



Sabine Koch

Kontinuität im Zeichen des Wandels.
Verfassung und Finanzen in Württemberg
um 1800

Kohlhammer

Veröffentlichungen der Kommission für geschichtliche
Landeskunde in Baden-Württemberg

Reihe B

Forschungen

202. Band

VERÖFFENTLICHUNGEN DER
KOMMISSION FÜR GESCHICHTLICHE LANDESKUNDE
IN BADEN-WÜRTTEMBERG

REIHE B

Forschungen

202. Band

Redaktion:
Martin Furtwängler

Sabine Koch

Kontinuität im Zeichen des Wandels.
Verfassung und Finanzen
in Württemberg um 1800

2015

W. KOHLHAMMER VERLAG STUTTGART

Einbandillustration:
Landschaftsgebäude Stuttgart, Ecke Kronprinzen- und Lindenstraße,
Federzeichnung Ende 19. Jahrhundert.

Vorlage:
Landesmedienzentrum Baden-Württemberg (LMZ 096304)

Alle Rechte vorbehalten.



Diese Publikation ist auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier gedruckt.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2015 Kommission für geschichtliche Landeskunde
in Baden-Württemberg, Stuttgart

Kommissionsverlag: W. Kohlhammer, Stuttgart

Gesamtherstellung: Offizin Scheufele Druck und Medien, Stuttgart
Printed in Germany

ISBN 978-3-17-028866-9

Vorwort

„Und Ihr sollt ja nicht blind vertrauen“¹, versprach der königliche Vermittler Carl August Freiherr von Wangenheim den württembergischen Ständen als es 1815 darum ging, eine Verfassung für das Königreich zu schaffen. Vor dem Hintergrund der organisatorischen Herausforderungen, welche die Übergangsphase vom Alten Reich zur Deutschen Staatenwelt um 1800 prägten, sollte nicht zuletzt das Finanzwesen rechtlich wie administrativ neu strukturiert werden. Die ausgiebigen Verhandlungen der Landesherrn und Stände über Kassen und Schulden, Steuern und Etats, Institutionen und Rechte beeinflussten den Prozess der Konstitutionalisierung in Württemberg in erheblichem Maße. Mit ihnen und ihrer Vorgeschichte beschäftigt sich diese Studie.

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2012/13 unter dem Titel „Kontinuität im Zeichen des Wandels. Verfassung und Finanzen in Württemberg 1797/99 bis 1830“ von der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Für den Druck wurde der Text leicht überarbeitet und gekürzt.

An dieser Stelle ist der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Förderung des Forschungsvorhabens zu danken, ohne die das Projekt nicht hätte verwirklicht werden können. Insbesondere wären die einjährigen Recherchen im Hauptstaatsarchiv Stuttgart nicht möglich gewesen. Während dieser Zeit haben mir die immer freundliche und kompetente Unterstützung durch die Mitarbeiter am Empfang, das Lesesaalteam und die Archivare die Arbeit sehr erleichtert. Besonders die praktischen Lösungsvorschläge bei organisatorischen Fragen waren eine große Hilfe. Namentlich möchte ich mich bei Herrn Dr. Albrecht Ernst für seine fachlichen Ratschläge und die persönlichen Gespräche bedanken, mit denen er mich über die Zeit in Stuttgart hinaus ermutigt hat, den Plan in die Tat umzusetzen.

Einen ganz herzlichen Dank sage ich zudem Frau Professorin Dr. Ina Ulrike Paul, die meine Forschung seit der Planungsphase aus der Ferne begleitet hat. Es waren nicht zuletzt die zahlreichen E-Mails, die wir über die Jahre ausgetauscht haben, die mich oft gerade zum rechten Zeitpunkt neue Hoffnung schöpfen ließen.

Herrn Professor Dr. Hans-Peter Ullmann, der das Projekt am Historischen Institut der Universität zu Köln betreut hat, danke ich vielmals dafür, dass er als Experte auf dem Gebiet der Finanzgeschichte sein Fachwissen mit mir geteilt und mir über die Jahre hinweg gleichbleibend mit ebenso viel Interesse wie Geduld zur Seite gestanden hat. Seine Anregungen und Hilfestellungen, sei es in Form von Besprechungen oder kritischer Textlektüre, waren für das Gelingen des Vorhabens von erheblicher Bedeutung.

¹ WANGENHEIM, Idee, S.246.

VI

Auch die gute Zusammenarbeit mit den studentischen Hilfskräften des Projekts darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Frau Professorin Dr. Gudrun Gersmann danke ich dafür, dass sie die Aufgabe der Zweitgutachterin übernommen hat

Nicht zuletzt gilt mein Dank der Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg für die Aufnahme meiner Studie in ihre Publikationsreihe sowie Herrn Dr. Martin Furtwängler für die Redaktion der Arbeit im Vorfeld der Veröffentlichung.

Für den Erfolg der Recherchen waren nicht nur die Arbeitsbedingungen im Stuttgarter Archiv, sondern auch das private Umfeld entscheidend. In diese Danksagung schließe ich daher ausdrücklich meinen beiden Vermieterinnen in Esslingen ein, bei denen ich ein Zuhause auf Zeit gefunden hatte.

Schließlich möchte ich mich bei meinen Eltern und meinem Bruder bedanken, die während der langen Bearbeitungszeit mit nicht wenigen Phasen der Verzweiflung immer für mich da waren und sich meine Sorgen angehört haben. Ohne ihre Unterstützung und Ermutigung gäbe es dieses Buch heute nicht.

Köln im Oktober 2014

Sabine Koch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-------|
| Vorwort | V |
| Abkürzungen und Siglen | IX |
| Quellen- und Literatur | XI |
| Editorische Notiz | XXIII |
| Einleitung | 1 |
| I. Dualismus: Gegensatz zwischen Anspruch und Wirklichkeit (1797/99 bis 1805/06) | 19 |
| 1. Grundlagen des Finanzwesens | 19 |
| 2. Grenzen der Leistungsfähigkeit, Sorge um die Zukunft | 33 |
| a) <i>Finanzieller Tiefstand</i> | 33 |
| b) <i>Organisatorische und politische Degeneration des Systems des Alten Rechts</i> | 40 |
| 3. Rettungsversuche und Entwicklungschancen | 54 |
| a) <i>Rückbesinnung auf die ständischen Pflichten</i> | 56 |
| b) <i>Rückbesinnung auf die landesherrliche Oberaufsicht</i> | 65 |
| II. Absolutismus: Brückenschlag zwischen Umsturz und Reform (1805/06 bis 1815) | 81 |
| 1. Schaffung neuer Grundlagen | 81 |
| 2. Zentralisierung und Reformen | 96 |
| a) <i>Verwaltung</i> | 96 |
| b) <i>Kassen und Schulden</i> | 107 |
| c) <i>Steuern und Etats</i> | 117 |
| 3. Verfassungsgebung | 130 |
| III. Verhandlungszeit: Kampf zwischen Altem und Neuem (1815 bis 1817) | 147 |
| 1. Kassen | 151 |
| a) <i>Die Ständekasse als innere Verfassungsgarantie</i> | 151 |
| b) <i>Kassierer und Kontrolleure</i> | 172 |
| 2. Schulden | 199 |
| a) <i>Sonderfall Schuldenzahlungskasse</i> | 199 |
| b) <i>Organisatorische Probleme und Lösungsansätze</i> | 211 |
| 3. Zivilliste | 223 |
| a) <i>Stellenwert, Funktion und konstitutionelle Verankerung der Zivilliste im Finanzgefüge</i> | 223 |
| b) <i>Voraussetzungen und Folgen der Einführung einer Zivilliste</i> | 241 |

