Staatssekretär Röhm, einmal nahm Röhm ohne Epp teil. Die Sitzung vom 21. November fand sogar im Haus des Reichsstatthalters statt.

Im Jahr 1934 kam Epp nur mehr selten. Drei der 16 Sitzungen besuchte er persönlich, viermal wurde er von seinem Staatssekretär Hans Georg Hofmann vertreten. Die letzte Ministerratssitzung mit Epp war die vom 13. März

20 BayHStA, StK 9527.

21 BayHStA, StK 9528.

1934. Vom 6. Februar an erschien Ernst Röhm als Reichsminister (ohne Geschäftsbereich) und SA-Vertreter im Ministerrat, wo er auch den alten Titel »Staatskommissar z.b.V.« verwendete. Am 24. April und am 15. Mai vertrat ihn August Schneidhuber, Polizeipräsident von München und Führer der SA-Obergruppe VII. Vom 24. April an sind auch die vier nicht der Staatsregierung angehörenden Gauleiter bei den Sitzungen unregelmäßig anwesend (Josef Bürckel, Otto Hellmuth, Julius Streicher, Karl Wahl). Als politische Beauftragte der Staatsregierung mit der politischen Leitung der Kreisregierungen betraut, galten sie bis Ende Juni 1934 als »Organe der Staatsregierung«. Auch nach den Veränderungen im Juli 1934, als Wahl und Hellmuth zugleich Regierungspräsidentenämter übernahmen, blieben diese bis zum Ende des Jahres Teilnehmer an den Ministerratssitzungen.

Zu der aus Anlaß von Schemms Tod durchgeführten (Sonder-)Ministerratssitzung am 6. März 1935 versammelten sich die Minister und Staatssekretäre sowie Staatsrat Boepple und Epp mit Hofmann. An den Sitzungen der Jahre 1936 und 1938 nahmen regelmäßig Siebert und Wagner sowie die stellvertretenden Leiter von Ministerien (Dauser, Boepple) und die Staatssekretäre teil.

Bei einer thematischen Auswertung²² darf man im Zeitraum vom 17. März 1933 (erste Sitzung der Regierung Siebert) bis zum 23.1.1934 (letzte Sitzung vor dem Neuaufbau-Gesetz) eine gewisse Einheit sehen. Behandelt wurden insgesamt 290 Tagesordnungspunkte, durchschnittlich knapp zehn pro Sitzung. Die Protokolle stellen eine Mischform aus Verlaufs- und Ergebnismünderschriften dar, die in der Tendenz eher knapp gehalten sind und teilweise wohl auch bewußt politisch kontroverse oder sensible Themen und Beiträge unterdrückten. Versucht man die sehr heterogenen Einzelangelegenheiten grob zu bündeln, so läßt sich festhalten:

Politische Aussprachen, Angelegenheiten des Gesamtministeriums und des Ministerrats selbst, Machtübernahme durch die Nationalsozialisten:	rund 19 % (55)
Personalangelegenheiten, Fragen des öffentlichen Dienstes:	rund 19 % (54)
Wirtschaftspolitik (v.a. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen):	12,5 % (36)
Verwaltungsorganisation, Reichsreform, Verwaltungsreform:	11 % (32)

Weitere Sachgruppen sind Kirchenangelegenheiten, Maßnahmen im Rahmen der Judenverfolgung und des Vorgehens gegen politische Gegner sowie Schutzhaft. Immer wieder angesprochen werden die Probleme im Ver-

22 Die Protokolle der Jahre 1933 und 1934 sind durch Register gut erschlossen.

hältnis von Staatsverwaltung und Organen der Partei, ihrer Gliederungen und angeschlossenen Verbände. Auch der Staatshaushalt ist mehrfach Thema in Ministerratssitzungen. Aus der Ministerratsfunktion als Landesgesetzgeber ergeben sich die Beratung und Beschlußfassung über die verschiedensten Gesetzgebungsvorhaben. Nimmt man noch die Bereiche Kunst und Kultur, Presse und Öffentlichkeitsarbeit, Sozialpolitik und die Saar/Pfalz-Problematik hinzu, so ergibt sich das Bild einer sehr breiten Thematik mit den eindeutigen Schwerpunkten »Politische, rechtliche und administrative Umgestaltung Bayerns«, »Öffentlicher Dienst und Personal« sowie »Wirtschaftspolitik«.

Bei Fragen der Reichsreform wird mehrfach das starke Interesse an einem Fortbestand Bayerns als eigenem »Land« artikuliert. Siebert formuliert am 24. Oktober 1933 mit Blick nach Berlin: »Das Gefühl der Zusammengehörigkeit bei den bayerischen Staatsangehörigen sei stärker, als man vielleicht manchmal annehme.« Hans Frank wies gleichzeitig darauf hin, daß Bayern eine Staatsidee habe und zudem der älteste Staat Europas sei. Am 14. und am 29. November 1933 hob Siebert hervor, daß man mit der Verwaltungsvereinfachung in Bayern die Grundlagen schaffen werde, um seine geschichtliche, kulturelle, wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Einheit zu erhalten. Andererseits macht schon die Lektüre der ersten Niederschriften über die Ministerratssitzungen deutlich, daß sich das traditionelle Bild des »bayerischen Ministeriums« als politisches und exekutives Kraftzentrum des Staates gewandelt hatte und daß es von Anfang an das Problem der Zuständigkeitsaufteilung zwischen Partei und Staat gab.

1934 wurden in 16 Sitzungen 134 Tagesordnungspunkte behandelt, durchschnittlich also etwa acht. Stark in den Vordergrund rückten jetzt Personal- und Dienstrechtssachen (23%), auf hohem Anteilsniveau blieben Fragen der Verwaltungsorganisation und hier auch die stärkere Verbindung von Staatsverwaltung und Partei, z.B. durch die Einbeziehung der Gauleiter in die Arbeit der Staatsregierung (17%). Deutlich weniger Zeit wurde allgemeinen politischen Erörterungen gewidmet, die Haushalts- und Wirtschaftspolitik blieb stark vertreten und auch Kirchenfragen tauchten immer wieder auf, die Bereiche Judenverfolgung und Schutzhaft nur mehr vereinzelt.

1936 bei 25 Tagesordnungspunkten und drei Sitzungen waren es vor allem verwaltungsorganisatorische Fragen, 1938 (39 Tagesordnungspunkte und vier Sitzungen) war auch die Haushalts- und Wirtschaftspolitik wieder stärker vertreten.

Für ein fundiertes Urteil über Rolle und Funktion des Ministerrats muß die Ministerialaktenüberlieferung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten ergänzend herangezogen und kritisch ausgewertet werden. Die Protokolle selbst lassen erkennen, daß das Gremium in den Jahren 1933 und 1934 im

wesentlichen folgende Aufgaben oder Funktionen wahrnahm: Erörterung politischer Grundsatzfragen, Informationsaustausch auf Gebieten, die den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ministerien betrafen, Versuche, Aktivitäten zu koordinieren und Versuche, die Exekutive in teilweise fast traditioneller Weise vor dem Zugriff der Partei oder der SA zu schützen, schließlich die allgemeine Landesrechtssetzung. Man verstand sich im Spannungsfeld von Hitler, Reichsregierung, Reichsstatthalter und Partei als Institution mit eigenen Aufgaben. Bremsende oder störende Elemente waren die wachsende Rivalität zwischen einzelnen Protagonisten und deren partielle Einbindung in andere Herrschaftsstränge, die Konflikte mit dem Reichsstatthalter und die Eigengesetzlichkeit der Partei- und Polizeiaktivitäten. Sehr rasch, zum Teil vom ersten Tag an, wird in den Niederschriften die große Selbständigkeit der Ressorts bzw. der Staatsminister bei der Aufgabenerledigung erkennbar. Sieberts Rolle ist mehr die eines Moderators, politische Grundsatzangelegenheiten spricht er meist dann an, wenn er aus einer persönlichen Unterredung mit Hitler berichten kann; seine Reputation als Verwaltungs-, Finanz- und Wirtschaftspolitiker gab ihm das Ansehen, das ihm aus dem Ministerpräsidentenamt – jedenfalls in diesem Gremium – nicht hatte erwachsen können.

Die personellen Veränderungen des Jahres 1935, die persönlichen Konflikte zwischen Wagner, Siebert und Epp und die wachsenden Auswirkungen der Verreichlichung nicht nur auf dem Sektor der Justiz hatten zur Folge, daß der Ministerrat 1935 praktisch nicht mehr tätig wurde und 1936 bzw. 1938 auch nur von einem punktuellen Wirken gesprochen werden kann. Die Bedeutung des Bayerischen Ministerrats in der NS-Zeit beschränkt sich also im wesentlichen auf die ersten beiden Herrschaftsjahre, es ist ein in zunehmendem Maße erodierendes Gremium ehemaliger bayerischer Staatlichkeit, das sein traditionsreiches Profil rasch verlor.

Über die Stellung des Ministerpräsidenten hatte der Ministerrat schon am 31. Mai 1933, nach Vortrag von Hermann Esser, einen Grundsatzbeschluß gefaßt, der streckenweise den Charakter einer Geschäftsordnung der Staatsregierung trug²³. Deutlich über die Bestimmungen der Verfassung von 1919 hinausgehend wurde einleitend formuliert:

»Der Ministerpräsident bestimmt innerhalb der vom Reichskanzler aufgestellten politischen Richtlinien und vorbehaltlich der Rechte des Reichsstatthalters die Richtlinien der Landespolitik. Die Mitglieder der Regierung verpflichten sich, innerhalb des ihnen anvertrauten Geschäftszweiges nach diesen Richtlinien zu handeln, die Einheitlichkeit und Geschlossenheit der Staatsregierung zu wahren, den Ministerpräsidenten über alle wichtigen Staatsangelegenheiten zu unterrichten und in streitigen

23 BayHStA, StK 9525; *Kratzer*, Ministerpräsident (wie Anm. 6), dort auch Abdruck des Grundsatzbeschlusses (S. 200f.).

Angelegenheiten der Stellungnahme des Ministerpräsidenten – möglichst ohne Abstimmung im Ministerrat – weitgehend Rechnung zu tragen.«

Dem Ministerpräsidenten wurde das Recht zugesprochen, Ressortminister zu beanstanden, er erhielt besondere Handlungsmöglichkeiten bei Beschlüssen gegen seine Stimme, insbesondere bei Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen. Als herausragende Aufgabe wurde ihm im Rahmen der Richtlinienkompetenz der Umbau der öffentlichen Verwaltung übertragen. Hier sahen die Richtlinien lediglich einschränkend vor, daß der Ministerpräsident grundsätzlich für einen »Ausgleich der Ressortinteressen« sorgen müsse.

Die Wirklichkeit entsprach diesen Ministerratsvorgaben jedoch nicht. Ludwig Siebert, der aus der Pfalz stammende Jurist, vor seiner Berufung nach München Oberbürgermeister von Lindau, konzentrierte seine Tätigkeit auf das Finanz- und das Wirtschaftsressort. Trotz markiger Reden draußen im Land vermitteln die Akten eher den Eindruck eines Beamten-Ministers bzw. Beamten-Ministerpräsidenten, dem es vor allem auf den inneren Landesausbau, auf Haushaltssanierung und technische Modernisierung ankam. Die Ernennung des über gute Beziehungen zu Hitler verfügenden zweiten Regierungsmitglieds Adolf Wagner zum Reichsverteidigungskommissar am 1. September 1939 verschob die Gewichte in der Zwei-Mann-Regierung weiter zu Ungunsten Sieberts. Bei dessen Nachfolger, dem aus Westfalen stammenden Paul Giesler, Bruder von Hitlers Architekten Hermann Giesler, der die Funktionen Sieberts und Wagners übertragen bekam, lassen die spärlich vorhandenen Akten ein erwähnenswertes Ausfüllen des Ministerpräsidentenamtes nicht erkennen.

Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats der Nachkriegszeit auch als Quelle zur bayerischen Rechts- und Verwaltungsgeschichte

Der Rechtshistoriker, Verwaltungsjurist oder Verwaltungswissenschaftler greift, wenn er sich über das Verfassungs- oder Verwaltungsrecht, die Gesetzgebung und Verwaltungsentwicklung Bayerns in der Nachkriegszeit informieren will, vermutlich zu einem Kommentar der Bayerischen Verfassung¹, dem von Wilfried Berg herausgegebenen »Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern«², oder er wirft einen Blick in das von Wilhelm Volkert herausgegebene »Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte« von 1983³.

Daß er zu all diesen Fragen weiterführende Informationen, vor allem über die handlungsleitenden Motive für eine Gesetzesvorlage oder die möglicherweise divergierenden Positionen einzelner Ressorts oder Minister, in den Protokollen des Bayerischen Ministerrats fände, die inzwischen in 6 Bänden für die Jahre 1945 bis 1949 vorliegen⁴, wird er in den seltensten

1 Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar begründet von *Hans Nawiasky*, 2., neubearb. Auflage ab 6. Lieferung hg. von *Karl Schweiger* und *Franz Knöpfle*, vorher von *Claus Leusser*, *Erich Gerner* und *Karl Schweiger*, München 1999 (Loseblatt-Kommentar); *Meder, Theodor*: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Stuttgart u.a. ⁴1992.

2 *Berg, Wilfried* u.a.: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, Stuttgart u.a. ⁶1996; *Tremel, Klaus* (Hg.): Verwaltungsgesetze des Freistaates Bayern. Sammlung bayerischer Gesetze und Verordnungen mit Verweisungen und Sachverzeichnis, München ²⁸1994 (Loseblatt-Ausgabe).

3 *Volkert, Wilhelm* (Hg.): Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, München 1983.

4 Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns:

– *Gelberg, Karl-Ulrich* (Bearb.): Das Kabinett Schäffer 28. Mai bis 28. September 1945, München 1995 (zitiert: *Protokolle Schäffer*).

– *Ders.* (Bearb.): Das Kabinett Hoegner I 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946, 2 Bde., München 1997 (zitiert: *Protokolle Hoegner I*).

– *Ders.* (Bearb.): Das Kabinett Ehard I 21. Dezember 1946 bis 20. September 1947, München 2000 (zitiert: *Protokolle Ehard I*).

– *Ders.* (Bearb.): Das Kabinett Ehard II 20. September 1947 bis 18. Dezember 1950, Bd. 1: 24.9.1947–22.12.1948, München 2003 (zitiert: *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948).

– *Ders.* (Bearb.): Das Kabinett Ehard II 20. September 1947 bis 18. Dezember 1950, Bd. 2: 1949, München 2005 (zitiert: *Protokolle Ehard II/2* 1949).

Fällen wissen, obwohl sie z.B. im Leopold-Wenger-Institut für Rechtsgeschichte der LMU in München vorhanden sind.

Es sei die These gewagt: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats sind für Rechtshistoriker, Verwaltungsjuristen und Verwaltungswissenschaftler von ähnlich großer Bedeutung wie für Historiker und Politikwissenschaftler.

Ein erstes Kapitel soll zeigen, welche Vielfalt an Rechtsmaterien die Protokolle insgesamt bieten. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf dem Verfassungsrecht. Weitere Bereiche der Gesetzgebung können nur gestreift werden. Daran anschließend wird an einem Beispiel die Dimension des Gesetzgebungsverfahrens in der Besatzungszeit skizziert. Im dritten Kapitel werden exemplarisch aus dem Bereich der Verwaltungsgeschichte vier Themenfelder präsentiert. Ein viertes und letztes Kapitel nimmt mit der Praxis des Begnadigungsrechts im Ministerrat eine ganz besondere Rechtsmaterie in den Blick. Die Beispiele stammen aus allen Kabinetten; der Schwerpunkt liegt dabei jedoch auf dem ersten Band über das Kabinett Ehard II 1947/1948.

I. Thematische Vielfalt

Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats sind zunächst eine zentrale Quelle zur Interpretation des Bayerischen *Verfassungsrechts*. Dies beginnt am 20. Oktober 1945 – und damit interessanterweise noch vor der Entstehung der Bayerischen Verfassung von 1946 – mit der Beratung des von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner vorgelegten *Gesetzentwurfs über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern*⁵. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 hatte aus bayerischer Perspektive die Entstehung der zentralistischen Weimarer Verfassung präjudiziert. Der Entwurf über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern sollte 1945 mit entgegengesetzter Stoßrichtung die »unumschränkte Staatshoheit« Bayerns feststellen und damit ein Präjudiz für eine künftige föderalistische Verfassungsentwicklung schaffen. Staatsrat Anton Pfeiffer faßte die mit dem Entwurf verknüpfte Intention im Ministerrat in die Worte: »Jedes neue Gebilde, das über Bayern entstehe, habe nur so viel Souveränität, als Bayern von seiner Souveränität

⁵ *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. LXXVII und Nr. 2 TOP I; *Fait, Barbara*: Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassunggebung in Bayern 1946, Düsseldorf 1998 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 114), S. 126f.

abgebe.« In diesem Zusammenhang⁶ und auch später vertraten im übrigen führende bayerische Politiker – im Unterschied zu der sich später mehrheitlich durchsetzenden Kontinuitätstheorie – mit Nachdruck die These vom Untergang des Deutschen Reiches, die ihrem föderalistischen Standpunkt insofern entgegenkam, als dadurch zunächst die ehemaligen Reichskompetenzen und -institutionen komplett auf die Länder übergingen⁷. Ferner spekulierte man, aus dieser Position heraus später souverän darüber entscheiden zu können, ob man einem Bundesstaat beitrat oder nicht⁸. Wegen seiner weitreichenden Wirkung und weil das Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt eine künftige Verfassungsgebende Landesversammlung auch bei der Ausarbeitung einer Bayerischen Verfassung in erheblicher Weise binden würde, lehnte die amerikanische Militärregierung den Entwurf ab. Die von der Staatsregierung gewünschte Festlegung scheiterte⁹.