VIII

| | |
|---|-----|
| 4. Steuern | 260 |
| a) <i>Bedingungen und Verfahren der Steuerbewilligung</i> | 260 |
| b) <i>Das Verhältnis von Steuerbewilligung und Etataufstellung</i> | 282 |
| c) <i>Erhebungsverfahren und Einzugsbehörden</i> | 302 |
| IV. Konstitutionalismus: Kompromiss zwischen Kontinuität und Wandel (1817/1818 bis 1819) | 329 |
| 1. Königliche Weichenstellung | 329 |
| a) <i>Fortführung des Reformprogramms</i> | 329 |
| b) <i>Kontrollinstanzen</i> | 343 |
| c) <i>Kassen</i> | 348 |
| d) <i>Schulden</i> | 355 |
| e) <i>Die Handhabung der Etats und ihrer Prüfung</i> | 364 |
| 2. Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: die letzte Phase der Verhandlungen 1819 | 373 |
| a) <i>Bedingungen und Verlauf der finalen Beratungen</i> | 373 |
| b) <i>Kassen</i> | 381 |
| c) <i>Schulden</i> | 384 |
| d) <i>Zivilliste und Steuern</i> | 391 |
| e) <i>Etat: Der Retter in der Not</i> | 397 |
| 3. Kompetenzverteilung und budgetrechtliche Bestimmungen in der Verfassung von 1819 | 404 |
| 4. Die konstitutionellen Finanzen in Württemberg – Ein Dualismus neuer Art? | 427 |
| V. Schlussbetrachtung | 437 |
| Register | 447 |

Abkürzungen und Siglen

| | |
|------------------|--|
| Abschn. | Abschnitt |
| Abt., Abth. | Abteilung |
| AfS | Archiv für Sozialgeschichte |
| Anm. | Anmerkung |
| Bd., Bde. | Band, Bände |
| BDLG | Blätter für deutsche Landesgeschichte |
| betr. | betreffend |
| Bü | Büschel |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (vom Gericht autorisierte Sammlung) |
| BvE | Aktenzeichen des Bundesverfassungsgerichts (Verfassungsstreitigkeiten zwischen Bundesorganen) |
| BvR | Aktenzeichen des Bundesverfassungsgerichts (Verfassungsbeschwerde) |
| Dok. | Dokument |
| d. Verf. | die Verfasserin |
| EtGerm | Études germaniques |
| fl. | Gulden |
| Frhr. | Freiherr |
| GG | Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft |
| ggfl. | gegebenenfalls |
| Hg., Hgg., hrsg. | Herausgeber, herausgegeben |
| HHStA | Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien |
| HJb | Historisches Jahrbuch |
| HStAS | Landesarchiv Baden-Württemberg, Abteilung Hauptstaatsarchiv Stuttgart |
| HZ | Historische Zeitschrift |
| Jh. | Jahrhundert |
| Kap., Cap. | Kapitel |
| Mio. | Million |
| ND | Nachdruck |
| NF | Neue Folge |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| o. D. | ohne Datum |
| o. O. | ohne Ort |
| Prot. | Protokoll |
| SchmJb | Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich |
| WVjH | Württembergische Vierteljahrshefte für Landesgeschichte |
| ZBLG | Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte |
| ZgS | Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft |
| ZHF | Zeitschrift für Historische Forschung |
| ZNR | Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte |
| ZWLG | Zeitschrift für württembergische Landesgeschichte |

Quellen- und Literatur

a) Ungedruckte Quellen aus dem Hauptstaatsarchiv Stuttgart

Bestand A: Altwürttembergisches Archiv

- A 11: Kabinett: Landschaft 1790–1806
- A 12: Kabinett: König Friedrich 1795–1806
- A 203: Geheimer Rat: Landstände 1603–1805
- A 205 I: Staatsminister Graf Philipp von Normann-Ehrenfels (1413 –) 1795–1808 (– 1823)
- A 205 II: Staats- und Konferenzminister Graf Georg Ernst Levin von Wintzingerode (1516, 1748, 1751, 1795–) 1801–1807

Bestand E: Kabinett, Geheimer Rat, Ministerien 1806–1945

- E 1: Königliches Kabinett I: Allgemeines aus der Zeit von König Friedrich 1805–1816, Nachakten bis 1822
- E 4: Königliches Kabinett I: Angelegenheiten des Staatssekretariats 1816–1822
- E 6: Königliches Kabinett I: Hofstaat und Kabinett 1805–1877, Vorakten 1759 und 1799
- E 7: Königliches Kabinett I: Staatsverwaltung im Allgemeinen 1801–1867
- E 13: Königliches Kabinett I: Ministerium der Finanzen 1801–1866
- E 31: Geheimer Rat I 1816–1884, Vorakten ab 1587
- E 33: Geheimer Rat II 1806–1911, ab 1749, 1912
- E 35a: Handakten zu den Verfassungsverhandlungen 1815–1819
- E 51: Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten: Handakten der Minister 1806–1916, ab 1786, um 1920
- E 221 I: Finanzministerium I 1806–1891, Vorakten ab 1718

Bestand L: Landständisches Archiv mit Landtagsarchiv 15. Jahrhundert – 1933

- L 6: Materienregistratur (1361–) 1534–1819 (–1844)
- L 14: Ständeversammlung 1815–1819

b) Gedruckte Quellen und Literatur

- ANONYM: „Worte eines außerständischen Altwürttembergers für Befriedigung der Parteien in dem neuen Verfassungs-Vertrage Württembergs“, In: Für und Wider. Eine politische Zeitschrift für Würtemberg in zwanglosen Heften, Stuttgart/Tübingen 1817, S. 41–171 (Worte).
- ARETIN, Karl Otmar Frhr. von: Bayerns Weg zum souveränen Staat, München 1976 (Bayerns Weg).
- DERS.: Deutschland und die Französische Revolution, In: ARETIN, Karl Otmar Frhr. von/HÄRTER, Karl (Hgg.): Revolution und konservatives Beharren. Das Alte Reich und die Französische Revolution, Mainz 1990, S. 9–21 (Deutschland).
- BEIGEL, Thorsten/ECKERT Georg (Hgg.): Vom Wohl und Wehe der Staatsverschuldung. Erscheinungsformen und Sichtweisen von der Antike bis zur Gegenwart, Münster 2013 (Wohl und Wehe).

- BERDING, Helmut/FRANÇOIS, Etienne/ULLMANN, Hans-Peter (Hgg.): Deutschland und Frankreich im Zeitalter der Französischen Revolution, Frankfurt a.M. 1989 (Zeitalter).
- BERDING, Helmut/ULLMANN, Hans-Peter (Hgg.): Deutschland zwischen Revolution und Restauration, Königstein 1981 (Revolution und Restauration).
- BIRTSCH, Günther: Die landständische Verfassung als Gegenstand der Forschung, In: GERHARD, Dietrich (Hg.): Ständische Vertretung im 17. und 18. Jahrhundert, Göttingen 1969, S. 32–56 (Landständische Verfassung).
- BITZER, Friedrich: Regierung und Stände in Württemberg, ihre Organisation und ihr Recht, Stuttgart 1882 (Regierung und Stände).
- BLÄNKNER, Reinhard: Der Vorrang der Verfassung. Formierung, Legitimations- und Wissensformen des Konstitutionalismus in Deutschland im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert, In: BLÄNKNER, Reinhard/JUSSEN, Bernhard (Hgg.): Institutionen und Ereignisse, Göttingen 1998, S. 295–325 (Vorrang).
- BLICKLE, Peter: Perspektiven ständegeschichtlicher Forschung, In: BOOKMANN, Hartmut (Hg.): Die Anfänge der ständischen Vertretungen in Preußen und seinen Nachbarländern, München 1992, S. 34–38 (Perspektiven).
- BOLLEY, Heinrich Ernst Ferdinand: Darstellung des Betragens der württembergischen Landstände seit dem 15. März 1815 bis zum 18. May 1815, nebst Fortsetzung 1–2, Stuttgart 1815 (Darstellung).
- DERS.: Über die Finanz-Verwaltung nach dem Königlichen Verfassungs-Entwurf und nach den Rescripten vom 11. und 26. May 1817. Vorträge des gewesenen Repräsentanten Bolley, Amtsschreiber zu Waiblingen, (im Drucktitel heißt es irrtümlich 11. und 26. May 1816), Stuttgart 1817 (Finanz-Verwaltung).
- DERS.: Votum des Repräsentanten Bolley bei der Abstimmung über die Frage: „Soll der Königliche Verfassungs-Entwurf jetzt schon auf die im Rescripte vom 26. May 1817 vorgeschriebene Weise unbedingt als Grundgesetz angenommen werden?“ vom 2. Juny 1817, Stuttgart 1817 (Votum).
- BOSL, Karl (Hg.): Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation. Beiträge des Symposiums der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der International Commission for Representative and Parliamentary Institutions auf Schloß Reisenburg vom 20. bis 25. April 1975. Unter Mitarbeit von Karl MÖCKL, Berlin 1977 (Moderner Parlamentarismus).
- BOTZENHART, Manfred: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit: 1848–1850, Düsseldorf 1977 (Parlamentarismus).
- DERS.: Reform, Restauration, Krise. Deutschland 1789–1847, Frankfurt am Main 1985 (Reform).
- BRANDT, Hartwig:: Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips, Neuwied 1968 (Repräsentation).
- DERS. (Hg.): Restauration und Frühliberalismus 1814–1840, Darmstadt 1979 (Restauration und Frühliberalismus).
- DERS.: Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870. Anatomie eines deutschen Landtags, (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus), Düsseldorf 1987 (Parlamentarismus).
- DERS.: Von den Verfassungskämpfen der Stände zum modernen Konstitutionalismus: das Beispiel Württemberg, In: KIRSCH, Martin/SCHIERA, Pierangelo (Hgg.): Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1999, S. 99–109 (Verfassungskämpfe).
- DERS.: Europa 1815–1850. Reaktion, Konstitution, Revolution, Stuttgart 2002 (Europa 1815–1850).
- BRAUN, Rudolf: Steuern und Staatsfinanzen als Modernisierungsfaktoren. Ein deutsch-englischer Vergleich, In: KOSELLECK, Reinhart (Hg.): Studien zum Beginn der modernen Welt, Stuttgart 1977, S. 241–264 (Steuern und Staatsfinanzen).

- BRUNNER, Otto: Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip, In: HOFMANN, Hanns Hubert (Hg.): Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln/Berlin 1967, S.115–136 (Gottesgnadentum).
- CARSTEN, Francis L.: Princes and Parliaments in Germany From the Fifteenth to the Eighteenth Century, Oxford 1959 (Princes and Parliaments).
- CONZE, Eckart: Der Deutsche Bund im Ius Publicum Europaeum des Wiener Kongresses, In: EtGerm 59 (2004), S.685–705 (Deutscher Bund).
- CORDES, Günter.: Württembergischer Landtag bis 1918, In: BLICKLE, Peter (Hg.): Von der Ständeversammlung zum demokratischen Parlament. Die Geschichte der Volksvertretungen in Baden-Württemberg, Stuttgart 1982, S.123–153 (Württembergischer Landtag).
- CZOERNIG, Carl Frhr. von: Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle in Oesterreich, Preussen, Sachsen, Baiern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien, Wien 1866 (Einrichtungen).
- DEGEN, Walter: Das Eigentumsrecht an den Domänen im Großherzogtum Baden, in vergleichender Darstellung mit den Rechtsverhältnissen der Domänen in den einzelnen Bundesstaaten, jur. Diss., Heidelberg 1903 (Eigentumsrecht).
- DEHLINGER, Alfred: Württembergs Staatswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung bis heute, 2 Bde., Stuttgart 1951–1953 (Württemberg's Staatswesen).
- DILCHER, Gerhard: Vom ständischen Herrschaftsvertrag zum Verfassungsgesetz, In: Staat 27 (1988), S.161–193 (Herrschaftsvertrag).
- DREIER, Horst: Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerherrschaft. Zur Entstehung des modernen Haushaltsrechts, In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang (Hg.): Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S.59–107 (Kampf).
- EHRLE, Peter Michael: Volksvertretung im Vormärz. Studien zur Zusammensetzung, Wahl und Funktion der deutschen Landtage im Spannungsfeld zwischen monarchischem Prinzip und ständischer Repräsentation, Teil 1, Frankfurt am Main [u. a.] 1979 (Volksvertretung).
- [ESCHENMAYER, Karl August]: „Replik des Verfassers der Vermittlungsworte auf den vom Herrn Dr. Zahn in der württembergischen Ständeversammlung gegen dieselben gehaltenen Vortrag“, In: Für und Wider. Eine politische Zeitschrift für Württemberg in zwanglosen Hefen, Heft 2, Stuttgart/Tübingen 1817, S.3–119 (Replik).
- ESCHENMAYER, Karl August: Worte zur Vermittlung in den landständischen Angelegenheiten, o. O. 1816 (Worte).
- DERS.: Reflexionen über den württembergischen Landtag, o. O. 1817 (Reflexionen).
- FEHRENBACH, Elisabeth: Verfassungs- und Sozialpolitische Reformen und Reformprojekte in Deutschland unter dem Einfluß des Napoleonischen Frankreich, In: HZ 228 (1979), S.288–316 (Reformen).
- DIES.: Vom Ancien Régime zum Wiener Kongress, München 2001 (Ancien Régime).
- FENSKE, Hans: Der liberale Südwesten. Freiheitliche und demokratische Traditionen in Baden und Württemberg 1790–1933, Stuttgart 1981 (Liberaler Südwesten).
- FETZER, Carl Heinrich: Ueber die Vorzüge der Verwilligungs-Art des alten Rechts gegen die in der bekannten Würdigung. Ein Auszug aus einem unterm 8.ten Okt. 1816 in der Stände-Versammlung gehaltenen Vortrag, 1817 (Vorzüge).
- DERS.: Der Verfassungsstreit in Württemberg vom Jahre 1815–1817, oder das Wichtigste, was über Verfassungsgegenstände um diese Zeit ins Publikum gekommen ist, Stuttgart 1818 (Verfassungsstreit).
- FISCHER, Georg Friedrich: Über das Cassen-Recht der Württembergischen Landstände in Beziehung auf die Garantie der Staats-Verfassung, Frankfurt a. M. 1816 (Cassen-Recht).
- FRIAU, Karl Heinrich: Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung. Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus, 1. Teil, Bad Homburg 1968 (Staatshaushaltsplan).