Nach dem Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung (BV) vom 8. Dezember 1946 stellten die *Interpretation* sowie *Ausführung* einzelner Verfassungsartikel einen wesentlichen Inhalt der Beratungen des Ministerrats dar.

Umstritten war im Kabinett zum Beispiel die Interpretation des Art. 50 Abs. 2 BV. Es ging um die Frage, ob es zulässig sei, mehr als einen *Staatssekretär* in einem Ressort zu bestellen und, falls ja, welche Konsequenzen dies innerhalb des Ressorts (Geschäftsbereiche), für die Stellvertretung des Ministers sowie für das Stimmrecht im Kabinett habe¹⁰. Die Frage besaß eine besondere politische Bedeutung im Zusammenhang mit der Stellung des Staatssekretärs für das Flüchtlingswesen¹¹.

Intensiv beschäftigte die Kabinette Ehard I und II das *Sozialisierungsgebot* des Art. 160 BV. Der Gedanke einer Vergesellschaftung im sozialistischen Sinne war jedoch nicht ausschlaggebend für die drei Ausführungsgesetze, die der Ministerrat beriet. Das Motiv, in der Nachkriegszeit auf

6 Vgl. Pfeiffer in *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 2 TOP I; ferner Hoegner ebd., in Nr. 7 TOP II.

7 Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Gesetz Nr. 122 über den Erlass von Rechtsverordnungen auf Grund vormaligen Reichsrechts vom 8. Mai 1948 (GVBl. 82); *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 19 TOP XI und Nr. 20 TOP VIII.

8 Davon ging auch die Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1946 in Art. 178 aus. Dessen Auslegung durch die Militärregierung ließ diese Interpretation dann jedoch nach Inkrafttreten der Verfassung nicht mehr zu; vgl. Gelberg, Karl-Ulrich: Vom Kriegsende bis zum Ausgang der Ära Goppel (1945–1978), in: Max Spindler/Alois Schmid (Hg.): *Handbuch der bayerischen Geschichte*, Bd. IV/1, München 2003, S. 723f.

9 *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. LXXVII.

10 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 1 TOP XI und Nr. 2 TOP III; *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 43 TOP II.

11 Bauer, Franz J.: *Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945–1950*, Stuttgart 1982 (= *Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Bd. 3), S. 134–139. Vgl. ferner juristisch Köhler, Gerd Michael: *Der bayerische Staatssekretär nach der Verfassung von 1946*, München 1982 (= *Münchner Universitätschriften*, Reihe der Juristischen Fakultät, Bd. 52).

dem Energiesektor Sozialisierungen vorzunehmen, entsprang »mangelnden betriebswirtschaftlichen Alternativen«¹² und weniger ordnungspolitischen Vorstellungen¹³. Die Stoßrichtung des vom Ministerrat beratenen *Dritten Gesetzes zur Durchführung des Art. 160 der Bayerischen Verfassung*¹⁴ zielte vor allem darauf, Unternehmen wie dem RWE und der BAWAG im Sinne des bayerischen Landeselektrizitätsversorgungskonzepts¹⁵ die in den Jahren des Nationalsozialismus erteilten Vorkonzessionen zum Bau von Wasserkraftwerken wieder zu entziehen¹⁶.

Bei der Beratung des Senatsgesetzes am 26. April 1947 im Ministerrat¹⁷ ging es unter anderem um die Ausführung des Art. 35 BV (*Zusammensetzung des Senats*). Hier gewähren die Protokolle sogar einen Blick auf die Hintergründe der Verfassungsentstehung 1946 und zwar auf die damalige Festlegung der Verteilung der 5 Sitze der Religionsgemeinschaften im Verhältnis 2:2:1 auf katholische und evangelische Kirche sowie den Landesverband der israelitischen Kultusgemeinden. Dies ging ausweislich der Protokolle auf eine interne Absprache im Verfassungsausschuß zurück. Ministerpräsident Hans Ehard erklärte, er habe damals bereits Bedenken gehabt und ein Verhältnis von 3:2:1 vorgeschlagen (Religionszugehörigkeit 1946: 71,35% röm.-kath., 26,46% prot., 0,26% israelitisch). Der Vorschlag Kultusminister Alois Hundhammers, im Ausführungsgesetz den israelitischen Vertreter zu streichen und nun damit zu 3 katholischen Vertretern zu gelangen, nachdem die jüdische Kultusgemeinde sehr klein sei, war jedoch im Kabinett nicht mehrheitsfähig.

Die Schaffung der rechtlichen Grundlage für *Wahlen* auf allen Ebenen nimmt besonders viel Raum in den Ministerratsprotokollen ein. Im Kabinett Hoegner I betraf dies die Wahlordnung für die Gemeindewahlen¹⁸ und die Gesetze über die Wahl zur Verfassungsgebenden Landesversammlung¹⁹ so-

12 Kronawitter, Hildegard: Wirtschaftskonzeptionen und Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie in Bayern 1945–1949, München 1988 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, Bd. 1) S. 139.

13 Protokolle Ehard I (wie Anm. 4), Einleitung S. CXXXIVf.

14 Protokolle Ehard II/1 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 37 TOP I.

15 Ebd., Einleitung S. XCI.

16 Ebd., Einleitung S. CVIII.

17 Protokolle Ehard I (wie Anm. 4), Nr. 19 TOP II; vgl. ebd., Nr. 17 TOP III, Nr. 18 TOP V und XXIII, Nr. 20 TOP III und V sowie Nr. 28 TOP XXV, ferner Protokolle Hoegner I (wie Anm. 4), Nr. 59 TOP I; s. Gelberg, Karl-Ulrich: Die Entstehung des Bayerischen Senats in Verfassung und Senatsgesetz 1946/1947, in: Helga Schmöger (Bearb.): Der Bayerische Senat. Biographisch-statistisches Handbuch 1947–1997, Düsseldorf 1998 (= Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 10) S. 23–60. – Gesetz Nr. 74 Gesetz über den Senat vom 31. Juli 1947 (GVBl. 162).

18 Protokolle Hoegner I (wie Anm. 4), Nr. 12 TOP XV und Nr. 13 TOP IV.

19 Ebd., Nr. 17 TOP VIII. – Gesetz Nr. 36 für die Wahl einer Verfassungsgebenden Landesversammlung vom 14. Februar 1946 (GVBl. 261).

wie über den Volksentscheid über die Verfassung und die Wahl des Bayerischen Landtags²⁰. Bereits das Kabinett Hoegner hatte zur Ausführung der Art. 72 und 74 BV auch ein Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid beraten, allerdings ohne zu einem Ergebnis zu gelangen²¹. 1947 und 1948 monierten KPD und SPD dann mehrfach das Fehlen einer rechtlichen Grundlage für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid²². Dazu kam es jedoch erst mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung durch das Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid vom 29. März 1949²³ (*Landeswahlgesetz*), das der Ministerrat 1948 intensiv beriet²⁴.

Neben Ausführungsbestimmungen zu den Art. 72 und 74 enthielt das Gesetz auch eine erste Auslegung des in Art. 14 der BV niedergelegten Prinzips der »verbesserten Verhältniswahl«. Um es vorweg zu nehmen, die SPD-Opposition lehnte das Gesetz, bei dem es natürlich um die Sitzverteilung im Landtag und damit um eine Machtfrage ging, vor allem deshalb ab, weil es, so Wilhelm Hoegner, im Widerspruch zum Verfassungstext ein »unzulässiges Gemisch von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht« enthalte²⁵. Nach der Verabschiedung des Gesetzes durch den Landtag erhob die SPD-Fraktion daher Anfechtungsklage²⁶ vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof.

In seiner ersten Entscheidung in einer Meinungsverschiedenheit darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird (Art. 75 Abs. 3 BV), beanstandete der Verfassungsgerichtshof am 2. Dezember 1949 jedoch die Bestimmungen nicht, die sich auf die Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl bezogen, und bestätigte in dieser Hinsicht das Landeswahlgesetz²⁷. Allerdings stellte das Gericht fest, daß Art. 86 Abs. 1 und Art. 92

20 *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 39 TOP IV, Nr. 50 TOP XI und Nr. 52 TOP I. – Gesetz Nr. 45 betreffend den Volksentscheid über die Bayerische Verfassung und die Wahl des Bayerischen Landtags vom 3. Oktober 1946 (GVBl. 309).

21 *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 56 TOP VII.

22 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 22 TOP XVI und *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 25 TOP VIII und Nr. 30 TOP VI.

23 GVBl. 69.

24 Vgl. *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 30 TOP VI, Nr. 31 TOP I, Nr. 32 TOP V, Nr. 34 TOP IV und Nr. 50 TOP VII.

25 Bayerischer Staatsanzeiger 10.12.1949.

26 Vgl. *Unterpaul, Klaus*: Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, München 1992 (= Beiträge zum Parlamentarismus, Bd. 7), S. 77–80; s. im Detail BayHStA, StK 10954.

27 Abdruck der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 2.12.1949 in: Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, hg. vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, München o.J. (NF Bd. 2 1949), S. 181–220. Vgl. *Kolb, Gerhard*: Zur Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs 1947–1957, in: Bayerische Verwaltungsblätter 3 (1957), S. 266–271, hier S. 270f.

Abs. 1 des Gesetzes und damit zentrale Bestimmungen des Abschnitts über Volksbegehren und Volksentscheid verfassungsändernd seien²⁸. Das Landeswahlgesetz hatte darin für Volksentscheide und gesondert für Volksentscheide zur Abberufung des Landtags Beteiligungsquoten sowie die Zustimmung qualifizierter Mehrheiten vorgesehen²⁹.

Die Ministerratsprotokolle sind nicht nur eine wichtige Quelle für Verfassungsrecht und Gesetzgebung, sondern, wie das Beispiel zeigt, auch für die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Sie belegen im übrigen im Falle des Landeswahlgesetzes, daß die Möglichkeit einer Verfassungsklage bereits die Formulierung des Gesetzentwurfs beeinflusst hatte.

Das Landeswahlrecht ist im übrigen eine der wenigen Gesetzesmaterien, über die eine Monographie vorliegt³⁰. Das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999 enthält eine Dokumentation des umfangreichen Schrifttums, das zu einzelnen Bundesgesetzen existiert³¹. Die Entstehung bayerischer Landesgesetze der Nachkriegszeit hat bisher nur in ganz wenigen Fällen eine wissenschaftliche Würdigung gefunden; genannt seien das Bodenreformgesetz³², das Rundfunkgesetz³³ oder die Schulreform (Gesetzentwürfe über die Schulgeldfreiheit sowie über die Lehr- und Lernmittelfreiheit)³⁴. Die Flüchtlingsgesetzgebung wird von Franz J. Bauer³⁵ behandelt, die verschiedenen gesetzlichen Regelungen zur Wiedergutmachung

28 Sie standen in Widerspruch zu Art. 74 und Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BV.

29 Vgl. SZ 3./4.12.1949. Das Landeswahlgesetz wurde im September 1950 dementsprechend geändert. – Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) vom 29. März 1949 in der Fassung der Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 27. September 1950 (GVBl. 128).

30 *Unterpaul*, Grundsätze (wie Anm. 26).

31 *Schindler, Peter*: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, hg. vom Deutschen Bundestag, Berlin 2000 (CD-ROM).

32 *Enders, Ulrich*: Die Bodenreform in der amerikanischen Besatzungszone 1945–1949 unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, Ostfildern 1982 (= Studien zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 2). Vgl. *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. CIII f.

33 *Maaßen, Ludwig*: Der Kampf um den Rundfunk in Bayern. Rundfunkpolitik in Bayern 1945–1973, Berlin 1979 (= Rundfunkforschung, Bd. 7); *Mettler, Barbara*: Demokratisierung und Kalter Krieg. Zur amerikanischen Informations- und Rundfunkpolitik in Westdeutschland 1945–1949, Phil. Diss. Konstanz 1973; *Dies.*: Pluralismus oder Staatsrundfunk? Zur Auseinandersetzung zwischen US-Besatzungsmacht und Bayern um das 1. Bayerische Rundfunkgesetz von 1948, in: *Winfried B. Lerg/Rolf Steininger* (Hg.): Rundfunk und Politik 1923–1973, Berlin 1975, S. 243–260.

34 Vgl. *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Nr. 30 TOP IV, Nr. 40 TOP III, Nr. 41 TOP II, Nr. 43 TOP III, Nr. 45 TOP VI, Nr. 46 TOP VIII, Nr. 47 TOP I, Nr. 50 TOP III und Nr. 52 TOP III. S. dazu *Buchinger, Hubert*: Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, in: *Max Liedtke* (Hg.): Handbuch der Geschichte des Bayerischen Bildungswesens, Bd. 3, Bad Heilbrunn 1997, S. 549–594; *Müller, Winfried*: Schulpolitik in Bayern im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945–1949, München 1995 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Bd. 36); *Merkt, Hans* (Hg.): Dokumente zur Schulreform in Bayern, München 1952.

35 *Bauer*, Flüchtlinge (wie Anm. 11).

chung (Rückerstattung und Entschädigung) von Constantin Goschler³⁶. Ansonsten liegen hier die Themen in großer Zahl sozusagen »auf der Straße«.

Die Protokolle beeindrucken zunächst durch ihre bloße Themenvielfalt. Zu den Schwerpunktthemen der Nachkriegszeit wie *Flüchtlingswesen*³⁷ oder *Entnazifizierung* enthalten sie ferner das ganze Spektrum rechtlicher und verwaltungsorganisatorischer Regelungen, oft bis in kleinste Details.

Für die *Entnazifizierung* gilt dies von der Entstehung des sogenannten Befreiungsgesetzes vom März 1946³⁸ bis zur Auflösung des Staatsministeriums für Sonderaufgaben und der Beratung über das Gesetz zum Abschluß der politischen Befreiung im Jahr 1949. Im vorletzten Band³⁹ seien aus diesem Bereich das Zweite Gesetz über die Abänderung einzelner Vorschriften des Gesetzes zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus (vom 5. März 1946) (Zweites Änderungsgesetz) (vom 5. April 1948)⁴⁰ und das Gesetz zur Überführung der bei der politischen Befreiung tätigen Personen in andere Beschäftigungen (vom 27. März 1948) genannt⁴¹. Das Zweite Gesetz lockerte zahlreiche Bestimmungen wie z.B. das Beschäftigungsverbot und setzte damit die Kehrtwende der Militärregierung in der Entnazifizierungspolitik rechtlich um, die nun auf eine beschleunigte Abwicklung drängte. Das Überführungsgesetz regelte in großzügiger Weise die Übernahme der Mitarbeiter der Spruchkammern etc. in den öffentlichen Dienst⁴².

Ein wesentlicher Aspekt in allen Nachkriegskabinetten war auch die Aufhebung oder Änderung *nationalsozialistischer Gesetzgebung*⁴³. Hierzu

36 Goschler, *Constantin*: Wiedergutmachung. Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus (1945–1954), München 1992 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Bd. 34). Vgl. auch Hockerts, *Hans Günter*: Wiedergutmachung in Deutschland. Eine historische Bilanz 1945–2000, in: VfZ 49 (2001), S. 167–214. S. ferner zu dem nicht realisierten Entwurf eines Gesetzes über den Aufbau des bayerischen Handwerks *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Nr. 43 TOP X; BayHStA, StK-GuV 51 sowie Boyer, *Christoph*: Zwischen Zwangswirtschaft und Gewerbefreiheit. Handwerk in Bayern 1945–1949, München 1992 (= Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 41) S. 163–168.

37 Vgl. *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. LXXXIII f.; *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Einleitung S. CXXV f.; *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Einleitung S. XCIII–XCVI.

38 *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 8 TOP I, Nr. 13 TOP II, Nr. 14 TOP V, Nr. 16 TOP XV, Nr. 17 TOP III und XIII, Nr. 18 TOP I und XIII sowie Nr. 19 TOP VI und VII. – Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus [BefrG] vom 5. März 1946 (GVBl. 145).