- FRICKER, Karl Viktor: Die Entstehung der württembergischen Verfassung von 1819, In: ZgS 18 (1862), S. 139–193 (Entstehung).
- DERS.: Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819 mit dem offiziellen Auslegungs-Material, Tübingen 1865 (Verfassungsurkunde).
- DERS.: Gesetz und Budget, In: ZgS 50 (1894), S. 381–409 (Gesetz und Budget).
- DERS./GESSLER, Theodor von: Geschichte der Verfassung Württemberg's. Zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens der Verfassungs-Urkunde vom 25. September 1819, Stuttgart 1869 (Geschichte der Verfassung).
- FRITZ, Eberhard: Die Hofdomänenkammer im Königreich Württemberg. Zur Vermögensverwaltung des Hauses Württemberg, In: ZWLG 56 (1997), S. 127–180 (Hofdomänenkammer).
- GAUPP, Ludwig: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Freiburg/Leipzig ²1895 (Staatsrecht).
- GERHARD, Dietrich: Probleme ständischer Vertretungen im frühen achtzehnten Jahrhundert und ihre Behandlung in der gegenwärtigen internationalen Forschung, In: GERHARD, Dietrich (Hg.): Ständische Vertretung im 17. und 18. Jahrhundert, Göttingen 1969, S. 9–32 (Probleme).
- GERHARDT, Kurt: Karl August von Wangenheim (1773–1850), In: JESERICH, Kurt (Hg.): Persönlichkeiten der Verwaltung. Biographien zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1648–1945, Stuttgart 1991, S. 103–106 (Wangenheim).
- GERNER, Joachim: Vorgeschichte und Entstehung der württembergischen Verfassung im Spiegel der Quellen (1815–1819), Stuttgart 1989 (Vorgeschichte und Entstehung).
- GOLDSCHIED, Rudolf: Finanzwissenschaft und Soziologie, In: GOLDSCHIED, Rudolf/SCHUMPETER Joseph: Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hrsg. von Rudolf HICKEL, Frankfurt a.M. 1976, S. 317–329 (Finanzwissenschaft).
- DERS.: Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, In: GOLDSCHIED, Rudolf/SCHUMPETER Joseph: Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hrsg. von Rudolf HICKEL, Frankfurt a.M. 1976, S. 253–317 (Öffentlicher Haushalt).
- Gös, (Anonym) von: Ueber den Umfang und die Grenzen des ständischen Steuer-Verwilligungs-Rechts nach den Bestimmungen der Württembergischen Verfassungs-Urkunde, mit besonderer Rücksicht auf P. A. Pfizer's Schrift: „das Recht der Steuerverwilligung“, Stuttgart 1836 (Umfang).
- GÖTSCHMANN, Dirk: Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz. Die Ständeversammlung des Königreichs Bayern 1819–1848, Düsseldorf 2002 (Bayerischer Parlamentarismus).
- GÖZ, Karl: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, (Das öffentliche Recht der Gegenwart, II), Tübingen 1908 (Staatsrecht des Königreichs).
- GRAWERT, Rolf: Der württembergische Verfassungsstreit 1815–1819, In: JAMME, Christoph (Hg.): „O Fürstin der Heimath! Glückliches Stutgard“. Politik, Kultur und Gesellschaft im deutschen Südwesten um 1800, Stuttgart 1988, S. 126–158 (Verfassungsstreit).
- GRIMM, Dieter: Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Frankfurt a. M. 1988 (Verfassungsgeschichte).
- GROTHER, Ewald: Der württembergische Reformlandtag 1797–1799, In: ZWLG 48 (1989), S. 159–200 (Reformlandtag).
- GRUBE, Walter: Der Stuttgarter Landtag 1457–1957. Von den Landständen zum demokratischen Parlament, Stuttgart 1957 (Landtag).
- DERS.: Stände in Württemberg, In: BLICKLE, Peter (Hg.): Von der Ständeversammlung zum demokratischen Parlament. Die Geschichte der Volksvertretungen in Baden-Württemberg, Stuttgart 1982, S. 31–51 (Stände).
- GRUNER, Wolf D.: Deutscher Bund und europäische Ordnung, In: RUMPLER, Helmut (Hg.): Deutscher Bund und deutsche Frage 1815–1866. Europäische Ordnung, deutsche Politik

- und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter der bürgerlich-nationalen Emanzipation, Wien 1990, S. 235–263 (Deutscher Bund).
- HAHN, Hans-Werner/BERDING, Helmut/GEBHARDT, Bruno/HÄFELE, Rolf/KOCKA, Jürgen: Reformen, Restauration und Revolution 1806–1848/49. Stuttgart ¹⁰2010 (Reformen).
- HAUG-MORITZ, Gabriele: Württembergischer Ständekonflikt und deutscher Dualismus. Ein Beitrag zur Geschichte des Reichsverbands in der Mitte des 18. Jahrhunderts, zugleich Diss. Tübingen 1989, Stuttgart 1992 (Ständekonflikt).
- DIES.: Die württembergische Ehrbarkeit. Annäherung an eine bürgerliche Machtelite der Frühen Neuzeit, Ostfildern 2009 (Ehrbarkeit).
- HECKEL, Johannes: Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, In: ANSCHÜTZ, Gerhard/THOMA, Richard (Hgg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bde., Tübingen 1932, S. 358–374 (Entwicklung).
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: Beurtheilung der im Druck erschienenen Verhandlungen in der Versammlung der Landstände des Königreichs Württemberg im Jahre 1815 und 1816, In: DERS. (Hg.): Sämtliche Werke, Stuttgart 1938, S. 349–490 (Beurtheilung).
- HERDEGEN, Christoph: Württembergs Staats-Haushalt, Stuttgart 1848 (Staats-Haushalt).
- HETTLING, Manfred: Reform ohne Revolution. Bürgertum, Bürokratie und kommunale Selbstverwaltung in Württemberg von 1800–1850, Göttingen 1990 (Reform ohne Revolution).
- HEUN, Werner: Das monarchische Prinzip und der deutsche Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, In: IPSEN, Jörn (Hg.): Recht, Staat, Gemeinwohl. Festschrift für Dietrich Rauschnig, Köln 2001, S. 42–56 (Monarchisches Prinzip).
- HOECK, Johann Daniel Albrecht: Grundlinien der Kameral-Praxis. mit vorzüglicher Rücksicht auf die Finanzverfassung der Königl. Baierischen, Königl. Württembergischen, Großherzogl. Badischen und Herzogl. Nassauischen und andere deutscher Staaten, Tübingen 1819 (Grundlinien).
- HÖLZLE, Erwin: Altwürttemberg und die französische Revolution, In: WVJH NF 35 (1929), S. 273–286 (Altwürttemberg).
- DERS.: Das Alte Recht und die Revolution. Eine politische Geschichte im Zeitalter Napoleons und der deutschen Erhebung, Stuttgart 1931 (Altes Recht).
- DERS.: Württemberg im Zeitalter Napoleons und der Deutschen Erhebung. Eine Geschichte der Wendezeit im einzelstaatlichen Raum, Stuttgart 1937 (Zeitalter).
- HUBER, ERNST Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789–1830, Stuttgart 1957 (Deutsche Verfassungsgeschichte).
- HUNDT, Michael: Die mindermächtigen deutschen Staaten auf dem Wiener Kongreß, Mainz 1996 (Staaten).
- JAGEMANN, von/KÜTTNER/KÜMMERLEN: Domänen, A. Im Allgemeinen (verfassungsrechtlich), B. In den einzelnen Staaten (Verwaltung), In: FLEISCHMANN, Maximilian/STENGEL Karl von (Hgg.): Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Tübingen ²1911, S. 585–601 (Domänen).
- JELLINEK, Georg: Budgetrecht, In: CONRAD, Johannes u. a. (Hgg.): Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Jena ³1909, S. 308–323 (Budgetrecht).
- DERS.: Allgemeine Staatslehre, Berlin ³1914 (Staatslehre).
- KICHLER, Paul: Entwicklung und Wandlung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts in Deutschland, Diss. jur., Berlin 1956 (Entwicklung und Wandlung).
- KLEIN, Winfried: Die Domänenfrage im deutschen Verfassungsrecht des 19. Jahrhunderts, Berlin 2007 (Domänenfrage).
- KLOOSTERHUIS, Jürgen/NEUGEBAUER, Wolfgang (Hgg.): Krise, Reformen – und Finanzen. Preußen vor und nach der Katastrophe von 1806, Berlin 2008 (Krise).
- KLÜBER, Johann Ludwig: Staatsarchiv des teutschen Bundes, Bd. 1, Erlangen 1816 (Staatsarchiv).
- DERS.: Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses überhaupt und insbesondere über wichtige Angelegenheiten des deutschen Bundes, 3 Bde., Frankfurt am Main 1816 (Nachdruck Osnabrück 1966) (Uebersicht).

- DERS.: Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, Frankfurt a. M. 1817 (Oeffentliches Recht).
- KNEMEYER, Franz Ludwig: Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, Köln 1970 (Regierungs- und Verwaltungsreformen).
- Königlich Württembergisches Hof- und Staatshandbuch, 1807–1815 (Hof- und Staatshandbuch).
- Königlich-Württembergisches Staats- und Regierungsblatt 1806–1823 (Staats- und Regierungsblatt).
- KÖRBER, Esther-Beate: Zum Geschäftsgang der Verwaltung, In: LAUX, Eberhard/TEPPE, Karl (Hgg.): Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700, Stuttgart 1998, S. 99–114 (Geschäftsgang).
- LANG, Friedrich Ludwig: Beytrag zu Beleuchtung mehrerer gegen die Württembergischen Stände erschienener Flugschriften und Zeitungartikel mit besonderer Hinsicht auf die ständische Casse, Tübingen 1817 (Beytrag).
- DERS.: Ueber die Steuer-Verfassung Alt-Württembergs nach dem früheren Rechtszustand und nach der neuern königlichen Proposition vom 13. November 1815, (Der Text wird vermutlich irrtümlich einem Verfasser „Lorenz“ Lang zugeschrieben), Stuttgart 1817 (Steuer-Verfassung).
- LANGE, Ulrich: Der ständestaatliche Dualismus – Bemerkungen zu einem Problem der deutschen Verfassungsgeschichte, In: BDLG 117 (1981), S. 311–334 (Dualismus).
- LAUFS, Adolf: Monarchisches oder staatliches Vermögen?: Erörterungen zur badischen und zur bayerischen Verfassungsurkunde des Jahres 1818, In: CHIUSTI, Tiziana J. (Hg.): Das Recht und seine historischen Grundlagen. Festschrift für Elmar Wadle zum 70. Geburtstag, Berlin 2008, S. 537–550 (Vermögen).
- LEHMANN, Hartmut: Die württembergischen Landstände im 17. und 18. Jahrhundert, In: GERHARD, Dietrich (Hg.): Ständische Vertretung im 17. und 18. Jahrhundert, Göttingen 1969, S. 183–207 (Württembergische Landstände).
- LIST, Albrecht: Der Kampf um's gute alte Recht (1815–1819) nach seiner ideen- und partei-geschichtlichen Seite, Tübingen 1913 (Kampf).
- LOCHER, Eugen: Das württembergische Hofkammergut. Eine rechtsgeschichtliche Studie, Stuttgart 1925 (Hofkammergut).
- LÖFFLER, Bernhard: Die ersten Kammern und der Adel in den deutschen konstitutionellen Monarchien. Aspekte eines verfassungs- und sozialgeschichtlichen Problems, In: HZ 265 (1997), S. 29–76 (Erste Kammern).
- LORENZ, Sönke/RÜCKERT Peter (Hgg.): Auf dem Weg zur politischen Partizipation? Landstände und Herrschaft im deutschen Südwesten, Stuttgart 2010 (Partizipation).
- MACDONALD, James: A Free Nation Deep in Debt. The Financial Roots of Democracy, Princeton 2006 (Debt).
- MAGER, Wolfgang: Das Problem der landständischen Verfassungen auf dem Wiener Kongreß 1814/1815, In: HZ 21 (1973), S. 296–346 (Problem).
- MALCHUS, Carl August Frhr. von: Darstellung des Organismus der inneren Staatsverwaltung und der Formen für die Geschäftsbehandlung in derselben, Heidelberg 1820 (Darstellung).
- DERS.: Der Organismus der Behörden für die Staatsverwaltung. Mit Andeutungen von Formen für die Geschäftsbehandlung in derselben, vorzüglich in den Departements des Innern und der Finanzen, Bd. I, Heidelberg 1821 (Organismus).
- DERS.: Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus für die Behörden für dieselbe. Mit Andeutungen von Formen für die Behandlung und für die Einkleidung der Geschäfte, vorzüglich jener in dem Gebiete der innern Staatsverwaltung, 3 Bde., Bd. 1, Heidelberg 1823 (Politik).
- DERS.: Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung, 2. Teil, Stuttgart/Tübingen 1830 (Handbuch).

- MANN, Bernhard: Württemberg 1800–1866, In: SCHAAB, Meinrad (Hg.): Handbuch der baden-württembergischen Geschichte, Bd. 3: Vom Ende des Alten Reiches bis zum Ende der Monarchien, Stuttgart 1992, S. 235–333 (Württemberg 1800–1866).
- MEISNER, Heinrich Otto: Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes, Breslau 1913 (Nachdruck Aalen 1969) (Lehre).
- MENZINGER, Rosemarie: Verfassungsrevision und Demokratisierungsprozeß im Königreich Württemberg, Stuttgart 1969 (Verfassungsrevision).
- MILLER, Max: Die Organisation und Verwaltung von Neuwürttemberg unter Herzog und Kurfürst Friedrich, In: WVjH NF 37 (1931), S. 112–176, 266–308 (Neuwürttemberg Teil 1).
- DERS.: Die Organisation und Verwaltung von Neuwürttemberg unter Herzog und Kurfürst Friedrich, In: WVjH NF 39 (1933), S. 76–135 (Neuwürttemberg Teil 2).
- MÖCKL, Karl: Der moderne bayerische Staat. Eine Verfassungsgeschichte vom aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformepoche, München 1979 (Bayerischer Staat).
- MÖGLE-HOFACKER, Franz: Zur Entwicklung des Parlamentarismus in Württemberg. Der „Parlamentarismus der Krone“ unter König Wilhelm I., Stuttgart 1981 (Entwicklung des Parlamentarismus).
- MOHL, Robert von: Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung: rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt, Tübingen 1837 (Verantwortlichkeit).
- DERS.: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd. 1: Das Verfassungsrecht, Tübingen ²1846 (Staatsrecht 1).
- DERS.: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd. 2: Das Verwaltungsrecht, Tübingen ²1846 (Staatsrecht 2).
- DERS.: Erörterungen über die württembergische Staatsschuld, In: ZgS 3 (1846), S. 618–641 (Staatsschuld).
- DERS.: Die Geschichte der württembergischen Verfassung von 1819, In: ZgS 6 (1850), S. 44–150 (Verfassung).
- MOSER, Rudolph (Hg.): Sammlung der württembergischen Finanzgesetze. 3. Theil: Enthaltend die Vorschriften über das Staatsrechnungswesen. Unter Mitarbeit von August Ludwig REYSCHER, Tübingen 1836 (Finanzgesetze).
- MÖSSLE, Wilhelm: Restauration und Repräsentativverfassung. Die Verteidigung und Durchsetzung der Repräsentativverfassung auf den Ministerkonferenzen von Karlsbad und Wien, In: ZBLG 56 (1993), S. 63–110 (Restauration und Repräsentativverfassung).
- MOSTHAF, H.: Das Steuerbewilligungsrecht, In: ZgS 59 (1903), S. 354–380 (Steuerbewilligungsrecht).
- MÜLLER, Erika: Theorie und Praxis des Staatshaushaltsplans im 19. Jahrhundert. Am Beispiel von Preußen, Bayern und Württemberg, Opladen 1989 (Theorie und Praxis).
- MUSSGNUG, Reinhard: Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen 1976 (Haushaltsplan).
- DERS.: Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Regierung, Parlament und Verwaltung, In: JESERICH, Kurt G. A./POHL, Hans/UNRUH, Georg-Christoph von (Hgg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2: Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Stuttgart 1983, S. 95–119 (Beziehungen).
- NEUGEBAUER, Wolfgang: Politischer Wandel im Osten. Ost- und Westpreußen von den alten Ständen zum Konstitutionalismus, Stuttgart 1992 (Politischer Wandel).
- DERS.: Landstände im Heiligen Römischen Reich an der Schwelle der Moderne, In: DURCHHARDT, Heinz (Hg.): Reich oder Nation? Mitteleuropa 1780–1815, Mainz 1998, S. 51–86 (Landstände).
- DERS.: Staat – Krieg – und Korporation. Zur Genese politischer Strukturen im 17. und 18. Jahrhundert, In: HJb 123 (2003), S. 197–237 (Staat – Krieg – und Korporation).
- DERS.: Finanzprobleme und landständische Politik nach dem preußischen Zusammenbruch von 1806/7, In: KLOOSTERHUIS, Jürgen/NEUGEBAUER, Wolfgang (Hgg.): Krise, Reformen – und Finanzen. Preußen vor und nach der Katastrophe von 1806, Berlin 2008, S. 121–147 (Finanzprobleme).