39 Vgl. *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Einleitung S. XCIX f.

40 Vgl. ebd., Nr. 25 TOP II. – Zweites Gesetz über die Abänderung einzelner Vorschriften des Gesetzes zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus [BefrG] vom 5. März 1946 [GVBl. 145] (Zweites Änderungsgesetz) vom 5. April 1948 (GVBl. 48a).

41 Gesetz zur Überführung der bei der politischen Befreiung tätigen Personen in andere Beschäftigungen vom 27. März 1948 (GVBl. 48a).

42 Vgl. *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Nr. 7 TOP VII, Nr. 8 TOP III, Nr. 9 TOP VII, Nr. 34 TOP VIII, Nr. 40 TOP V und Nr. 51 TOP VII.

43 Vgl. *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. CV f.; *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Einleitung S. CXVII; *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Einleitung S. CII. S.

zählte unter anderem die Aufhebung des Reichsnährstands⁴⁴. Im weiteren Sinne gehörte dazu, um ein weiteres Beispiel zu nennen, auch die Ergänzung des Familienrechts durch das Gesetz Nr. 95 über die Anerkennung freier Ehen rassistisch und politisch Verfolgter⁴⁵.

Weitere große Bereiche sind etwa die Wirtschaftsordnung (Organisation der Bewirtschaftung, Treuhandverwaltung⁴⁶, Gewerberecht, Schwarzmarkt), die Sozial- (Sozialversicherung⁴⁷) und Kriegsfolgesgesetzgebung (KB-Leistungsgesetz)⁴⁸ sowie der Lastenausgleich⁴⁹, die Haushalts-⁵⁰, Steuer- und Finanzausgleichsgesetzgebung⁵¹ oder die zahlreichen Regelungen für Schulen und Hochschulen. Die Liste wäre fortzusetzen.

Lediglich erwähnt sei ferner, daß die Protokolle auch eine zentrale Quelle für das *Besatzungsrecht*, seine Entstehung und Anwendung, darstellen; etwa im neuen Band zur Proklamation Nr. 7, auf der die zweite Neuordnung der Bizone mit der Aufwertung des Frankfurter Wirtschaftsrates zum »Quasi-Parlament« der Westzonen basierte⁵². Daneben finden der Stuttgarter Länderrat und ab 1948 auch die gesteigerte Gesetzgebungstätigkeit des bereits erwähnten Frankfurter Wirtschaftsrats ihren Niederschlag in den Beratungen. Bayern stellte dessen Gesetzgebungskompetenz⁵³ für Sachgebiete, die über den für die Wirtschaftsverwaltung notwendigen engeren Bereich hinausgingen, immer wieder gezielt in Frage, um kein Präjudiz zuungunsten der Länder entstehen zu lassen⁵⁴.

Etzel, Matthias: Die Aufhebung von nationalsozialistischen Gesetzen durch den Alliierten Kontrollrat (1945–1948), Tübingen 1992.

44 Vgl. *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 30 TOP XIII. – Erste Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über die Auflösung des Reichsnährstandes vom 19. Mai 1948 (GVBl. 103).

45 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 16 TOP V und *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 2 TOP III. – Gesetz Nr. 95 über die Anerkennung freier Ehen rassistisch und politisch Verfolgter vom 31. Dezember 1947 (GVBl. 1948 2).

46 *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. XCVIIIff.

47 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Einleitung S. CXXXVII; *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Einleitung S. CXVI.

48 Vgl. z.B. das Gesetz Nr. 64 über Leistungen an Körperbeschädigte (K.B.-Leistungsgesetz) vom 26. März 1947 (GVBl. 107); *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 3 TOP X, Nr. 10 TOP XXIII und Nr. 24 TOP VI; *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 30 TOP III, Nr. 43 TOP XI, Nr. 45 TOP X und Nr. 46 TOP I.

49 *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 51 TOP I.

50 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Einleitung S. CXXXVI; *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Einleitung S. CV.

51 *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Einleitung S. CIX.

52 Vgl. ebd., Einleitung S. LXXXIV.

53 Vgl. ebd., Nr. 2 TOP II.

54 Z.B. beim Gewerbezulassungsgesetz und Lastenausgleichsgesetz *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 43 TOP VI sowie dem Tarifvertragsgesetz ebd., Nr. 49 TOP VII.

Eine Schneise durch das Dickicht der Bände und die zahlreichen rechtlichen Regelungen (Gesetze und Verordnungen) schlägt das Register. Gerade zur Rekonstruktion der Genese einzelner Gesetze erfüllen die Protokolle die Funktion eines Navigationsinstruments. Über sie werden die Vorbereitung in den Ressorts und der Regierungszentrale, der Staatskanzlei, die Veränderungen aufgrund der Kabinettsberatungen sowie die Stellungnahme der Militärregierung (über den Aktenbestand des Office of Military Government for Bavaria (OMGB) im Bayerischen Hauptstaatsarchiv)⁵⁵ und die weitere Behandlung in Landtag und Senat (durch Verweise auf die Stenographischen Berichte und Beilagen beziehungsweise beim Senat auf die Anlagen) in verknüpfter Weise erschlossen. Grundlage für die Kommentierung vieler Gesetze und Verordnungen ist der Aktenbestand StK-GuV (Gesetzgebungsdokumentation) im Bayerischen Hauptstaatsarchiv, der auch die verschiedenen Entwurfsphasen sowie die interministerielle Korrespondenz dokumentiert.

II. Gesetzgebung in der Besatzungszeit:

Das Beispiel des bayerischen Gemeindewahlgesetzes (1948)

Wenn im folgenden ein Gesetzgebungsvorgang etwas genauer betrachtet werden soll, so geschieht dies vor allem, um den besonderen Charakter der Landesgesetzgebung in der Besatzungszeit aufzuzeigen. Eine wesentlicher Ertrag der Edition ist die Erkenntnis, daß der Einfluß der Militärregierung auf die institutionelle Entwicklung der Verwaltung und generell auf die Gesetzgebung trotz stufenweiser Reduzierung ihrer Eingriffsrechte wesentlich intensiver war, als von der Forschung bisher angenommen wurde⁵⁶. Das ganze Ausmaß dieser Beeinflussung wird im Detail erst durch die Edition der Ministerratsprotokolle sichtbar.

Eine Aussage wie die Ministerpräsident Ehards im Ministerrat im April 1947⁵⁷: »Sicher sei es ganz zweckmäßig, wenn unsere Referenten mit den Referenten der Militärregierung enge Verbindung hielten, auch schon im Entstehungsstadium eines Gesetzes. Man müsse aber darauf achten, daß man die Verantwortlichkeit sichtbar vor sich habe und daß diese nicht ver-

55 In die Begutachtung der bayerischen Gesetze war nach dem Beschluß des Landtags und vor der Publikation im GVBl. auch die Legislation Branch der Legal Division von OMGB (Berlin) eingeschaltet; vgl. dazu den Bestand OMGBUS-Legal Division im BayHStA.

56 Vgl. im Detail zum Verfahren *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Einleitung S. XCV–CI und *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Einleitung S. LXXIV–LXXIX.

57 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 20 TOP V.

wischt werde«, zeigt das ganze Dilemma der Staatsregierung, angesichts der Praxis einer überwiegend verdeckten Einflußnahme des OMGB. Zunächst hatte sie das Verfahren begrüßt, weil es die bayerische Seite nicht öffentlich desavouierte. Nach der Parlamentarisierung fanden Ehard und seine Kabinettskollegen, an deren Haltung man auch ihr gewachsenes Selbstbewußtsein ablesen kann, es jedoch zunehmend schwer erträglich, als Urheber von Regelungen zu erscheinen, die gar nicht auf ihre Entscheidung, sondern die indirekte Einflußnahme der Militärregierung zurückgingen. Ehard fand für seinen Ärger die für ihn ungewohnt deutlichen Worte: »Wenn die Militärregierung einen Wunsch habe, möge sie diesen in einem vom General⁵⁸ oder seinem Stellvertreter unterschriebenen Brief mitteilen; dieser werde dann jederzeit berücksichtigt.« Die Protokolle zeigen, daß sich die Praxis jedoch in den kommenden Jahren nur wenig änderte. Im Ton resigniert konstatierte Ehard dann im Sommer 1948, »man müsse sich darüber im klaren sein, daß wir z. Zt. eine mehr oder weniger verschleierte Militärdiktatur hätten.«⁵⁹

Als Beispiel für ein Gesetzgebungsverfahren, das den amerikanischen Anteil deutlich zeigt, wurde das *Gemeindewahlgesetz* von 1948 gewählt⁶⁰. Mit ihm verbanden die Amerikaner dezidierte Vorstellungen von Demokratie und Bürgernähe.

Gleich zu Beginn der Beratungen im Januar 1948 stellte Innenminister Willi Ankermüller im Ministerrat fest, »es seien bezüglich der Gemeindewahlen verschiedene Vorschläge von den Amerikanern gekommen, die man beachten müsse«⁶¹. Sehr schön zeigt das Beispiel, welchen Spielraum die Staatsregierung gegenüber einzelnen amerikanischen Anregungen besaß. Ihren Vorschlag, die Möglichkeit einer Auflösung des Gemeinderats durch ein Volksbegehren im Gemeindewahlgesetz vorzusehen⁶², konnte der Ministerrat ignorieren. Anders verhielt es sich jedoch gegenüber ihrem Verlangen, beim Wahlmodus das Kumulieren und Panaschieren neben der Listenwahl einzuführen⁶³. Diese Forderung entsprach dem von der Militärregierung vertretenen Grundsatz der Persönlichkeitswahl. Nach ihrer Auffassung war die direkte Verantwortlichkeit des Mandatsträgers gegenüber seinen Wählern auf Gemeindeebene ein Kernelement der Demokratie. Hier

58 Gemeint ist General Walter J. Muller (1895–1967), 1945–1947 Director des OMGB; vgl. *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. LXX–LXXV.

59 *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 37 TOP II.

60 Zum Gemeindewahlgesetz s. im Detail BayHStA, StK-GuV 715. – Gesetz Nr. 103 über die Wahl der Gemeinderäte und der Bürgermeister (Gemeindewahlgesetz) vom 27. Februar 1948 (GVBl. 19).

61 *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 12 TOP VI.

62 Ebd., Nr. 12 TOP VI.

63 Ebd., Nr. 12 TOP VI und Nr. 17 TOP II.

half alles Sträuben nichts; in einem solch zentralen Punkt gab es keinen Spielraum für die Staatsregierung. Auf den Einwand des Staatssekretärs im Innenministerium, Josef Schwalber, das Verfahren sei im Vergleich zur Listenwahl zu umständlich, erwiderte John P. Bradford von der Civil Administration Division (OMGB) schroff: »wenn es in New York gehe, werde es in München auch gehen. Es schade nicht, wenn die Ergebnisfeststellung länger dauere«⁶⁴. Das in Art. 24 des Gemeindewahlgesetzes schließlich niedergelegte Prinzip des Kumulierens und Panaschierens verdankt Bayern also dem ausdrücklichen Wunsch der Militärregierung.

Auf die Beachtung der Leitlinien der amerikanischen Demokratisierungspolitik in der bayerischen Gesetzgebung achtete vor allem der Leiter der Civil Administration Division, Albert C. Schweizer (1900–1949)⁶⁵, der mächtigste und einflußreichste Mitarbeiter der bayerischen Militärregierung bis zu ihrer Auflösung 1949. Vielfach übte er Kritik und nutzte dafür zunehmend auch die Medien; das neue Gemeindewahlrecht lobte er jedoch ausdrücklich⁶⁶.

Insgesamt ist für die Gesetzgebung festzuhalten: Die Einflußnahme der Amerikaner auf Gesetze und Verordnungen nach der Zuleitung an OMGB variiert von Fall zu Fall.⁶⁷ Die Quellenlage erlaubt für fast jeden Einzelfall eine präzise Bestimmung von Grad und Form der Einwirkung. Dabei reichte das Spektrum der amerikanischen Reaktionen von auflagenloser Zustimmung über Anregungen und geringfügige fakultative Änderungsvorschläge, die Anweisung zu Ergänzungen, zur Änderung oder Tilgung einzelner Abschnitte oder Paragraphen bis zum Hinweis auf eine wahrscheinliche Ablehnung oder als »ultima ratio« in Ausnahmefällen gar bis zur Aufhebung eines bereits vom Landtag beschlossenen Gesetzes.

64 Ebd., Nr. 12 TOP VI.

65 Vgl. *Protokolle Schäffer* (wie Anm. 4), S. 92f.; Fotos in: SZ 3.4.1948 und 28.7.1949. Vgl. den Nachruf, ebenfalls mit Foto, in: NZ 11.10.1949.

66 SZ 17.4.1948; Der Tagesspiegel 15.4.1948.

67 Beim Staatshaushalt war auch OMGUS immer beteiligt. Sonst besaß die Beteiligung überwiegend formalen Charakter; dies änderte sich jedoch stets dann, wenn Gesetze anstanden wie z.B. das Rundfunkgesetz, die für die Demokratisierung zentrale Bedeutung hatten; vgl. *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Einleitung S. XCV; *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Einleitung S. XCV–CI; *Protokolle Ehard II/1 1947/1948* (wie Anm. 4), Einleitung S. LXXIV.

III. Die Protokolle als Quelle für die Verwaltungsgeschichte

Fast genauso facettenreich und eminent politisch wie die rechtlichen Aspekte sind die verwaltungsgeschichtlichen Inhalte der Ministerratsprotokolle⁶⁸. Allein die Betrachtung der Ministerialebene in der unmittelbaren Nachkriegszeit wäre ein eigenes Thema. So besaßen zum Beispiel die Wiedererrichtung eines Justizministeriums Anfang Oktober 1945 nach der Verreichlichung der Justiz zum 1. April 1935 sowie die Schaffung eines Bayerischen Staatsministeriums für Verkehrsangelegenheiten⁶⁹ zum 26. Januar 1946⁷⁰ unter Ministerpräsident Wilhelm Hoegner eine dezidiert föderalistische Stoßrichtung⁷¹. Hier sollen jedoch in aller Kürze vier andere Punkte betrachtet werden.

1. Personeller Wiederaufbau in Verwaltung und Justiz

Über die Edition wird auch der personelle Wiederaufbau von Verwaltung und Justiz des Freistaates Bayern nach 1945 faßbar⁷². Beförderungen vom Ministerialrat an aufwärts in den Staatsministerien, Ernennungen der Regierungspräsidenten sowie der Behördenleiter der Landeszentralbehörden, leitender Richter und Generalstaatsanwälte an den Oberlandesgerichten etc. wurden vom Ministerrat beschlossen. Im Unterschied z.B. zur nordrhein-

68 Vgl. anregend *Blessing, Werner K.*: Bayerns Verwaltung im 20. Jahrhundert. Bemerkungen zu Leitenden, Forschungsstand und Perspektiven, in: ZBLG 61 (1998), S. 59–95.

69 Die wissenschaftliche Darstellung bayerischer Staatsministerien der Nachkriegszeit ist bisher über Ansätze nicht hinausgekommen; vgl.: Tradition und Perspektive. 150 Jahre Bayerisches Kultusministerium, hg. vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, München 1997; *Borchardt, Knut*: Zur Geschichte des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Stuttgart 1987 (= Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 34); Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziale Fürsorge. Tätigkeitsbericht 1945–1950, o.O. und o.J. [1950]; 75 Jahre Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven, o.O. und o.J. [1993]; 75 Jahre Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft, München 1994; *Rumschöttel, Hermann*: Das Bayerische Staatsministerium der Justiz 1799–1966, München 1990; 10 Jahre Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1980; 25 Jahre Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1995.

70 Vgl. *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 7 TOP II. – Verordnung Nr. 33 über die Errichtung eines Staatsministeriums für Verkehrsangelegenheiten vom 26. Januar 1946 (GVBl. 62). S. im Detail BayHStA, StK-GuV 83.

71 Vgl. *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Einleitung S. CXI.

72 Vgl. dazu für Rheinland-Pfalz *Springorum, Ulrich*: Entstehung und Aufbau der Verwaltung in Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg (1945–1947), Berlin 1982 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 88). Eine vergleichbare Studie für Bayern liegt nicht vor.

westfälischen Edition kommen auch die regelmäßigen Beratungen unter dem Tagesordnungspunkt »Personalangelegenheiten« in der Edition vollständig zum Abdruck⁷³.

Ausführliche Biogramme machen die Protokolle insgesamt zur Vorstufe eines Handbuchs der höheren Beamtschaft nach 1945⁷⁴. Die Basis für umfangreiche prosopographische Arbeiten ist dadurch gegeben; die Idee eines neuen »Schärl«⁷⁵ nach Abschluß der Edition ist keineswegs abwegig.