- DERS.: Zur Einführung. Probleme der älteren Finanzgeschichte am Beispiel Preußens, In: KLOOSTERHUIS, Jürgen/NEUGEBAUER, Wolfgang (Hgg.): Krise, Reformen – und Finanzen. Preußen vor und nach der Katastrophe von 1806, Berlin 2008, S. 9–16 (Finanzgeschichte).
- NEUGEBAUER-WÖLK, Monika: Revolution und Constitution – die Brüder Cotta. Eine biographische Studie zum Zeitalter der Französischen Revolution und des Vormärz, Berlin 1989 (Revolution und Constitution).
- NEUSSER, G.: Domänen, In: ERLER, Adalbert/KAUFMANN, Ekkehard/WERKMÜLLER, Dieter/STAMMLER, Wolfgang (Hgg.): Handwörterbuch der deutschen Rechtsgeschichte, Berlin 1971, Sp. 750–753 (Domänen).
- NOLTE, Paul: Staatsbildung als Gesellschaftsreform. Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800–1820, Frankfurt a. M./New York 1990 (Staatsbildung).
- NORMANN, Philip Christian/OSTERTAG, Johann Jakob von: Bemerkungen über den württembergischen Landtag von 1797 bis 1799. Ein Beitrag zur Erläuterung der württembergischen Geschichte und Verfassung, (Teil 1), [o. O.] 1800 (Bemerkungen).
- OBENAU, Herbert: Finanzkrise und Verfassungsgebung, In: RITTER, Gerhard A. (Hg.): Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1975, S. 57–75 (Finanzkrise und Verfassungsgebung).
- OESTREICH, Gerhard: Ständestaat und Ständewesen im Werk Otto Hintzes, In: GERHARD, Dietrich (Hg.): Ständische Vertretung im 17. und 18. Jahrhundert, Göttingen 1969, S. 56–71 (Ständestaat).
- DERS.: Zur Vorgeschichte des Parlamentarismus, In: OESTREICH, Gerhard (Hg.): Strukturprobleme der frühen Neuzeit. Ausgewählte Aufsätze, Berlin 1980, S. 253–271 (Vorgeschichte).
- PARINGER, Thomas: Die bayerische Landschaft: Zusammensetzung, Aufgaben und Wirkungskreis der landständischen Vertretung im Kurfürstentum Bayern (1715–1740), München 2007 (Bayerische Landschaft).
- DERS.: Die bayerische Landschaft als unabhängige Finanzbehörde 1669–1807: Aufbau und Organisation, In: AMMERER, Gerhard (Hg.): Bündnispartner oder Konkurrenten?: Die Stände in der Habsburgermonarchie, Wien 2007, S. 305–322 (Finanzbehörde).
- PAUL, Ina Ulrike: Württemberg 1797–1816/19. Quellen und Studien zur Entstehung des modernen württembergischen Staates, 2 Bde., München 2005 (Württemberg 1797–1816/19).
- DIES.: Integration durch Reform – Württembergs Weg aus dem Alten Reich zum modernen Staat, In: SCHILLING, Heinz (Hg.): Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation 962–1806. Altes Reich und neue Staaten 1495–1806, 29. Ausstellung des Deutschen Historischen Museums Berlin vom 28. August – 10. Dezember 2006, Dresden 2006, S. 342–355 (Integration).
- DIES.: Diplomatie und Reformen ‚für Württembergs bleibende Größe‘ – Philipp Christian Friedrich Graf von Normann-Ehrenfels (1756–1817) und die Entstehung des modernen württembergischen Staates, In: ZWLG 68 (2008), S. 321–345 (Diplomatie).
- PAULUS, Heinrich Eberhard Gottlob: Kritik der als officiell behandelten Flugschrift: Würdigung der von der württembergischen Ständeversammlung erhobenen Beschwerde über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schulden-Tilgungs-Institut, wieder abgedruckt aus der Allgemeine Literaturzeitung Halle, Nr. 1719, Tübingen 1817 (Kritick).
- PFIZER, Paul Achatius: Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der württembergischen Verfassung, mit Rücksicht auf entgegenstehende Bestimmungen des Deutschen Bundes, Stuttgart 1836 (Recht).
- PISTORIUS, Theodor von: Die württembergische Steuerreform, In: Finanz-Archiv. Zeitschrift für das gesamte Finanzwesen 21 (1904), S. 1–114 (Steuerreform).
- PLANERT, Ute: Der Mythos vom Befreiungskrieg. Frankreichs Kriege und der deutsche Süden: Alltag – Wahrnehmung – Deutung 1792–1841, Paderborn 2007 (Mythos).
- PÖLITZ, Karl Heinrich Ludwig: Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, Bd. 1: Die gesamten Verfassungen des deutschen Staatenbundes enthaltend, Leipzig 1832 (Europäische Verfassungen).

- PRESS, Volker: „Steuern, Kredit und Repräsentation“, In: ZHF 2 (1975), S.59–93 (Steuern, Kredit und Repräsentation).
- DERS.: Landtage im Alten Reich und im Deutschen Bund. Voraussetzungen ständischer und konstitutioneller Entwicklungen 1750–1830, In: ZWLG 39 (1980), S.100–140 (Landtage).
- DERS.: Landstände des 18. und Parlamente des 19. Jahrhunderts, In: BERDING, Helmut/ULLMANN, Hans-Peter (Hgg.): Deutschland zwischen Revolution und Restauration, Königstein 1981, S.133–157 (Landstände).
- DERS.: Der Württembergische Landtag im Zeitalter des Umbruchs 1770–1830, In: ZWLG 42 (1983), S.255–281 (Württembergischer Landtag).
- RABERG, Frank: Biographisches Handbuch der württembergischen Landtagsabgeordneten 1815–1933, Stuttgart 2001.
- RACHFAHL, Felix: Der dualistische Ständestaat in Deutschland, In: SchmJb NF 26 (1902), S.1063–1117 (Ständestaat).
- DERS.: Alte und neue Landesvertretungen, In: SchmJb NF 33 (1909), S.89–130 (Landesvertretungen).
- DERS.: Waren die Landstände eine Landesvertretung?, In: SchmJb NF 40 (1916), S.1141–1180 (Landstände).
- RAUH, Manfred: Verwaltung, Stände und Finanzen. Studien zu Staatsaufbau und Staatsentwicklung Bayerns unter dem späteren Absolutismus, München 1988 (Verwaltung).
- RAUSCH, Heinz: Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968 (Theorie und Geschichte).
- REDEN, Friedrich Frhr. v.: Allgemeine vergleichende Finanz-Statistik. Vergleichende Darstellung des Haushalts, Abgabewesens und der Schulden Deutschlands und des übrigen Europa, Bd. I/1, Darmstadt 1851 (Finanz-Statistik).
- RIECKE, Karl Viktor von: Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg. Stuttgart 1887 (Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt).
- ROLLER, Erich: Das Budgetrecht der württembergischen Stände von 1819–1848, Phil. Diss., Tübingen 1933 (Budgetrecht).
- SARWEY, Otto von: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2 Bde., Tübingen 1885 (Staatsrecht des Königreichs).
- SAUER, Paul: Der schwäbische Zar. Friedrich, Württembergs erster König, Stuttgart 1984 (Schwäbischer Zar).
- DERS.: Napoleons Adler über Württemberg, Baden und Hohenzollern. Südwestdeutschland in der Rheinbundzeit, Stuttgart 1987 (Napoleons Adler).
- SCHAEUNER, Ulrich: Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung, In: BOSL, Karl (Hg.): Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation. Beiträge des Symposiums der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der International Commission for Representative and Parliamentary Institutions auf Schloß Reisenburg vom 20. bis 25. April 1975, Berlin 1977, S.297–340 (Volkssouveränität).
- SCHMIDLIN, Wilhelm: Handbuch der Cassen-Etats und Rechnungswesens bei der württembergischen Finanz-Verwaltung nach dem neuesten Bestimmungen, Stuttgart 1823 (Handbuch).
- SCHNEIDER, Eugen: Württembergische Geschichte, Stuttgart 1896 (Geschichte).
- DERS.: Württemberg beim Regierungsantritt Wilhelms I., In: WVJH NF 25 (1916), S.532–547 (Regierungsantritt).
- SCHOLL, Gustav: Verständigung über die Verfassung. Urkunde des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819, Ulm 1846 (Verständigung).
- SCHUMPETER, Joseph: Die Krise des Steuerstaats, In: GOLDSCHIED, Rudolf/SCHUMPETER Joseph: Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hrsg. von Rudolf HICKEL, Frankfurt a.M. 1976, S.329–379 (Krise des Steuerstaats).

- SEITZ, Jutta: Die landständische Verordnung in Bayern von der altständischen Repräsentation zum modernen Staat, Göttingen 1999 (Landständische Verordnung).
- SENF, Paul: Budget, In: BECKERATH, Erwin von (Hg.): Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Stuttgart 1959, S. 427–437 (Budget).
- SODEN, Julius von: Der König von Württemberg und die württembergischen Landstände. Ideen eines deutschen Staatsbürgers, Nürnberg 1815 (König und Landstände).
- SPANGENBERG, Hans: Vom Lehensstaat zum Ständestaat. Ein Beitrag zur Entstehung der landständischen Verfassung, München 1912 (Lehensstaat).
- STASAVAGE, David: States of Credit. Size, Power and the Development of European Polities, Princeton, N.J. 2011 (States of Credit).
- STEITZ, Walter: Budgetrecht und Haushaltsstruktur des württembergischen Finanzetats im 19. Jahrhundert, In: ZWLG 33 (1974), S. 161–182 (Haushaltsstruktur).
- STICKLER, Matthias: Von der Landschaft zur Verfassung von 1819, In: GEHRKE, Roland (Hg.): Aufbrüche in die Moderne. Frühparlamentarismus zwischen altständischer Ordnung und monarchischem Konstitutionalismus 1750–1850; Schlesien-Deutschland-Mitteleuropa, Köln 2005, S. 73–102 (Landschaft).
- STOLLBERG-RILINGER, Barbara: Vormünder des Volkes? Konzepte landständischer Repräsentationen in der Spätphase des Alten Reiches, Berlin 1999 (Vormünder).
- DIES.: Was heißt landständische Repräsentation: Überlegungen zur argumentativen Verwendung eines politischen Begriffs, In: Zeitensprünge 4 (2000), S. 120–135 (Überlegungen).
- DIES.: Ständische Repräsentation: Kontinuität oder Kontinuitätsfiktion?, In: ZNR 28 (2006), S. 279–298 (Kontinuität).
- TREITSCHKE, Heinrich von: Karl August von Wangenheim, In: TREITSCHKE, Heinrich von (Hg.): Historische und politische Aufsätze, Leipzig 1865, S. 208–277 (Karl August von Wangenheim).
- ULLMANN, Hans-Peter: Überlegungen zur Entstehung des öffentlichen, verfassungsmäßigen Kredits in den Rheinbundstaaten (Bayern, Württemberg und Baden), In: GG 6 (1980), S. 500–522 (Überlegungen).
- DERS.: Badische Finanzreformen in der Rheinbundzeit, In: GG 8 (1982), S. 333–366 (Badische Finanzreformen).
- DERS.: Öffentliche Finanzen im Übergang vom Ancien Régime zur Moderne, In: Afs 23 (1983), S. 51–98 (Öffentliche Finanzen).
- DERS.: Staatsschulden und Reformpolitik. Die Entstehung moderner öffentlicher Schulden in Bayern und Baden 1780–1820, 2 Bde., Göttingen 1986 (Staatsschulden und Reformpolitik).
- DERS.: Staatsverwaltung an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, In: MUSSGNUG, Reinhard (Hg.): Wendemarken der deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin 1993, S. 123–150 (Staatsverwaltung).
- DERS.: Finanzreformen im Königreich Westfalen 1807–1813, In: SPEITKAMP, Winfried/ULLMANN, Hans-Peter (Hgg.): Konflikt und Reform. Festschrift für Helmut Berding, Göttingen 1995, S. 118–135 (Finanzreformen).
- DERS.: Finanzkrise, Staatsbankrott und Haushaltskonsolidierung im Deutschland des frühen 19. Jahrhunderts, In: KANTZENBACH, Erhard (Hg.): Staatsüberschuldung, Göttingen 1996, S. 13–25 (Finanzkrise).
- DERS.: Süddeutsche Finanzreformen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, In: ULLMANN, Hans-Peter / ZIMMERMANN, Clemens (Hgg.): Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und Preußen im Vergleich, München 1996, S. 99–109 (Süddeutsche Finanzreformen).
- DERS.: Karl August Freiherr von Malchus, In: NEUHAUS, Helmut/STOLLBERG-RILINGER, Barbara (Hgg.): Menschen und Strukturen in der Geschichte Alteuropas. Festschrift für Johannes Kunisch, Berlin 2002, S. 421–435 (Malchus).
- DERS.: Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute, München 2005 (Steuerstaat).

- Über den verfassungsmäßigen Einfluß der Württembergischen Landstände auf die Verwaltung des Herzoglichen Cammerguts, Berlin 1797 (Verfassungsmäßiger Einfluß).
- Verhandlungen in der Versammlung der Landstände des Königreichs Württemberg. Abt. 1–45, Stuttgart 1815–1819 (Verhandlungen).
- VIERHAUS, Rudolf: Ständewesen und Staatsverwaltung in Deutschland im späten 18. Jahrhundert, In: DERS. (Hg.): Dauer und Wandel der Geschichte. Aspekte europäischer Vergangenheit. Festgabe für Kurt von Raumer, Münster 1966, S. 337–360 (Ständewesen).
- DERS.: Von der altständischen zur Repräsentativverfassung, In: BOSL, Karl (Hg.): Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation. Beiträge des Symposiums der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der International Commission for Representative and Parliamentary Institutions auf Schloß Reisenburg vom 20. bis 25. April 1975, Berlin 1977, S. 177–194 (Repräsentativverfassung).
- DERS.: Staaten und Stände. Vom Westfälischen bis zum Hubertusbürger Frieden; 1648 bis 1763, Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1984 (Staaten und Stände).
- Die Volksvertreter Württembergs in ihren Unterhandlungen über eine für das ganze Königreich gemeinsame Verfassung. Actenstücke und Reflexionen, Heft 2, Stuttgart/Tübingen 1816/17 (Volksvertreter).
- WAGNER, Adolph: Staatsschulden, In: Deutsches Staats-Wörterbuch, Stuttgart 1867, S. 1–58 (Staatsschulden).
- WALDECK-PYRMONT, Georg Graf von: Württembergs ständische Verhältnisse am Jahresschluß 1816, Teutschland 1818 (Ständische Verhältnisse).
- WANGENHEIM, Carl August Frhr. von: Die Idee der Staatsverfassung in ihrer Anwendung auf Wirtembergs alte Landesverfassung und den Entwurf zu deren Erneuerung, Frankfurt a. M. 1815 (Idee).
- DERS.: Würdigung der von der Württembergischen Ständeversammlung erhobenen Beschwerde über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schulden Tilgungs-Institut, Niedergeschrieben im Anfang des July 1816, [o. O.] 1816 (Würdigung).
- WEHLER, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1: Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära 1700–1815, München 1989 (Gesellschaftsgeschichte).
- WEIS, Eberhard: Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15, In: ZBLG 39 (1976), S. 413–444 (Entstehungsgeschichte).
- DERS.: Kontinuität und Diskontinuität zwischen den Ständen des 18. Jahrhunderts und den frühkonstitutionellen Parlamenten von 1818/1819 in Bayern und Württemberg, In: DERS.: Deutschland und Frankreich um 1800. Aufklärung, Revolution, Reform. Zum 65. Geburtstag von Eberhard Weis am 31. Oktober 1990, hrsg. von Walter DEMEL/Bernd ROECK, München 1990, S. 218–242 (Kontinuität und Diskontinuität).
- WEISHAAR, Jakob Friedrich: Blicke auf den württembergischen Landtag von 1815–1817, Berlin 1818 (Blicke).
- WENTZEL, Karl Georg: Die Entwicklung der laufenden Rechnungen Württembergs im 19. Jahrhundert, Tübingen 1913 (Entwicklung).
- WICKEDE, Julius: Deutsche Verfassungsstaaten. Vergleichende Charakteristik der Ständeversammlungen in Baiern, Baden, Hessen-Darmstadt und Württemberg, In: Die Grenzboten. Zeitschrift für Politik und Literatur 6 (1847), S. 185–202. (Verfassungsstaaten).
- WIDENMEYER, Adolf: Das Etat- und Kassenwesen des Königreichs Württemberg, Stuttgart 1885 (Etat- und Kassenwesen).
- WINTERLIN, Friedrich: Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg. Bis zum Regierungsantritt König Wilhelms I., 2 Bde., (1.2), Stuttgart 1902/1904 (Behördenorganisation 1.2).
- DERS.: Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg, Bd. 2: Die Organisation König Wilhelm I. bis zum Verwaltungsedikt vom 1. März 1822, Stuttgart 1906 (Behördenorganisation 2).