Ein Beispiel aus dem neuesten Band sei genannt: Im Dezember 1947 schlug Kultusminister Hundhammer die Beförderung von Ministerialrat Josef Mayer, dem Leiter seines Ministerbüros, zum Ministerialdirigenten vor. Hundhammer lag sehr an der Beförderung Mayers, der dann von 1948 bis 1963 Amtschef des Hauses am Salvatorplatz wurde, und auf den unter anderem das Schulorganisationsgesetz von 1950 zurückgeht. Finanzminister Kraus erhob Einwände dagegen. Zunächst verwies er auf die Anciennität, schließlich auf die »bedauerliche Schwerhörigkeit von Mayer [...], die mitunter zu Mißverständnissen führe und einen hierdurch offenbar geförderten Mangel an Einfühlungsvermögen bei etwaigen Entscheidungen im Gefolge habe.«⁷⁶ Auch die angemessene Berücksichtigung von Philologen neben Juristen (Mayer war Jurist) in den Spitzenstellungen des Kultusministeriums wurde bei dieser Gelegenheit thematisiert. Hundhammer wischte die Einwände energisch beiseite. Er war nicht bereit, auf Mayer als rechte Hand zu verzichten und erklärte: »Im übrigen müsse man es einem Minister selbst überlassen, wen er für den Posten als geeignetsten Mitarbeiter halte.« Damit setzte er sich durch. Nach der Gründung der Bundesrepublik wird über die Protokolle auch erkennbar, welche Bedeutung Bayern der Besetzung wichtiger Posten in den Bundesministerien mit bayerischen Beamten beimaß⁷⁷.

73 In den ersten Nachkriegsjahren läßt sich anhand der Protokolle auch der Wandel der Wiedereinstellungspraxis verfolgen, der parallel zum Bedeutungsverlust der Entnazifizierung auf der Agenda der politischen Ziele der Militärregierung verlief; vgl. *Protokolle Ehard* II/1 1947/1948 (wie Anm. 4), Einleitung S. CI.

74 In Österreich ist aus der Arbeit an den Editionen der Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik sowie des Jahres 1945 der folgende Band entstanden: *Enderle-Burcel, Gertrude/Follner, Michaela*: Diener vieler Herren. Biographisches Handbuch der Sektionschefs der Ersten Republik und des Jahres 1945, Wien 1997.

75 *Schärl, Walter*: Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtschaft von 1806 bis 1928, Kallmünz 1955 (= Münchener Historische Studien, Abt. Bayerische Geschichte, Bd. 1).

76 *Protokolle Ehard* II/1 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 10 TOP XI.

77 *Protokolle Ehard* II/2 1949 (wie Anm. 4), Nr. 82 TOP II, Nr. 89 TOP VI und Nr. 91 TOP X. Vgl. *Wengst, Udo*: Staatsaufbau und Regierungspraxis. 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 74), S. 135–193; neuerdings für das Bundeswirtschaftsministerium *Löffler, Bernhard*: Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard, Stuttgart 2003 (= Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beihefte 162).

Selbstverständlich stellten auch die von der Militärregierung angestrebte Reform des *Berufsbeamtentums*⁷⁸ sowie das Beamtenrecht – konkret das Bayerische Beamtengesetz vom 28. Oktober 1946⁷⁹ und seine Praxis, die nach der 1948 wiederholt geäußerten Auffassung der Militärregierung im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzes stand⁸⁰ – eine regelmäßig wiederkehrende Thematik dar.

2. Wiederherstellung der Regierungsbezirke

Durch das Gesetz Nr. 107 zur Wiederherstellung der Kreise Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken und Mittelfranken vom 20. April 1948 (Art. 185) wurden die 1932/1933 im Zuge des Behördenabbaus zusammengelegten Regierungsbezirke wiederhergestellt. Im Ministerrat wurde die Frage 1947 und 1948 kontrovers debattiert⁸¹. Vor der Währungsreform hatte der streitbare Finanzminister Hans Kraus erhebliche Bedenken. Den Ausschlag gab jedoch das Votum von Ministerpräsident Hans Ehard, der am 17. Januar 1948 erklärte, »hier handle es sich um eine Verfassungsbestimmung^[82]. Der Landtag müsse entscheiden. Auf einen rein fiskalischen Standpunkt könne man sich nicht stellen.«⁸³ Die Bindung an Art. 185 BV sowie der Druck regionaler Lobbyisten im Landtag gaben den Ausschlag. Der Sachverhalt ist ein Musterbeispiel für die Diskussion, die auch heute angesichts knapper Kassen immer wieder beim Thema »Staats- und Verwaltungsvereinfachung« geführt wird.

78 Benz, Wolfgang: Reform des öffentlichen Dienstes? Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen, in: *Ders.*: Zwischen Hitler und Adenauer. Studien zur deutschen Nachkriegsgesellschaft, Frankfurt a.M. 1991, S. 155–183; Garner, Curt: Schlußfolgerungen aus der Vergangenheit? Die Auseinandersetzungen um die Zukunft des deutschen Berufsbeamtentums nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, in: Hans-Erich Volkmann (Hg.): Ende des Dritten Reiches – Ende des Zweiten Weltkriegs. Eine perspektivische Rückschau, München 1995, S. 607–674.

79 GVBl. 349. – *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 45 TOP II; vgl. zum Einfluß der Amerikaner auf dessen Entstehung Heydenreuter, Reinhard: Office of Military Government for Bavaria, in: Christoph Weisz (Hg.): OMGUS-Handbuch. Die amerikanische Militärregierung in Deutschland 1945–1949, München 1994 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Bd. 35), S. 143–295, hier S. 211.

80 Vgl. *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Einleitung S. LXXXVIII.

81 Vgl. *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 10 TOP XXV, Nr. 26 TOP V und Nr. 27 TOP V; *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 12 TOP VII und Nr. 24 TOP III.

82 Art. 185 BV lautet: »Die alten Kreise (Regierungsbezirke) mit ihren Regierungssitzen werden ehestens wiederhergestellt.«

83 Vgl. *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 12 TOP VII.

3. Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern

Regelmäßiger Gegenstand der Ministerratssitzungen ist selbstverständlich die Frage der Kompetenzverteilung zwischen den Ministerien, die immer auch eine Machtfrage zwischen den Ressorts und ihren Ministern darstellt.

Eine Schlüsselfrage in der Nachkriegszeit war die Zuordnung der Bauaufgaben. Hier hatte die Militärregierung durch das Gesetz über die Bildung des Arbeitsministeriums⁸⁴ Fakten zugunsten dieses Ressorts geschaffen, die im Widerspruch zur Tradition der bayerischen Staatsverwaltung standen. Wie kaum eine andere Behörde verkörperte die 1830 von Ludwig I. begründete Oberste Baubehörde diese Tradition.

Dem Leiter der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern, Staatssekretär Franz Fischer, gelang es, unterstützt von Ministerpräsident Ehard und den von ihm geführten Beamtenkabinetten, gegen den Widerstand des Arbeitsministeriums bis 1948 die Bauaufgaben wieder aus diesem Ressort herauszulösen. Die Baubehörde erlangte durch das Gesetz Nr. 112 über die behördliche Organisation des Bauwesens und des Wohnungswesens vom 9. April 1948 (GVBl. 56) schließlich wieder die semi-ministerielle Stellung mit eigenem Namen und Haushalt, die sie bis zum Statusverlust im Zuge der Staatsvereinfachung im Jahre 1932 besessen hatte.

Diese gesamte Entwicklung, die Konkurrenzsituation zwischen Baubehörde und Arbeitsministerium sowie ihre jeweilige Argumentation, können minutiös anhand der Ministerratsprotokolle nachvollzogen werden⁸⁵. Die Wiedererrichtung der Baubehörde belegt ferner eindrucksvoll, welch große Bedeutung das Selbstverständnis der höheren Beamten der bayerischen Staatsverwaltung für die staatliche Kontinuität des Landes besaß.

⁸⁴ Gesetz der Militär-Regierung von Bayern über die Bildung des Bayerischen Arbeitsministeriums vom 20. Juni 1945 (GVBl. 1946 9). Zum Einfluß des Arbeitsministers Albert Roßhaupter (SPD) auf den Erlaß des Gesetzes und die Verärgerung Ministerpräsident Fritz Schäffers darüber vgl. *Protokolle Schäffer* (wie Anm. 4), S. 41.

⁸⁵ Vgl. *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 12 TOP IV, Nr. 14 TOP IV und Nr. 21 TOP IV. S. Gelberg, Karl-Ulrich: Die Oberste Baubehörde zwischen 1932 und 1949. Zur Kontinuität einer bayerischen Zentralbehörde, in: Walter Ziegler/Hermann Rumschöttel (Hg.), *Staat und Gauen in der NS-Zeit. Bayern 1933–1945*, München 2004 (= ZBLG Beihefte, Reihe B, Bd. 21), S. 297–339.

4. Gerichtsorganisation

Ein Schwerpunkt in den Protokollen ist weiterhin die Gerichtsorganisation. Da nach Art. 77 BV die Organisation der Staatsverwaltung grundsätzlich an die Gesetzesform gebunden ist⁸⁶, stellen die Beratungen der Gesetze über die Wiedererrichtung des *Bayerischen Obersten Landesgerichts*⁸⁷ sowie über die *Verwaltungsgerichtsbarkeit*⁸⁸ und den *Verfassungsgerichtshof*⁸⁹ zentrale Themen dar⁹⁰.

Der Entwurf des Gesetzes über den *Verfassungsgerichtshof* mußte im übrigen nach dem Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung im Dezember 1946 noch einmal geändert werden. Ministerpräsident Ehard begründete dies am 15. Januar 1947⁹¹ damit, daß die Militärregierung bei den Verfassungsberatungen »angeordnet« habe – was im übrigen ein Beleg für deren keineswegs allgemein bekannte massive Einwirkung auf die konkrete Formulierung einzelner Verfassungsbestimmungen ist⁹² –, daß bei der Ent-

86 Vgl. Wahl, Rainer: Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und in Berlin. Bayern, in: Kurt G.A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Stuttgart 1987, S. 245–250, hier S. 246.

87 *Protokolle Ehard I* Nr. 33 (wie Anm. 4), TOP II. – Vgl. Gesetz Nr. 124 über die Wiedererrichtung des Bayerischen Obersten Landesgerichts vom 11. Mai 1948 (GVBl. 83); s. Delius, Gerhard/Herbst, Gerhard: Von der Wiedererrichtung bis zur Gegenwart, in: Das Bayerische Oberste Landesgericht. Geschichte und Gegenwart, hg. von Gerhard Herbst, Präsident des Bayerischen Obersten Landesgerichts, München 1993, S. 59–85; im Detail auch BayHStA, StK-GuV 698. – Zu dessen Auflösung durch Beschluß des Bayerischen Landtags vom 20.10.2004 zum 30.6.2006 s. Hettler, Friedrich: Symbol der Eigenstaatlichkeit: Das Bayerische Oberste Landesgericht – Chronik einer Auflösung, in: Annette Reese/Helmut Schmahl (Hg.): Bayern und Europa. Festschrift für Peter Claus Hartmann, Frankfurt a.M. u.a. 2005, S. 377–406.

88 *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 25 TOP XI und Nr. 46 TOP VI.; s. im Detail BayHStA, StK-GuV 2. – Gesetz Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (GVBl. 281); s. Lotz, Klaus Werner: 50 Jahre bayerische Verwaltungsgerichte, in: Bayerische Verwaltungsblätter 43 (1997), S. 1–8; Maunz, Theodor (Hg.): Verwaltung und Rechtsbindung. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, München 1979.

89 *Protokolle Hoegner I* (wie Anm. 4), Nr. 56 TOP VI und *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 5 TOP VI. Vgl. Gesetz Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof vom 22. Juli 1947 (GVBl. S. 147). – Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, hg. vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof, München 1997; Kolb, Rechtsprechung (wie Anm. 27).

90 Vgl. auch die Wiederherstellung der Finanzgerichtsbarkeit; *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 21 TOP X und Nr. 22 TOP VIII.; s. im Detail BayHStA, StK-GuV 699. – Gesetz zur Wiederherstellung der Finanzgerichtsbarkeit vom 19. Mai 1948 (GVBl. 87).

91 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 5 TOP VI.

92 Gelberg, Kriegsende (wie Anm. 8) S. 721–724; vgl. im Unterschied dazu noch immer die von Hans Nawiasky stammenden Ausführungen in: Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar begründet von Hans Nawiasky, (wie Anm. 1) III Systematischer Überblick über die Verfassung 5.

scheidung des VGH über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (Art. 65 BV: *Normenkontrolle*) »nicht Mitglieder des Landtags beteiligt sein könnten, da diese unter Umständen bei der Beschlußfassung über das Gesetz selber mitgewirkt hätten.« Dies widersprach ihrer klaren Vorstellung von Gewaltenteilung. Die Staatsregierung beschloß umgehend die entsprechenden Änderungen, damit sich der Arbeitsbeginn des VGH nicht verzögerte. Die hinter der Änderung stehende Intervention der Amerikaner ist im Detail nur den Ministerratsprotokollen zu entnehmen.

In diesem Zusammenhang sei ferner erwähnt, daß die Ministerratsprotokolle auch bereits als Quelle für einen rechtshistorischen Aufsatz über die kurzzeitige *Wiedereinführung der Schwurgerichte* in Bayern 1949/1950 herangezogen worden sind⁹³. Über die erneute Einführung der Schwurgerichte, die in Bayern bis 1940 existiert hatten⁹⁴, beriet der Ministerrat 1947/1948 viermal⁹⁵. Dabei kamen grundsätzliche Erwägungen – Justizminister Hoegner begrüßte ihre Einführung: sie beteiligten das Volk und förderten so die Demokratisierung der Rechtspflege⁹⁶ – ebenso zur Sprache wie organisatorische. Für die Wiedereinführung hatten zwei Modelle zur Auswahl gestanden⁹⁷. Alle Länder der US-Zone hatten sich für die Form der Emminger-Novelle (1924) entschieden⁹⁸, der Bayerische Landtag hingegen für die sogenannte »alte Form«. Da sich Bayern dadurch isoliert hatte und weil die amerikanische Militärregierung auf eine einheitliche Rechtspraxis in ihrer Zone drängte, beriet der Ministerrat, wie der Landtag am besten zur Korrektur seiner Entscheidung zu bewegen sei. Die Bemühungen des Kabinetts, durch eine dilatorische Behandlung die Verordnung über die Wiedereinführung der Schwurgerichte in der vom Landtag beschlossenen Form zu verhindern, scheiterten jedoch⁹⁹ und zeigten damit die Grenzen der Exekutive auf. Das Beispiel belegt: Auch eine präzise Rekonstruktion des »Gangs der Handlung« bei der Wiedereinführung der Schwurgerichte ist auf der Basis der Ministerratsprotokolle möglich.

93 Koch, Arnd: Die Rückkehr der »Volksgerichte« – Das bayerische Schwurgericht der Nachkriegszeit, in: ZRG, Germanistische Abt. 122 (2005), S. 242–262.

94 Volkert, Handbuch (wie Anm. 3), S. 127.

95 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 9 TOP XII, *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 8 TOP XIII, Nr. 9 TOP V und Nr. 43 TOP VII. S. im Detail BayHStA, StK-GuV 44.

96 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), Nr. 9 TOP XII.

97 Vgl. Volkert, Handbuch (wie Anm. 3), S. 129 sowie *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 8 TOP XIII Anm. 73.

98 Bei der sich die Zusammensetzung des Gerichts änderte und eine Entscheidung der Schuld- und Straffrage durch Richter und Geschworene gemeinsam erging.

99 Verordnung über die Wiedereinführung der Schwurgerichte vom 14. Juli 1948 (GVBl. Nr. 23, 19.11.1948, 243). »Diese bayerische Sonderform der Mitwirkung von Laien in der Strafgerichtsbarkeit ist durch das Bundesgesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts von 1950 wieder beseitigt worden«, Volkert, Handbuch (wie Anm. 3), S. 131.

IV. Die Praxis des Begnadigungsrechts im Ministerrat

Die Praxis des Begnadigungsrechts wird in den Ministerratsprotokollen sehr ausführlich dokumentiert. Nach Art. 47 Abs. 4 BV übte der Ministerpräsident in Einzelfällen das Begnadigungsrecht aus. Der Vollzug der Todesstrafe bedurfte der Bestätigung der Staatsregierung¹⁰⁰.

Bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes, das 1949 die Todesstrafe abschaffte, beriet der Ministerrat in mehr als zwei Dutzend Fällen (28 Personen)¹⁰¹ über die *Begnadigung* zum Tode Verurteilter¹⁰². Dabei kam es einige Male zu Mehrheitsentscheidungen. Bei zwei Mördern sprach sich eine Mehrheit für den Vollzug der Todesstrafe aus¹⁰³, deren entschiedenster Befürworter Kultusminister Hundhammer war¹⁰⁴. Er hielt die Vollstreckung an einem Polizistenmörder nicht nur für notwendig um zu zeigen, daß die Staatsregierung die Polizeibeamten schütze, sondern führte noch ein weiteres Argument an. Dazu seien Hundhammers Ausführungen aus der grundsätzlichen Beratung der Frage am 16. Dezember 1947 zitiert¹⁰⁵:

» [...] der Pfarrer, der während der Nazizeit in Stadelheim die zum Tode Verurteilten in den letzten Wochen betreut und sie auf ihrem letzten Gang begleitet habe^[106], habe sich an ihn gewandt mit der Bitte, er solle sich dagegen wenden, daß der Vollzug der Todesstrafe eingestellt werde und zwar aus seinen Erfahrungen im Umgang mit den Verurteilten. Dies sei für ihn einer der Gründe, die ihn in der Ansicht bestärkten, grundsätzlich dem Vollzug nicht entgegenzutreten.«¹⁰⁷

Darauf erwiderte der Justizminister und CSU-Landesvorsitzende Josef Müller:

100 Abs. 4 Satz 2 von Art. 47 BV wurde durch das Verfassungsreformgesetz – Weiterentwicklung im Bereich der Grundrechte und Staatsziele – vom 20. Februar 1998 (GVBl. 38) aufgehoben.

101 *Protokolle Ehard I* (wie Anm. 4), S. 474.

102 Ebd., Nr. 21 TOP XVIII, Nr. 31 TOP XII und Nr. 32 TOP XVIII; *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 4 TOP IV, Nr. 10 TOP X, Nr. 20 TOP IX, Nr. 26 TOP XI, Nr. 30 TOP XII und XV, Nr. 41 TOP XI und Nr. 42 TOP V.

103 Vgl. *Protokolle Ehard II/1* 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 42 TOP V.

104 Vgl. ebd., Nr. 4 TOP IV und Nr. 10 TOP X.

105 Ebd., Nr. 10 TOP X.

106 Katholischer Gefängnispfarrer in Stadelheim während des Zweiten Weltkriegs war Ferdinand Brinkmann (1896–1948), 1923 Priesterweihe; vgl. *Brinkmann, Elisabeth*: Der letzte Gang. Ein Priesterleben im Dienste Todgeweihter. Erinnerungen an meinen Bruder, Münster 1950. – Evangelischer Gefängnispfarrer in Stadelheim seit 1934 war Dr. phil. Karl Alt (1897–1951); vgl. *Alt, Karl*: Todeskandidaten. Erlebnisse eines Seelsorgers im Gefängnis München-Stadelheim mit zahlreichen im Hitlerreich zum Tode verurteilten Männern und Frauen, München 1946.

107 Vgl. unter Bezug auf diese Passage *Müller, Josef*: Bis zur letzten Konsequenz. Ein Leben für Frieden und Freiheit, München 1975, S. 349.

» [...] wenn ein Geistlicher so spreche, wie Staatsminister Dr. Hundhammer ausgeführt habe, so habe er seine Aufgabe nicht richtig erfüllt. Dies könne er aus seiner eigenen Erfahrung sagen. Man müsse sich doch auch fragen, wie man vor dem Herrgott dastehe, wenn man als Vertreter des Staates den Lebensfaden eines Menschen zerreiße und ihn dem Herrgott zur Verfügung stelle.«

Dies ist im übrigen eines der wenigen Beispiele für eine direkte Konfrontation der parteipolitischen Kontrahenten Hundhammer und Müller im Ministerrat.

Der abgewogene Standpunkt Ministerpräsident Ehards, wie einige andere Kabinettsmitglieder von Beruf Richter, ist seiner Stellungnahme in derselben Sitzung zu entnehmen:

»Es werde immer gesagt, daß man sehr scharf und streng vorgehen solle. Bei der Todesstrafe handle es sich aber um einen Eingriff, der irreparabel sei. Er sei auch der Meinung, daß man unter Umständen zu diesem letzten Mittel greifen solle. Er meine aber auch, daß man hier sehr vorsichtig sein müsse. Um so zurückhaltender müsse man sein, nachdem man in den letzten Jahren geradezu eine Seuche von Todesstrafen über sich habe ergehen lassen müssen. Ihm sei zweifelhaft, ob dadurch eine Besserung erzielt werde.«

In allen Fällen, auch in den beiden, in denen eine Mehrheit im Ministerrat für die Vollstreckung votiert hatte, wandelte Ministerpräsident Ehard die Todesstrafe in lebenslängliches Zuchthaus um. Die Mehrheitsentscheidung des Ministerrats band den Ministerpräsidenten nicht¹⁰⁸, der das Begnadigungsrecht (Art. 47 (4) BV) allein ausübte¹⁰⁹.

Die Protokolle bieten einen Einblick in die Begnadigungspraxis der Staatsregierung nach dem Zweiten Weltkrieg. Die dabei zutage tretende differenzierte Beurteilung der Todesstrafe durch die Kabinettsmitglieder gehört zu den interessantesten Beratungssequenzen der Protokolle. Sie sind an dieser Stelle auch eine Quelle für die Wertmaßstäbe und Erfahrungen der Kabinettsmitglieder, die teilweise in der Zeit des Nationalsozialismus selbst inhaftiert gewesen waren¹¹⁰.

108 Vgl. *Protokolle Ehard* II/1 1947/1948 (wie Anm. 4), Nr. 26 TOP XI Anm. 40.

109 Nur um den Vollzug der Todesstrafe anzuordnen, hätte er die Bestätigung der Staatsregierung benötigt.

110 Vgl. Verkehrsminister Otto Frommknecht in *Protokolle Ehard* I (wie Anm. 4), Nr. 21 TOP XVIII.

V. Ausblick

Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats für das Jahr 1949¹¹¹ lassen erkennen, daß sie nach der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland künftig auch Aspekte der Rechts- und Verwaltungsgeschichte des Bundesrates beleuchten (Entstehung seiner Geschäftsordnung) sowie insbesondere eine ergänzende Quelle zur Bundesgesetzgebung in all ihren Facetten und zur Interpretation des Grundgesetzes darstellen, z.B. Art. 77 (Vermittlungsausschuß).

Resümee

Die Protokolle sind eine Fundgrube für jeden an der Rechts- und Verwaltungsgeschichte Interessierten. Eine Schneise durch das Dickicht der Bände und zahlreichen Regelungen schlägt das Sachregister. Themen für Aufsätze und Examensarbeiten finden sich in großer Zahl.

¹¹¹ Vgl. Anm. 4.

Podiumsdiskussion: Verwendung und Gebrauchswert zeitgeschichtlicher Protokolleditionen in Forschung und Lehre*

Teilnehmer: *Lothar Gall, Hans Günter Hockerts, Maximilian Lanzinner, Wolfgang Neugebauer, Hermann Rumschöttel, Ulrike Stoll, Dietmar Wiloweit.*

Prof. Gall: In der Diskussion soll – auch losgelöst von Bayern und abgehoben von den bisherigen Erörterungen – nun die Frage behandelt werden: Welchen Nutzen und Gebrauchswert haben Protokolleditionen?

Prof. Hockerts: Meine Eingangsthese lautet: Der Gebrauchswert guter Editionen ist stets größer, als verfügbare Meßinstrumente ausweisen. Er ist schon deshalb nicht genau meßbar, weil wir das Interesse künftiger Benutzer nicht prognostizieren können. Gute Editionen sind nicht zum alsbaldigen Verbrauch bestimmt, sondern eine Investition in die Zukunft. Im Offenhalten künftiger Verwendungszusammenhänge liegt ein Vorteil, dessen Rendite sich nicht voraussagen läßt.

Aber auch der gegenwärtige Gebrauchswert ist nur teilweise meßbar. Zwar läßt sich zählen, wie häufig bestimmte Editionen zitiert werden; aber die Verwendung in der akademischen Lehre und das Nachschlageverhalten einer interessierten Öffentlichkeit bleiben unsichtbar. Auch schlägt sich der Forschungsnutzen keineswegs immer im förmlichen Zitat nieder. Man denke z.B. an die Wegweiserfunktion von kommentierenden Anmerkungen: Diese verweisen oft auf die einschlägigen Sachakten in den Archiven; wer dieser Spur folgt, zitiert am Ende aber die Archivalien und nicht den Wegweiser, nämlich die Edition. So stützt sich Heinrich August Winklers Weimar-Buch¹ an 181 Belegstellen auf die »Akten der Reichskanzlei«; wenn man Winklers Buch zitiert, wird diese Vorleistung jedoch unsichtbar. Kurzum: Man kann den Gebrauchswert von Editionen nicht genau messen, aber

* Mit der Podiumsdiskussion endete das Kolloquium der Historischen Kommission »Grundlagen der modernen bayerischen Geschichte – Staat und Politik im Spiegel der Regierungsprotokolle des 19. und 20. Jahrhunderts« (24. und 25. Februar 2003) im Sitzungssaal der Philosophisch-historischen Klasse der Bayerischen Akademie der Wissenschaften in der Münchner Residenz.

¹ *Winkler, Heinrich August:* Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, München 1993.

bei *guten* Editionen ist er stets größer als die verfügbaren Meßinstrumente ausweisen können.

Meine zweite These lautet: Für die *akademische Lehre* sind gute Quelleneditionen unentbehrlich. Denn damit lassen sich bestimmte Schlüsselqualifikationen trainieren: die Kunst des kritischen Umgangs mit Quellen und das Einfordern der Kontrollmöglichkeiten, die im Urstoff der Geschichte – den Quellen – liegen. Die empirischen Teile von Seminar- und Examensarbeiten stützen sich oft auf edierte Quellen, um sie im Licht einer spezifischen Frage möglichst eigenständig auszuwerten. Dabei kann der Sprung zur eigenen Forschung gelingen. Ein Beispiel dafür: In den Goebbels-Tagebüchern findet sich eine Notiz, die den »Stoßtrupp Hitler« mit den Exzessen des Novemberpogroms 1938 in München in Verbindung bringt². Diesen Hinweis haben die Forscher bisher ignoriert, weil sie annahmen, daß der »Stoßtrupp Hitler« bereits 1924 aufgelöst worden war. Angela Herrmann hat unlängst in ihrer Magisterarbeit die edierten Goebbels-Tagebücher ausgewertet und dabei nachgewiesen, daß rund 40 ehemalige Angehörige des Stoßtrupps beim »Kameradschaftsabend« des 9. November 1938 in München anwesend waren. Somit ist ihr nicht nur die Entschlüsselung eines kryptischen Hinweises in den Goebbels-Tagebüchern, sondern auch die Identifikation einer bisher nicht beachteten Akteursgruppe des Novemberpogroms gelungen.

Man kann – so die dritte These – drei Gebrauchswerte guter Editionen unterscheiden:

1. Die *Erstorientierungsfunktion*. Dies gilt vor allem für die massenhaft vorkommenden zeitgeschichtlichen Quellen. So haben etwa die in England während des Zweiten Weltkrieges entstandenen Akten des »Board of Trade« ungefähr denselben Umfang wie die gesamten Archivalien zur englischen Geschichte von der normannischen Landung bis zum Jahre 1900. Bei den Quellenmassen der Zeitgeschichte erhebt sich die bange Frage, wie man auf diesem Ozean überhaupt noch zielsicher navigieren kann. Gute Editionen helfen bei der Lösung des Massenproblems, indem sie filtern, qualitativ verdichten, kommentieren und durch tiefgestaffelte Indizes erschließen. Für eine Dissertation oder Habilitationsschrift wird eine gute Edition erste Orientierungshilfe sein – auch wenn die weiteren Schritte dann in der Regel in die Archive führen. Auch im internationalen Austausch der »scientific community« kann eine solche Einstiegshilfe wichtig sein.

² Richter, Jana (Bearb.): Die Tagebücher von Joseph Goebbels, Bd. 6: August 1938 – Juni 1939, München 1999, S. 180f.

2. Die *Fundamentierungsfunktion*, wie sie von Lothar Gall bezeichnet wurde, und die Konrad Reppen in das Bild von den »Quelleneditionen als Rückgrat der Forschung« faßte. Exemplarisch sei nochmals Heinrich August Winklers Weimar-Buch erwähnt, für das die Edition der Akten der Reichskanzlei einen wichtigen Tragebalken bildet. Ähnliches gilt für Ian Kershaws Hitler-Biographie³, die im Blick auf die Jahre 1930 bis 1934 ungefähr 40 Mal auf die Akten der Reichskanzlei Bezug nimmt. Dazu noch ein Beispiel aus der eigenen Forschungspraxis: Im Forschungsprojekt »Finanzverwaltung und Judenverfolgung in Bayern«⁴ stellten wir fest, daß der Fiskus ab 1937 sehr darauf bedacht war, den Juden »Abwertungsgewinne« wegzunehmen. Bei der Klärung des Zusammenhangs hat die Edition der Akten der Reichskanzlei perfekt geholfen. Denn dort wird die Genese des einschlägigen Gesetzes dokumentiert und kommentiert⁵: Abwertungen fremder Währungen nützten deutschen Reichsbürgern, die Schuldverhältnisse in diesen Währungen hatten; diese Gewinne wollte der Fiskus abschöpfen. Generell gilt: Wissenschaft ist arbeitsteilig, niemand weiß alles, und gute Editionen haben im Verbund der arbeitsteiligen Forschung ungefähr die Bedeutung, die das Basislager für den Gipfelstürmer hat.

3. Die *Impulsfunktion* (Lothar Gall). In der Forschung gibt es den Weg von der Frage zur Quelle, aber auch den umgekehrten Weg. Editionen können Forschungsfelder eröffnen, Fragestellungen stiften, Erkenntnisinteresse anregen – z. B. die Edition der »Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland«⁶: Parallel zum Ablauf der gleitenden 30-Jahres-Akten-sperrfrist dringen die Bände in historiographisch noch kaum erschlossenes Gelände vor und regen zu vielfältigen Spezialstudien an⁷. Auf bereits beackerten Forschungsfeldern sind die Impuls-Chancen naturgemäß geringer, wie etwa bei den »Akten der Reichskanzlei«. Aber auch dort stößt man auf überraschende Dinge, so 1936 auf eine regie-

3 Kershaw, Ian: Hitler, Bd. 1: 1889–1936, Stuttgart ²1998; Bd. 2: 1936–1945, Stuttgart 2000.

4 http://www.geschichte.uni-muenchen.de/ngzg/hockerts/forschung_finanzverwaltung.shtml [Stand: 11.4.2006]; <http://www.geschichte.uni-muenchen.de/ngzg/hockerts/Broschuere.pdf> [Stand: 11.4.2006].

5 Hartmannsgruber, Friedrich (Bearb.): Akten der Reichskanzlei, Regierung Hitler 1933–1945, hg. für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften von Hans Günter Hockerts und für das Bundesarchiv von Hartmut Weber, Bd. III: 1936, München 2002, S. 548–553, 773–776. – Gesetz über Abwertungsgewinne vom 23. Dezember 1936 (RGBl. I S. 1126).

6 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte. Von 1994 bis 2005 sind Bände für die Jahrgänge 1963 bis 1975 erschienen; vgl. www.ifz-muenchen.de/aktenedition/index.html [Stand: 11.4.2006].

7 Zu den ersten Früchten zählte Blasius, Rainer A. (Hg.): Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, München 1994.

rungsinterne Debatte, ob die Türkei zu Europa zähle: Nach längerem Hin und Her kam ein Runderlaß an die Reichsministerien zustande, in dem es hieß: »Die moderne Türkei rechnet sich selbst zu den europäischen Völkern und hat bei jeder Gelegenheit Schritte unternommen, um ihren Anspruch, als europäische Nation anerkannt zu werden, durchzusetzen.«⁸ Die Quellenevidenz könnte durchaus eine spezielle Studie anregen, zumal der Runderlaß größere Kreise zog und zu diplomatischen Verwicklungen führte, die der Editionsbearbeiter im Umriss skizziert.

Der Typ der thematischen Edition, in der man die jeweils einschlägige Überlieferung sauberlich herausfiltert, wird beim Anstiften von Fragestellungen weniger erfolgreich sein als der Typ der Protokoll- oder Fondsedition, bei dem die Gemengelage der Agenda prinzipiell erhalten bleibt.

Statt einer 4. These: Verliert das herkömmliche Genre der Edition staatlicher Akten den Anschluß an die kulturgeschichtliche Wende, die sich in der internationalen Forschungslandschaft so stark im Aufwind befindet? Als ein Beispiel für die wachsende Distanz mag Thomas Mergels Habilitationsschrift über den Reichstag der Weimarer Zeit dienen⁹. Dem Verfasser geht es nicht um die Genese und den Inhalt von Gesetzen, sondern um die Analyse von Symbolen und Ritualen, von Wahrnehmungs-, Kommunikations- und Repräsentationsweisen. Im Quellenverzeichnis findet man die Akten der Reichskanzlei zwar erwähnt, aber sie hinterlassen in der Darstellung wie auch in den Fußnoten keinerlei Spuren. Geraten also solche Akteneditionen im Zeitalter der kulturgeschichtlichen Erweiterung an den Rand des Forschungsinteresses? Geht mit dem Methodenwandel eine Gewichtsverlagerung auf Quellenebene einher – weg von den Akten, hin zu »Ego-Quellen«, Bilddokumenten, Medien und in der Zeitgeschichte insbesondere zu audiovisuellen Medien?

Prof. Gall: Herr Hockerts hat eine Position sehr deutlich gemacht – die Tragebalkenfunktion – aber zugleich geendet mit der skeptischen Frage, ob nicht die darstellende Zunft und die edierende Zunft immer weiter auseinanderdriften.

Herr Lanzinner hat in seinem Referat¹⁰ betont, daß die Quellenedition nicht nur ein Hilfsmittel liefere, sondern selbst ein ganz neues Bild vermitt-

8 Wie Anm 5, S. 292f., ferner S. 52f., S. 413–417.

9 Mergel, Thomas: *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag, Düsseldorf 2002* (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 135).

10 Gemeint ist sein Kurzvortrag im Rahmen der Buchpräsentation, bei der am Vorabend, dem 24.2.2003, unter dem Titel »Vom Alten Reich zur Bundesrepublik« im Historischen Kolleg Neuerscheinungen aus fünf Abteilungen der Historischen Kommission präsentiert wurden. Herr

le und dabei sehr dezidiert festgestellt, daß der konfessionelle Gegensatz, nach bisheriger Forschungsmeinung der zentrale Faktor zwischen 1555 und 1617/18, nach Auskunft der Quellen gar nicht so zentral war. Herr Angermeier, darauf angesprochen, meinte, bei der Betrachtung eines anderen Reichstags stelle sich dies ganz anders dar. Vielleicht können Sie auch Bezug nehmen auf die zugespitzte These von Herrn Hockerts: Ist gewissermaßen die Editionstätigkeit in Gefahr, sich von den modernen Tendenzen der Wissenschaft abzukoppeln?

Prof. Lanzinner: Mir geht es ebenfalls um ein Abkopplungsproblem, aber nicht auf die Forschung bezogen, sondern auf den Gebrauchswert von zeitgeschichtlichen Protokolleditionen in der akademischen Lehre. Hier sehe ich durchaus Probleme. Beispielhaft aufgezeigt sei das an einer eigenen Lehrveranstaltung, einer Übung zu großen Editionsunternehmen zur Neuzeit. Dabei wurden auch zeitgeschichtliche Editionen wie die Ministerratsprotokolle deutscher Länder oder die Akten der Reichskanzlei besprochen. Ergebnis der Gespräche mit Studenten ist:

1. Veranstaltungen die nicht auf Inhalte, sondern auf Quellen bezogen sind, gelten bei den Studenten als weniger attraktiv, da in der Regel thematische Angebote zum Erwerb flächendeckenden Wissens gefragt sind.
2. Auf Quellen bezogene Veranstaltungen gelten eindeutig als schwieriger. Die erste Barriere liegt darin, daß der durchschnittliche Student nicht erkennt, wann er eine wissenschaftliche Edition vor sich hat. Dann gibt es eine sprachlich-inhaltliche Barriere, bei den komplexen Texten der Reichstagsakten ohnehin. Das Problem in solchen Protokollserien ist der Reichtum an Details und Bezügen, der vielfach überfordert. Schließlich wirkt der Zeitaufwand abschreckend, wenn Studenten die Texte selbst aufsuchen.
3. Die Folgen unzureichender Quellenstudien sind beträchtlich. Wenn Studenten in einem Hauptseminar selbst Quellen für die übrigen Teilnehmer vorbereiten, stückeln sie oft aus den Quellen einzelne Sätze zusammen, die Abläufe oder Argumentationen darbieten, als müßten sie Abhandlungen von Historikern ersetzen. Die Studenten wenden keine quellenkritischen Informationen an. Sie sind geradezu blind gegenüber dem Entste-

Lanzinner hatte bei dieser Gelegenheit den Band »Der Reichstag zu Augsburg 1566, bearb. v. Maximilian Lanzinner und Dietmar Heil, 2 Bde, München 2002 (= Deutsche Reichstagsakten, Reichsversammlungen 1556–1662)« präsentiert. Vgl. Lanzinner, Maximilian/Heil, Dietmar: Der Augsburger Reichstag 1566. Ergebnisse einer Edition, in: HZ 274 (2002), S. 603–632.

hungs- und Funktionszusammenhang der präsentierten Texte – und damit gegenüber der quellenkritischen Verwendung. Meine Vermutung ist, daß hier die Quellenarbeit der Schule nachwirkt. So verfahren auch Schulbücher: Stückeln von Informationen und Argumenten, die Quelle als Ganzes spielt keine Rolle.

4. Die Lehre sollte dem entgegenwirken. Aber es hat auch Vorteile. Der erste, aus der Sicht des Dozenten: Es kommen weniger aber leistungsfähigere Studenten. Der zweite, aus der Sicht der Studenten: Der Umgang mit Quellen macht schließlich doch mehr Freude als der Umgang mit Stoffen. Gerade zeitgeschichtliche Quellen sind farbig, fördern das Verständnis und die Selbständigkeit.
5. Wie könnte der Zugang zu Quellen und Editionen erleichtert werden? Von den Studenten kam der Vorschlag, keine Editionen, sondern Quellensammlungen heranzuziehen, Sammlungen wichtiger Texte, ohne quellenkritische Informationen. Das tun ja auch die Protokollserien zu den Parlamenten des 19. und 20. Jahrhunderts oder die Akten zur deutschen auswärtigen Politik¹¹. Damit läßt sich jedoch nur bedingt arbeiten, will man dezidiert quellenkritische Aspekte in den Lernprozeß einbringen.
6. In der akademischen Lehre führt kein Weg an Editionen vorbei, wenn man die Schlüsselqualifikationen Quellenschulung, Quellenkritik, zumal im Sinn allgemeiner Textkritik vermitteln will. Ich appelliere zudem bei den Editionen für eine extreme Benutzerfreundlichkeit, um den Zugang nicht nur für Studenten, sondern auch für Experten zu erleichtern.

Am Schluß noch der Hinweis eines Studenten, bei Editionen müsse immer im Titel explizit formuliert sein, daß man eine Edition vor sich habe.

Prof. Gall: Herr Neugebauer, vielleicht können wir auf die Frage nach Verwendung und Gebrauchswert der Protokolleditionen in der Forschung zurücklenken. In der Lehre spielen sie sicher eine subsidiäre Rolle. Ob man die Studenten so direkt an die Quellen heranzuführen kann, ohne daß sie sie einordnen, sie als *pars pro toto* sehen können, sei dahin gestellt. Denn Ihre Fragen setzen doch schon eine gewisse Beherrschung des Gegenstandes voraus.

¹¹ *Hockerts, Hans Günter* (Bearb.): Weimarer Republik, Nationalsozialismus, Zweiter Weltkrieg (1919–1945). Erster Teil Akten und Urkunden, Darmstadt 1996 (= Quellenkunde zur Deutschen Geschichte der Neuzeit von 1500 bis zur Gegenwart, Bd. 6 Teil 1), S. 21–26.

Prof. Neugebauer: Forschung ist das eine Stichwort, das andere Protokoll-edition. Bei unserer Edition (Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums (1817–1934/38)¹² hat es sich als gute Entscheidung herausgestellt, keine allgemeine Edition zum Preußischen Staatsministerium als oberster kollegialer Entscheidungsebene im preußischen Staat nach 1810/17 gewählt, sondern uns an der Stammquelle der Protokolle orientiert zu haben. Der serielle Charakter dieser Quelle hat große Vorteile. Er bringt eine Themenvielfalt, die eine Protokoll-edition unterscheidet von jeder sachthemen-schen Edition. Herr Merz¹³ hat schöne Beispiele gegeben, wie die Quellen-erschließung bei themenübergreifenden Arbeiten an Protokollen zu neuen Funden und neuen Ergebnissen führt. Das kann bedeuten, daß man, wenn der Schwerpunkt zunächst noch sehr stark auf der politischen Geschichte liegt, eben diesen Schwerpunkt in der weiteren Editionsarbeit durchaus auch verschieben kann.

In seriellen Quellen läßt sich v.a. die Prozeßhaftigkeit finden, das Anbahnen und Durchsetzen von Entscheidungen; man erkennt auch möglicherweise nicht zustande gekommene De-zisionen und abgebrochene Prozesse, und insofern ist gerade bei Protokoll-editionen das Element der Dynamik ganz deutlich zu fassen.

Zum Bogenschlag von Forschung und Lehre könnte eine Antwort *Medienvielfalt* heißen. Das bedeutet 1. eine gedruckte Edition mit bestimmten Basisinformationen, die die Grundlagen zu einer Rekonstruktion der Diskussionen bieten. Bei unserer Edition wurde streng darauf geachtet, daß wir schon anhand der gedruckten Regestenbände jedem Benutzer die grundsätzliche Entwicklung der Verläufe vor Augen führen. Dann gibt es 2. die Möglichkeit, solche Bände auch auf CD-ROM zu publizieren: Unser betreuender Verlag (Olms) stellt eine solche zusätzliche Information zur Verfügung; wir hatten die Möglichkeit zur Erstellung von Mikro-fiches der Volltexte. Das heißt, man erhält dort die präzise, blattgenaue Information, wo bestimmte Punkte im Detail zu verfolgen und zu bekommen sind, die man im Druck vielleicht nur mit einem einzigen Stichwort andeutet. Nachrangigere Informationen – z.B. zur Zuckergesetzgebung im Kaiserreich – können also mit anderen Medien als im herkömmlichen Druck präsentiert werden. Das spart Druckseiten. Die technische Entscheidung für Mikro-fiches orientiert sich an der Frage der Haltbarkeit. Die Bände selbst sollten auch Vernetzungen in andere Archivbestände, auch in private Überlieferungen, Nachlaß-überlieferungen ermöglichen; alles dies eine Zusatzinformation, die die Forschungsaktivität einer solchen Edition gewährleisten soll. So wird auch

12 http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/preussen_protokolle/de/blanko. 2005-05-19.0608513453 [Stand: 11.4.2006].

13 S. den Beitrag von Johannes Merz in diesem Band.

die Flexibilität einer derartigen Publikation gesteigert. Wir haben nicht nur den Druckraum unter Kontrolle: Auch eine Sitzung, die 50 bis 60 Folioseiten umfaßt, darf im Druck nicht mehr als eine Buchseite beanspruchen und kann trotzdem die gewichtigsten Kernaussagen bringen. Wir sparen auch Bearbeitungszeit. Wichtig ist, daß auch Langzeitvorhaben nicht unter dem Risiko der »Unabsehbarkeit« (Hermann Heimpel), und damit vor dem Scheitern, stehen: Die Absehbarkeit eines sogenannten Langzeitprojekts kann man durch die Medienvielfalt ebenfalls versuchen zu gewährleisten.

Unser Staatsministerialprojekt wird Ende dieses Jahres (2003) fertiggestellt werden. Wir haben auf die Feststellung reagiert, daß die bisherige Arbeit sehr staatsbezogen – man kann es Etatismus nennen – war; aber so war die Aufgabe zunächst gestellt. Wir haben nun entschieden, daß wir gerade die Bedeutung der Kulturstaatlichkeit künftig stärker berücksichtigen wollen. Wir werden also einen neuen Schwerpunkt vorschlagen und – das Editorische etwas zurücknehmend, das Erschließende etwas reduzierend – auch neue Fragestellungen aufnehmen, von denen wir jetzt wissen, daß sie in der Stammedition nicht angemessen gefaßt wurden. Eine Edition, die sich nicht auf eine Bearbeitungsdauer von 50 Jahren festlegt, sondern flexibel in der Durchführung reagiert, kann vielleicht in besonderem Maße neue Forschungstendenzen aufnehmen¹⁴. Ob man das nun Modulprinzip nennt oder nicht, ist eine antragstaktische Frage.

Prof. Gall: Herr Neugebauer, Sie haben auf zwei wesentlich voneinander verschiedene Editionsformen hingewiesen. Während wir – Herr Gelberg¹⁵ hat das vorgeführt, auch Herr Stauber¹⁶ – z.T. relativ kleine Zeiträume sehr intensiv edieren, versucht das von Ihnen präsentierte Vorhaben, ein Jahrhundert in den Blick zu nehmen und damit auch ganz andere Tendenzen zu fassen. Ich frage mich: Kann man dies noch in einen »gemeinsamen Kasten« tun? Auch das Referat von Herrn Grau¹⁷ betrachtet die bayerische Geschichte des ganzen 19. Jahrhunderts von den Protokollen her und fragt, was sie dazu Neues bieten können. Das scheint mir ein anderer Typus zu sein als derjenige der Reichstagseditionen, aber auch der zeithistorischen Editionen, die Herr Gelberg und Herr Rumschöttel ins Auge gefaßt haben, die sehr viel genauer und in sehr viel kleineren Rahmen die Dinge untersuchen. Die längerfristigen Unternehmungen werden sich in der akademi-

14 Vgl. <http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/actaborussica/de/Startseite> [Stand: 10.4.2006]; vgl. auch Neugebauer, Wolfgang: Preußens Weg zum Kulturstaat, in: Politische Studien 377 (2001), S. 25–32 (http://www.hss.de/downloads/politische_studien_377.pdf).

15 S. den Beitrag von Karl-Ulrich Gelberg in diesem Band.

16 S. den Beitrag von Reinhard Stauber in diesem Band.

17 S. den Beitrag von Bernhard Grau in diesem Band.

schen Lehre eher vermitteln lassen, als die Editionen, die in die Tiefe gehen.

Aber jetzt kommen wir wieder zu der anderen Seite. Herr Rumschöttel hat die Ministerratsprotokolle in der NS-Zeit behandelt¹⁸.

Prof. Rumschöttel: Vorweg: Meine eigenen Erfahrungen mit Studierenden, Herr Lanzinner, bei der Verwendung von Editionen und Quellen gehen ein bißchen in eine andere Richtung. An der Universität der Bundeswehr in Neubiberg wird ein Punkt immer positiv von den Studenten gewürdigt, nämlich die Möglichkeit, mit Editionen unmittelbar an den Originalquellen zu arbeiten.

Ich spreche jetzt als Archivar und daher stellt sich zunächst die Frage: Ist die Erarbeitung von oder die Mitwirkung an Editionen eine Aufgabe der öffentlichen Archive? Angesichts der den Archiven durch die Archivgesetze seit gut zehn Jahren übertragenen Aufgaben gehört diese Tätigkeit nicht in den Kernbereich der archivischen Aufgaben. Wenn man Editionen jedoch für wichtig hält, muß man nach Wegen suchen, die Forschung archivisch angemessen zu unterstützen. Das geht in der Regel nur, indem man sich an Kooperationsprojekten beteiligt. Alle hier vorgestellten Editions-vorhaben sind solche Kooperationsprojekte: mit der Historischen Kommission, mit der Kommission für bayerische Landesgeschichte. Ein wichtiger Punkt dabei ist, für die Editoren eine forschungsfreundliche, privilegierende Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, einen schnelleren Zugang zu den Quellen im Bayerischen Hauptstaatsarchiv oder den ungefilterten Zugang zu den personenbezogenen Informationen zu ermöglichen. Das setzt aber ein besonderes Vertrauensverhältnis zu den Editoren voraus, das in unserem Fall durch Verpflichtungserklärungen, besondere Belehrungen grundgelegt wird. Wir machen diese Mitarbeiter zu Quasi-Mitarbeitern der Archivverwaltung mit einem besonderen Status.

Der zweite Punkt besteht darin, daß es sich bei diesen Protokollserien um »die Spitze des Eisbergs« handelt und daß bei der Edition der untere Teil des Eisbergs in der Kommentierung, im Anmerkungsapparat usw. deutlich gemacht wird, also die Verbindung der in den Protokollen vorhandenen Aussagen mit der gesamten Überlieferung. Herr Gelberg hat von Navigationsinstrumenten gesprochen. Ich würde archivfachlich vom sachthematischen Inventar-Charakter dieser Protokolleditionen sprechen, die damit Forschung anregen, Forschungsberatung erleichtern und sachthematische Erschließungsarbeit leisten, die die Archive heute in der Regel mit ihrem eigenen Personal nicht mehr durchführen können.

18 S. den Beitrag von Hermann Rumschöttel in diesem Band.

Dritter Punkt: 1. Wie Herr Hockerts frage ich mich: Stimmt diese Editionstätigkeit staatlicher, im öffentlich-rechtlichen Bereich entstehender Quellen noch mit der gesamten Forschung überein? Bedienen wir damit nicht nur einen Teilbereich der Forschung und müssen nicht auch andere (Protokoll-)Serien aus dem gesellschaftlichen, dem wirtschaftlichen Bereich ins Auge gefaßt werden? 2. Ist die Form der Edition des 19. Jahrhunderts – das gilt auch noch für Herrn Neugebauers Ausführungen über die Edition der Protokolle des Preußischen Staatsministeriums – wirklich die ultima ratio, kann sie es bleiben? Müssen wir nicht die Möglichkeiten der modernen Technik und Kommunikation, auch partiell, nützen? Dann müßte man nicht mehr bis zum Abschluß der Editionstätigkeit warten, die langen Bearbeitungszeiträume würden sich deutlich verkürzen, und die digitale Bereitstellung von Zwischenergebnissen lüde bereits vor der Fertigstellung des Endprodukts zur Diskussion ein.

Prof. Gall: Herr Rumschöttel, mit Ihren Bemerkungen über Möglichkeiten und Grenzen der Editionstechnik haben Sie einen neuen Bereich erschlossen.

Frau Stoll ist in ihrer bei Herrn Ziegler und Herrn Hockerts entstandenen Arbeit über Dieter Sattler von einem biographischen Zugang ausgegangen und wird von diesem Standpunkt aus über zeitgeschichtliche Protokolleditionen sprechen.

Frau Dr. Stoll: Ich spreche hier als ganz normaler Durchschnittsbenutzer von Protokolleditionen. Als Studentin wurde ich zwar mit Quelleneditionen konfrontiert – nicht mit zeithistorischen Protokolleditionen –, doch erst in meiner eigenen Forschungsarbeit im Rahmen der Magister- und Doktorarbeit bin ich auf Protokolleditionen gestoßen und habe sie intensiv benützt.

Das Thema meiner Doktorarbeit war eine politische Biographie über Dieter Sattler, einen Diplomaten, Kulturattaché und Verwaltungsbeamten, der 1968 gestorben ist¹⁹. Insbesondere für die Zeit bis 1950, in der Sattler Staatssekretär in Bayern war, war die Edition der Bayerischen Ministerratsprotokolle von großem Interesse. Der große Vorteil dieser Protokolledition für mich bestand darin, daß Akten, die an sich Verschlusssakten sind, überhaupt zugänglich waren. Dies gilt für die Akten des Auswärtigen Amtes, die generell Verschlusssakten sind, und durch die jährlich erscheinende Auswahleditionen zugänglich gemacht werden²⁰. Das betrifft aber auch die Pro-

¹⁹ Stoll, Ulrike: Kulturpolitik als Beruf. Dieter Sattler in München, Bonn und Rom (1906–1968), Paderborn 2005 (= Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B, Forschungen, Bd. 98).

²⁰ Vgl. Anm. 6.

tokolle des Bayerischen Ministerrats für die Nachkriegszeit selbst, die ebenfalls nicht ohne weiteres zugänglich sind. Der zweite Vorteil lag darin, mein ganz spezielles Interessengebiet, die Person Dieter Sattler und das Sachthema Kulturpolitik, in das gesamte Spektrum der behandelten Themen einordnen zu können; dabei stellt man dann auch fest, daß Kulturpolitik im Vergleich zu anderen Themen keine so große Rolle spielte.

Der Vorteil einer Protokolledition ist, daß die Auswahl nicht von einem heutigen Bearbeiter vorgenommen wird, sondern aus der damaligen Zeit heraus entstanden ist und damit den Themenschwerpunkten von damals entspricht. Ein Beispiel dafür: Die Auswahl edition des Auswärtigen Amtes führt quasi keine Akten zur auswärtigen Kulturpolitik auf, was aber nicht heißt, daß es keine gab.

Wenn der normale Benutzer mit einer kleinen Fragestellung kommt und weniger am Gesamtspektrum interessiert ist, ist das Register einer Edition von unglaublichem Wert. Bei den Bayerischen Ministerratsprotokollen²¹ konnte ich so auf einen Blick feststellen, wann und worüber Staatssekretär Sattler sprach, welche Themen der Kulturpolitik überhaupt auftauchten – z.B. die Sprengung der sogenannten Ehrentempel am Königsplatz, die Abschaffung der Generalintendanz an den Staatstheatern usw. Ich möchte noch hinweisen auf die Zusatzinformationen: die Biogramme, also die personenbezogenen Informationen, und die sehr hilfreichen Einleitungen der Editionen, die noch gar nicht zur Sprache gekommen sind. Noch einmal ein Beispiel aus den Bayerischen Ministerratsprotokollen: Ich hatte die privaten Tagebücher Sattlers für meine Arbeit zur Verfügung. Der Name Schweizer tauchte dort oft auf, ich konnte aber nichts damit anfangen. Erst die Informationen in der Einleitung der Protokolle über den Stellenwert Albert C. Schweizers²² innerhalb der amerikanischen Militärregierung hat mich darauf gebracht, wie wichtig diese Verbindung Sattlers war. Hilfreich, um ein weiteres Beispiel zu nennen, waren auch prosopographische Betrachtungen über das Kabinett Ehard I, die eine Einordnung einer Einzelperson, wie ich sie betrachtet habe, erst möglich machten²³.

21 Gemeint ist vor allem der Band: *Gelberg, Karl-Ulrich* (Bearb.): Das Kabinett Ehard I 21. Dezember 1946 bis 20. September 1947, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München 2000 (zitiert: *Kabinett Ehard I*).

22 *Gelberg, Karl-Ulrich* (Bearb.): Das Kabinett Schäffer 28. Mai bis 28. September 1945, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München 1995, S. 92f.; *Kabinett Ehard I* (wie Anm. 21), S. CXIII; *Gelberg, Karl-Ulrich* (Bearb.): Das Kabinett Ehard II 20. September 1947 bis 18. Dezember 1950, Bd. I 24.9.1947 – 22.12.1948, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München 2003, S. LXXXVIII.

23 *Kabinett Ehard I* (wie Anm. 21), S. LXXVI–LXXIX.

Prof. Gall: Frau Stoll, Sie haben auf zwei Dinge hingewiesen: Einmal, daß eine bestimmte Form von Edition mit einer erweiterten Einleitung das Bindeglied zwischen wissenschaftlicher Darstellung und Editionstätigkeit bildet. Im Fall von Herrn Gelberg zeigt die hundertseitige Einleitung für einen relativ knappen Zeitraum die Fragestellungen, Schwerpunkte und Akzente des Bearbeiters sehr deutlich. Dort sind Edition und Darstellung aufs engste verknüpft. Mir scheint das ein Königsweg zu sein. Das andere ist, daß der Benutzer immer andere Fragestellungen hat und nur zum Teil mit seinen Fragen bedient wird. Das beruht darauf, daß auch bei einer Edition bestimmte Schwerpunkte des Bearbeiters eine Rolle spielen – man kann auch hier von einem gewissen Konstruktivismus reden. Die Vorstellung, daß die Quellen, wie sie präsentiert sind, linear die Vergangenheit widerspiegeln, ist in vieler Hinsicht naiv. Auch Editionen spiegeln die Fragestellungen der jeweiligen Gegenwart wider. Das zeigt die Grenzen unserer Tätigkeit, nicht nur als Historiker im darstellenden Sinne, sondern auch im edierenden Sinne. Ich glaube, dessen muß man sich deutlich bewußt sein.

Herr Hockerts hat es in seiner letzten Bemerkung auf den Punkt gebracht: Besteht nicht die Gefahr, daß, indem man das übersieht, etwas sozusagen für eine halbe Ewigkeit fixiert wird, und daß man sich gleichzeitig von den Fragen entfernt, die die zeithistorische, zeitgenössische Historiographie präsentiert? Das sind Fragen, die uns generell berühren.

Wir sollten in einer letzten Runde die Fragen, die jeden besonders beschäftigt haben, noch einmal zur Diskussion stellen.

Prof. Lanzinner: Ich werde vom Thema abweichen und zu den Reichstagsakten sprechen. Der Reichstag von 1566²⁴, der nun ediert vorliegt, ist in der Forschung seit dem 19. Jahrhundert immer wieder behandelt worden. August Kluckhohn²⁵ hat im 19. Jahrhundert die Grundlagen geschaffen²⁶, in einer Zeit, in der die Geschichtswissenschaft sehr konfessionalistisch betrieben wurde. Dieses verzerrte Bild eines Reichstags von 1566, der sich leidenschaftlich mit der Anerkennung des Calvinismus unter den Reichständen beschäftigt, findet sich auch noch bei Andreas Edel in einer Dissertation von 1997²⁷, und das, obwohl immer wieder Quellen ausgewertet

24 *Lanzinner/Heil*, Reichstag zu Augsburg 1566 (wie Anm. 10); *Dies.*, Augsburger Reichstag 1566 (wie Anm. 10).

25 August Kluckhohn (1832–1893), 1878–1893 Mitglied der Historischen Kommission.

26 *Kluckhohn, August* (Bearb.): Briefe Friedrich des Frommen Kurfürsten von der Pfalz mit verwandten Schriftstücken, Bd. 1: 1559–1566, Braunschweig 1868 (= Wittelsbachische Korrespondenzen, Bd. 1).

27 *Edel, Andreas*: Der Kaiser und Kurpfalz. Eine Studie zu den Grundelementen politischen Handelns bei Maximilian II., Göttingen 1997 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission, Bd. 58).

wurden – aber doch nur ein kleiner Teil, nicht die gesamte Breite des vom Reichstag Überlieferten. Erst bei einer solchen Edition, wie sie jetzt für den Reichstag 1566 vorliegt, ist es möglich, alle Quellen zu sichten. Es sind nicht nur die Hauptverhandlungen, die sich aus der Proposition ergaben, lückenlos dokumentiert. Etwa zur Calvinismus-Frage, zeitgenössisch als »Nebenhandlung« titulierte, haben wir ein entscheidend aussagekräftiges Konfessionsratsprotokoll gefunden, das nur an entlegener Stelle überliefert war. Wir haben auch erstmals die gesamten Korrespondenzen im Vorfeld des Reichstags analysieren können. Und die Masse der Quellen hat gezeigt, daß vor und während des Reichstags kein Kampf zwischen den Konfessionen, keiner um die Duldung des Calvinismus stattgefunden hat. Die Duldung war eine selbstverständliche Übereinkunft der protestantischen Reichsstände.

Daraus ergibt sich: Der Reichstag muß anders beschrieben werden als bisher. Ein solches Ergebnis ist nur möglich durch eine Edition, die eine Auseinandersetzung mit den Quellen abverlangt, die ansonsten unmöglich wäre.

Auch wir Editoren sind wie alle Historiker stolz, wenn wir Neues entdecken. Im Fall des Reichstags 1566 war einiges bis dahin Unbekannte darunter, Quellen und Sachverhalte. Es muß freilich nicht immer so sein. Es genügt, die Texte in ihrer Gesamtheit zur Verfügung zu stellen. Das also ist die Antwort auf die grundsätzliche Frage, was Editionen bewirken können: Im besten, aber von glücklichen Umständen abhängigen Fall Forschungsinnovationen. Jedoch immer und im Regelfall bieten Editionen die sichere Grundlage für jede weitere Forschung.

Daß Editionsarbeit eine unverzichtbare Service- oder Forschungsleistung darstellt, ist auch innerhalb des Fachs nicht selbstverständlich. Der große Vorteil einer Forschungsinnovation in einer Edition liegt z.B. darin, daß die neue Sicht unmittelbar am Material überprüfbar ist. Jeder kann nachlesen, direkt in den Quellen. Nicht jeder wird exakt zum gleichen Ergebnis kommen, aber die Texte erlauben Schlußfolgerungen nur innerhalb einer gewissen Bandbreite.

Editionen, die gewiß nur für historische Knotenpunkte möglich sind, so ist zu resümieren, bedeuten eine sehr wichtige, grundsätzliche Art, unsere fachlichen Ergebnisse zu kontrollieren und zu revidieren. Sie bedeuten, ob für die Frühe Neuzeit oder für die Zeitgeschichte, enorme Forschungsfortschritte, und das muß man auch nach außen tragen.

Ein Problem möchte ich noch ansprechen. Wir edieren immer wieder die staatlichen Quellen, die freilich viele Felder des Politischen, Kulturellen, Wirtschaftlichen und Sozialen zusammenführen. Welche weiteren Quellenbestände könnten sich eignen, um Kulturgeschichte, Historische Anthropologie oder andere neue Teildisziplinen und Forschungsfelder genuin abzudecken?

Prof. Gall: Herr Lanzinner, Ihre Vorgänger haben Dokumente, die den konfessionellen Gegensatz widerspiegeln, aus ihrer jeweiligen Fragestellung heraus besonders akzentuiert und daraus ihre Ideen und Darstellungen gewonnen. Aber, auch die heutige Forschung hat ihre Lieblingsideen, womit sie bestimmte Dinge gegenüber anderen privilegiert. Wir müssen uns kritisch sagen, daß wir nicht über das volle Ensemble der Fragen verfügen, sondern bestimmte Fragen ins Zentrum rücken, andere hingegen etwas zurücktreten lassen. Man muß sich also bewußt machen, daß auch der Editor ein Kind seiner Zeit ist. Die These, die Edition spiegle die Wirklichkeit, und die Darstellung sei gewissermaßen das Zeitgebundene, diese These stimmt in der Form nicht. Sie sagen: Unsere Vorgänger haben das so und so gesehen, wir sehen das anders. Ihre Nachfolger werden dann auch wieder die kulturalistischen Elemente stärker hervorheben, werden es in dieser Hinsicht ergänzen.

Es ist ein offener Prozeß, nicht nur der Geschichtsschreibung, sondern auch der Editionen.

Prof. Neugebauer: Zum Verhältnis von Edition und Editor noch ein kurzer Kommentar: Natürlich muß der Editor auch erkennen, welche Probleme, welche Fragestellungen sich in der Quelle, die er zu edieren hat, nicht wiederfinden, bzw. wo er auf starke ›Überlieferungsknospungen‹ stößt, die sich nicht in der Arbeit an der Hauptserie angemessen berücksichtigen lassen. Eine der Aufgaben der vergangenen zehn Jahre war es für uns, zu erkennen, wo sich von der Stammedition aus sinnvolle Abzweigungen ergeben. Dazu ein Beispiel: Wir stießen auf einen großen Bestand Zensurakten, so gut wie unbenutzt und intakt überliefert. Daran ließe sich die Frage anschließen: Öffentlichkeit, politische Kultur, und wie verhält sich der Staat dazu? Nun kann man entscheiden, ob dieses Thema stark an den Staat angebunden werden oder die Hauptachse der Fragestellung vom Staat etwas weg verlagert werden soll. Indem man überlegt, in einer künftigen Phase der Arbeit zu solchen Themen überzugehen, kann man auf neue Forschungstendenzen flexibel reagieren. Das meine ich mit dem Elementcharakter, dem Bausteinprinzip, wenn wir uns fragen, welche Lehren wir in Richtung einer Veränderung in der Editionsarbeit zu ziehen hätten.

Prof. Hockerts: Wenn wir über die Edition staatlicher Akten und mögliche Einwände sprechen, so sollte ein Gesichtspunkt nicht fehlen: Staatliche Akten privilegieren den Akteur »Staat«. Gesellschaftliche Eigenbewegungen werden dort meist nur indirekt – sozusagen durch die staatliche Brille – wahrgenommen. So gesehen, könnten solche Editionen einem etatistisch eingefärbten Geschichtsbild Vorschub leisten. Ich teile diesen Einwand nicht, denn jeder gute Editor macht auf die Selektivität des Blickwinkels

aufmerksam und hilft dem Benutzer, die dokumentierten Vorgänge und Verhältnisse in übergreifenden Zusammenhängen zu sehen.

Die Distanz zwischen dem dezidierten Kulturalismus und dem Arbeitsinstrument der Aktenedition wird sich wohl nur teilweise überbrücken lassen – insoweit, wie der Kulturalismus Appetit verspürt, auch derartige Textbestände seinen spezifischen Fragen und Verfahren zu unterwerfen und z.B. Protokolleditionen diskursanalytisch zu durchleuchten.

Generell haben wir es mit einer durchgreifenden Pluralisierung der Forschungslandschaft zu tun, in der die methodischen Konzepte stark divergieren können. Der Gebrauch von Akteneditionen ist nicht alleinseligmachend, das gilt ebenso für den Kulturalismus. Auch er sieht sich Einwänden ausgesetzt, er löse alles in ein »Netz von Bedeutungen, Symbolen, Handlungssplittern und Diskursen« auf, verwische Kausalitätsstrukturen und überbetone das »Wie« auf Kosten des »Was« und »Warum«²⁸.

Prof. Willoweit: Gestern²⁹ haben wir uns stärker mit Formalien beschäftigt, nämlich Volltext, Regesten, Kurzregest. Auswahlkriterien sind noch nicht zur Sprache gekommen. Es klang auch die mögliche Bedeutung digitaler Publikationsformen an. Zu diesem Punkt habe ich einerseits eine gewisse Skepsis verspürt, denn die Transkriptionsarbeit, das heißt die ganze Aufbereitung des Textes, muß ohnehin getan werden. Doch spart man dabei etwas Zeit und Druckkosten. Sehr anregend und überzeugend war der Hinweis von Herrn Rumschöttel, bei Langzeitvorhaben eine vorläufige Bereitstellung von Texten im Internet in Erwägung zu ziehen, um dadurch auch gewissen Aggressionen die Spitze zu nehmen. Das muß man überlegen, obwohl natürlich jedem Editor das Blut stockt, wenn er etwas aus der Hand geben soll, was in seinen Augen noch nicht perfekt ist. Im übrigen müssen wir die Frage nach Volltext, Regest und Kurzregest und dem, was vielleicht auszuschneiden ist, ins Auge fassen. Denn es ist deutlich geworden, daß es sich zum Teil um Textmassen handelt, die mit einer normalen Edition gar nicht zu bewältigen sind.

Prof. Rumschöttel: Hier anschließend die Frage: Wo gibt es heute ein Editions Vorhaben, das methodisch und technisch die Möglichkeiten der modernen Informations- und Publikationstechniken nützt und nicht nur eine mehr oder weniger Prolongierung von Methoden der Editionsweise, der Editions-technik des 19. Jahrhunderts ist? Wäre nicht die Historische Kommission

²⁸ Mergel, Thomas: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: Geschichte und Gesellschaft 28 (2002), S. 574–606, S. 604f.

²⁹ Am ersten Tag des Kolloquiums standen die in diesem Band abgedruckten Beiträge von Reinhard Stauber, Bernhard Grau und Johannes Merz auf dem Programm.

die Institution, die hier zumindest versuchsweise einen Schritt nach vorne machen und damit vielleicht auch die Frage beantworten könnte, ob nicht durch Interaktivität, Haltbarkeitsmöglichkeiten usw. auch eine neue Qualität der Edition erreicht werden könnte. Dafür müssten natürlich einige heilige Kühe geschlachtet werden. Aber das wäre eine Vision.

Prof. Gall: Wir können keine weitere Runde mehr beginnen. Aber es ist sehr gut, daß wir mit dem Schlachtruf »Wie wollen wir es machen, und welche heiligen Kühe werden geschlachtet« die Tagung beschließen.

Ich darf allen sehr danken, die sich auf dem Podium beteiligt haben, aber auch den Teilnehmern an der ganzen Veranstaltung, die im einzelnen eine Fülle von Fragen präsentiert hat und uns in dieser offenen Situation bereichert hat – offen auch dadurch, daß die Mittel knapp werden und wir auch deswegen vielleicht zum Schlachtmesser greifen müssen. Die heiligen Kühe jetzt zu schlachten, ist möglicherweise ein Appell, sich darüber Gedanken zu machen.

Wir enden wie jede ordentliche Diskussion mit einer Fülle von offenen Fragen, die die Zahl der Antworten überwiegt.

Abkürzungen

Abt.	Abteilung
Art.	Artikel
BAWAG	Bayerische Wasserkraftwerke AG
BayHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München
Bearb.	Bearbeiter
BMWi	Bundeswirtschaftsministerium
BV	Bayerische Verfassung
Ebd.	Ebenda
GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hg.	Herausgeber
HZ	Historische Zeitschrift
LMU	Ludwig-Maximilians-Universität München
NDB	Neue Deutsche Biographie
NF	Neue Folge
NZ	Neue Zeitung
OMGB	Office of Military Government for Bavaria
OMGUS	Office of Military Government of the United States for Germany
RBl.	Regierungsblatt für das Königreich Bayern 1825–1918
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG
Sp.	Spalte
SZ	Süddeutsche Zeitung
TOP	Tagesordnungspunkt
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VGH	Verwaltungsgerichtshof
ZBLG	Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte
ZHF	Zeitschrift für historische Forschung
ZRG	Zeitschrift für Rechtsgeschichte

Autoren und Teilnehmer der Podiumsdiskussion

Prof. Dr. Lothar Gall, geb. 1936, Präsident der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften – l.gall@em.uni-frankfurt.de

Dr. Karl-Ulrich Gelberg, geb. 1962, Geschäftsführer der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften – gelberg@hk.badw.de

Dr. Bernhard Grau, geb. 1963, Archivoberrat, Stellvertretender Leiter des Staatsarchivs München – bernhard.grau@stam.bayern.de

Prof. Dr. Hans Günter Hockerts, geb. 1944, Lehrstuhlinhaber für Neueste Geschichte (Zeitgeschichte) an der Ludwig-Maximilians-Universität München – hockerts@lrz.uni-muenchen.de

Prof. Dr. Maximilian Lanzinner, geb. 1948, Lehrstuhlinhaber für Geschichte der Frühen Neuzeit an der Universität Bonn – maximilian.lanzinner@uni-bonn.de

PD Dr. Johannes Merz, geb. 1964, Direktor von Archiv und Bibliothek des Bistums Würzburg – johannes.merz@bistum-wuerzburg.de

Prof. Dr. Wolfgang Neugebauer, geb. 1953, Lehrstuhlinhaber für Geschichte der Frühen Neuzeit an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg – wolfgang.neugebauer@mail.uni-wuerzburg.de

Prof. Dr. Hermann Rumschöttel, geb. 1941, Generaldirektor der Staatlichen Archive Bayerns – poststelle@gda.bayern.de

Prof. Dr. Reinhard Stauber, geb. 1960, Abteilungsleiter der Abt. für Neuere und Österreichische Geschichte an der Alpen-Adria Universität Klagenfurt – Reinhard.Stauber@uni-klu.ac.at

Dr. Ulrike Stoll, geb. 1972, Studienrätin am Humboldt-Gymnasium Vaterstetten – ulrikestoll@hotmail.com

Prof. Dr. Dietmar Willoweit, geb. 1936, Präsident der Bayerischen Akademie der Wissenschaften – praesident@badw.de

Personenregister

- Alt, Karl 111
Ankermüller, Willi 103
Arco, Ignaz Graf von 24
- Bayard, Joseph du Terrail 20, 44
Boepple, Ernst 89f.
Bradford, John P. 104
Branca, Maximilian von 40
Breitenbucher, Daniel 41
Brettreich, Friedrich von 58
Brinkmann, Ferdinand 111
Buol-Schauenstein, Johann Rudolf Freiherr von 23
Bürckel, Josef 90
- Crailsheim, Friedrich Krafft Freiherr von 53, 58f., 64
- Dauser, Hans 88–90
- Ehard Hans 95–97, 102f., 107–109, 112, 124
Eisner, Kurt 9, 71, 74f., 78f., 81f.
Emminger, Erich 110
Endres, Fritz 75f.
Engels, Friedrich 72
Epp, Franz Ritter von 86f., 89f., 92
Esser, Hermann 87f., 92
- Feuerbach, Paul Anselm von 24, 30
Fischer, Franz 108
Frank, Hans 86f., 91
Franz II. (I.), röm. Kaiser, Kaiser von Österreich 30
Frauendorfer, Heinrich von 75
Frick, Wilhelm 87
Frommknecht, Otto 112
- Gärtner, Andreas 26
Giesler, Hermann 93
– Paul 88, 93
Goebbels, Joseph 115
Gravenreuth, Karl Ernst Freiherr von 20
- Hamm, Eduard 82
- Heim, Georg 72
Held, Heinrich 85f.
Hellmuth, Otto 90
Hertling, Georg Graf von 63
– Johann Friedrich Freiherr von 19f., 22, 31, 33, 36, 44
Himmeler, Heinrich 11, 87, 89
Hitler, Adolf 86, 88, 92f., 115f.
Hoegner, Wilhelm 95–98, 105, 110
Hoffmann, Johannes 71, 75–80, 82
Hofmann, Hans Georg 89f.
Hohenlohe-Schillingsfürst, Chlodwig Fürst zu 67
Hompesch, Franz Karl Freiherr von 19f., 33, 37, 42f.
– Johann Wilhelm Freiherr von 31, 33
Hundhammer, Alois 97, 106, 111f.
- Jaffé, Edgar 75f.
- Kahr, Gustav Ritter von 78, 82
Kant, Immanuel 10
Karl Theodor, Kurfürst 18f., 33f., 38, 41f.
Karoline, Kurfürstin, Königin 41
Kautsky, Karl 82
Kluckhohn, August. 125
Kobell, Egid von 22, 24, 28, 36f., 39, 53, 63, 66
– Ferdinand 36
Kranold, Hermann 76, 82
Kraus, Hans 106f.
Krenner, Franz von 24
– Johann Nepomuk Gottfried von 20, 24, 44f.
- Landmann, Robert von 58
Liebherr, Joseph 35
Lippert, Kaspar von 34
Luber, Georg 87f.
Ludwig I., König von Bayern 11, 23, 26, 32, 47, 54, 56–58, 63, 67f., 108
– II., König von Bayern 58, 63, 66
– III., Prinzregent, König von Bayern, 50, 58
Luitpold, Prinzregent 53, 55, 58f., 63
Lutz, Johann Freiherr von 64

- Maria Anna, Herzogin 35
 Marx, Karl 72f.
 Maximilian IV. (I.) Joseph, Kurfürst, König
 von Bayern 10f., 15–45, 52–54, 58, 60,
 63, 67f.
 – II., König von Bayern 54f., 58, 63f., 66,
 68
 Mayer, Josef 106
 Mayr, Karl Georg 19
 Moellendorf, Wichard von 73
 Montgelas, Maximilian Joseph Freiherr von
 9f., 15–47, 50
 Morawitzky, Theodor Heinrich Graf Topor
 von 19–22, 31, 33, 44
 Müller, Josef 111f.
 – Ludwig August Ritter von 64
 Muller, Walter J. 103

 Napoleon 9, 11
 Nawiasky, Hans 85, 92
 Neumaier, Karl 75, 77f.
 Neurath, Otto 75–78, 80, 82

 Otto, König von Bayern (nominell) 50

 Pfeiffer, Anton 95f.
 Pfordten, Ludwig Freiherr von der 55f., 66
 Pfretschner, Adolf von 67
 Preysing, Maximilian Graf von 24

 Quadt zu Wykradt und Isny, Eugen Graf von
 88

 Rathenau, Walther 73
 Reichenbach, Georg von 35
 Reigersberg, Heinrich Alois Graf von 33
 Röhm, Ernst 11, 87, 89f.
 Roßhaupter, Albert 108

 Sattler, Dieter 123f.

 Schäffer, Fritz 108
 Schemm, Hans 87–90
 Schmelzle, Hans 87
 Schneidhuber, August 90
 Schneppenhorst, Ernst 75f.
 Schubert, Fritz 88f.
 Schumann, Wolfgang 76, 82
 Schwalber, Josef 104
 Schweizer, Albert C. 104, 124
 Segitz, Martin 75f.
 Siebert, Ludwig 87–93
 Simon, Josef 75–78, 80
 Steiner, Hubert Karl 43
 – Martin 75
 Stengel, Stephan Freiherr von 34, 38
 Stichaner, Joseph von 43
 Stocker, Ludwig 88
 Streicher, Julius 90
 Ströhl, Johann 41

 Törring-Gronsfeld zu Jettenbach, August
 Joseph Graf von 42
 – (Gronsfeld)-Guttenzell, Joseph August Graf
 von 20, 52
 Triva, Johann Nepomuk Graf von 33

 Unterleitner, Hans 75
 Utzschneider, Joseph 35f., 39

 Wagner, Adolf 86–90, 92f.
 Wahl, Karl 90
 Weichs, Joseph Maria Freiherr von 24
 Welsberg, Johann Nepomuk Graf von
 24
 Wilhelm, Pfalzgraf von Birkenfeld-
 Gelnhausen, Herzog in Bayern 18, 32
 Wrede, Karl Philipp Fürst von 52

 Zentner, Georg Friedrich von 20–22, 24f.,
 30, 32f., 36, 38, 40, 44, 52f., 55f., 63

Band 76: Stephen Schröder

**Die englisch-russische Marine-
konvention**

Das Deutsche Reich und die Flotten-
verhandlungen der Tripelentente
am Vorabend des Ersten Weltkriegs

2006. 792 Seiten, gebunden

ISBN 10: 3-525-36069-X

ISBN 13: 978-3-525-36069-9

Band 75: David Thimme

**Percy Ernst Schramm und das
Mittelalter**

Wandlungen eines Geschichtsbildes

2006. 670 Seiten, gebunden

ISBN 10: 3-525-36068-1

ISBN 13: 978-3-525-36068-2

Band 74: Cornel Zwielerlein

Discorso und Lex Dei

Die Entstehung neuer Denkmäler im 16.
Jahrhundert und die Wahrnehmung der
französischen Religionskriege in Italien
und Deutschland

2006. 900 Seiten mit 4 Abb., 10 Grafiken und
6 Tab., kartoniert

ISBN 10: 3-525-36067-3

ISBN 13: 978-3-525-36067-5

Band 73: Maximilian Lanzinner /
Arno Strohmeier (Hg.)

**Der Reichstag 1486–1613:
Kommunikation – Wahrneh-
mung – Öffentlichkeiten**

2006. 350 Seiten, gebunden

ISBN 10: 3-525-36066-5

ISBN 13: 978-3-525-36066-8

Band 72: Stefan Ehrenpreis

**Kaiserliche Gerichtsbarkeit und
Konfessionskonflikt**

Der Reichshofrat unter Rudolf II.
1576–1612

2006. 350 Seiten, gebunden

ISBN 10: 3-525-36065-7

ISBN 13: 978-3-525-36065-1

Band 71: Jürgen Müller

**Deutscher Bund und deutsche
Nation 1848–1866**

2005. 637 Seiten, kartoniert

ISBN 10: 3-525-36064-9

ISBN 13: 978-3-525-36064-4

Band 70: Christian Hesse

**Amtsträger der Fürsten im
spätmittelalterlichen Reich**

Die Funktionseliten der lokalen Verwal-
tung in Bayern-Landshut, Hessen, Sachsen
und Württemberg 1350–1515

2005. 976 Seiten mit 8 Tab., 3 Grafiken und
13 Karten, kartoniert

ISBN 10: 3-525-36063-0

ISBN 13: 978-3-525-36063-7

Band 69: Markus Friedrich

Die Grenzen der Vernunft

Theologie, Philosophie und gelehrte
Konflikte des Helmstedter Hofmannstreits
und seiner Wirkungen auf das Luthertum
um 1600

2004. CDXL, 440 Seiten mit 1 Tab., kartoniert

ISBN 10: 3-525-36062-2

ISBN 13: 978-3-525-36062-0

Band 68: Gabriele Annas

Hoftag – Gemeiner Tag – Reichstag

Studien zur strukturellen Entwicklung
deutscher Reichsversammlungen des
späten Mittelalters (1349–1471)

2004. 1116 Seiten in 2 Teilbänden, mit CD-ROM:
Verzeichnis der Besucher deutscher Reichs-
versammlungen des späten MA (1349 bis 1471),
kartoniert

ISBN 10: 3-525-36061-4

ISBN 13: 978-3-525-36061-3

Band 67: Gerrit Walther

Abt Balthasars Mission

Politische Mentalitäten, Gegenreforma-
tion und eine Adelsverschwörung im
Hochstift Fulda

2002. 745 Seiten, kartoniert

ISBN 10: 3-525-36060-6

ISBN 13: 978-3-525-36060-6

Band 66: Esteban Mauerer

**Südwestdeutscher Reichsadel im
17. und 18. Jahrhundert**

Geld, Reputation, Karriere: Das Haus
Fürstenberg

2001. 456 Seiten, kartoniert

ISBN 10: 3-525-36059-2

ISBN 13: 978-3-525-36059-0

Band 65: Merith Niehuss

Familie, Frau und Gesellschaft

Studien zur Strukturgeschichte der Familie
in Westdeutschland 1945–1960

2001. 425 Seiten mit 64 Tab., 22 Grafiken und
6 Abb., kartoniert

ISBN 10: 3-525-36058-4

ISBN 13: 978-3-525-36058-3

Band 64: Reinhard Stauber

**Der Zentralstaat an seinen
Grenzen**

Administrative Integration, Herrschafts-
wechsel und politische Kultur im südlichen
Alpenraum 1750–1820

2001. 584 Seiten mit 8 Karten und 4 Tab.,
kartoniert

ISBN 10: 3-525-36057-6

ISBN 13: 978-3-525-36057-6

Band 63: Wilfried Rudloff

Die Wohlfahrtsstadt

Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und
Wohnungspolitik am Beispiel Münchens
1910–1933. 2 Teilbände

1998. VI, 1067 Seiten mit 35 Tab., 6 Graphiken
und 1 Schaubild, kartoniert

ISBN 10: 3-525-36056-8

ISBN 13: 978-3-525-36056-9

Band 62: Jutta Seitz

**Die landständische Verordnung
in Bayern im Übergang von der
altständischen Repräsentation
zum modernen Staat**

1999. 346 Seiten, kartoniert

ISBN 10: 3-525-36055-X

ISBN 13: 978-3-525-36055-2

Weitere Bände sind lieferbar.

Vandenhoeck & Ruprecht