- DERS.: Die württembergische Verfassung 1815–1819, In: Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde (1912), S. 47–83 (Verfassung).
- WUNDER, Bernd: Die Landtagswahlen von 1815 und 1819 in Württemberg. Landständische Repräsentation und Interessenvertretung, In: Württembergisch-Franken 58 (1974), S. 264–293 (Landtagswahlen).
- DERS.: Landstände und Rechtsstaat. Zur Entstehung und Verwirklichung des Art. 13 DBA, In: ZHF 5 (1978), S. 139–185 (Landstände).
- Württembergisches Jahrbuch, hrsg. von Johann Daniel Georg MEMMINGER, Erster Jahrgang, Stuttgart/Tübingen 1818.
- ZAHN, Christian Jacob: Vortrag des Repräsentanten Dr. Zahn von Calw gegen die „Würdigung der von der Ständeversammlung gegen ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schuldentilgungsinstitut erhobenen Beschwerde“. Gehalten in der Sitzung der Ständeversammlung vom 9. Oktober 1816 (Vortrag).
- ZIMMERMANN, Friedrich Wilhelm Rudolf: Die Zivilliste in den deutschen Staaten, Stuttgart 1919 (Zivilliste).
- ZOLLMANN, Günther: Adelsrechte und Staatsorganisation im Königreich Württemberg 1806–1817, Tübingen 1972 (Adelsrechte).

Editorische Notiz

Die nachfolgenden Bemerkungen dienen als Hinweis auf einige Besonderheiten hinsichtlich der Zitierweise im vorliegenden Band:

Bei den ungedruckten Quellen sind im Original in der Regel keine Seitenzahlen ausgewiesen bzw. Vorder- und Rückseiten nicht separat nummeriert. Die Angabe der Seitenzahlen in den Fußnoten beruht daher auf der Einzelzählung durch die Verfasserin, weshalb die Zahlen in eckige Klammern gesetzt wurden.

Bei den im Text aufgeführten Quellenzitaten wurden sowohl die zeitgenössische Rechtschreibung als auch Hervorhebungen wie Unterstreichungen, gesperrte oder kursive Schrift beibehalten. Doppelte Unterstreichungen und Bindestriche sind in einfacher Form wiedergegeben. Die zitierte Fassung berücksichtigt Einfügungen und Streichungen im Original ohne gesonderten Ausweis. Abkürzungen in den zitierten Passagen wurden nur in zweifelsfreien Fällen aufgelöst.

Bei den in den Fußnoten ausgewiesenen Lebensdaten und Karrierewegen der für die Darstellung wichtigen Personen wurde auf Einzelnachweise verzichtet. Die Angaben sind hauptsächlich den Jahressbänden 1807–1815 des *Königlich-Württembergischen Hof- und Staats-Handbuchs*, dem *Biographischen Handbuch der württembergischen Landtagsabgeordneten 1815–1933* von Frank Raberg, der unter <http://www.deutsche-biographie.de> online verfügbaren *Allgemeinen Deutschen Biographie* (ADB) oder gedruckten Biographien entnommen. Teilweise boten die Einträge in der Online-Enzyklopädie Wikipedia einen Anhaltspunkt.

Einleitung

Finanzen fordern Verfassungen heraus. Inmitten von Schuldenkrise und Pleitelwelle, von Rettungsschirm und Fiskalpakt wurde der enge Zusammenhang zwischen Verfassung und Finanzen erst kürzlich in Deutschland wieder offenkundig. Im Spätsommer 2012 musste das Bundesverfassungsgericht zu fiskalpolitischen Entscheidungen der Regierung Stellung nehmen. Im Kontext der vorliegenden Arbeit interessieren nicht die Details, sondern nur die Grundfragen: Wird das Budgetrecht des Bundestages verletzt, wenn die Regierung Verbindlichkeiten eingeht, bei denen letztlich weder Höhe noch Laufzeit fixiert sind? Wären die einmal gefassten Beschlüsse auf Dauer bindend? Könnte die Verpflichtung selbst dann nicht beendet werden, wenn im Etat eine Lücke klafft, oder nach dem Ermessen der Abgeordneten zu einem späteren Zeitpunkt andere Ausgaben Priorität genießen sollen? Werden den Volksvertretern in unzulässiger Weise Auskünfte vorenthalten?

Wörtlich heißt es in der Verkündung vom 12. September 2012, welche die Grundzüge einer späteren Entscheidung vorwegnimmt: „Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es [...] entscheidend darauf an, dass der Deutsche Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird“¹. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend festgestellt, dass bei Zahlungsverpflichtungen eine summarische Obergrenze bestimmt werden muss, die nur durch einen neuerlichen Beschluss des Bundestages erhöht werden darf. Unabhängig von finanziellen Bedrängnissen, welche die Entscheidungsfreiheit beschränken mögen, bleibt die Budgethoheit des Bundestages damit gewahrt. Die Regierung bedarf der Legitimation im Einzelfall. Rein rechtlich gesehen haben die Abgeordneten jedes Mal aufs Neue die Möglichkeit, einem Antrag der Regierung zuzustimmen oder ihn abzulehnen.

Auch wenn rund 200 Jahre zwischen dem aktuellen Konflikt und den Vorgängen liegen, die hier beleuchtet werden, scheinen zwischen ihnen doch überraschende Parallelen zu bestehen. Die Strukturen einer Demokratie im 21. Jahrhundert sind nicht auf die Staatsmodelle des 18. und 19. Jahrhunderts übertragbar, doch ähnliche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und

¹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.09.2012, Absatz-Nr. (1–215), hier Absatz-Nr. 107, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr1390.html (letzter Zugriff 30.01.2014). Unter Punkt III.(1) geht es im Wortlaut weiter mit „auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten (vgl. BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, NVwZ 2012, S. 495 (497); Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11 –, juris Rn. 114). Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden [...], so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzuges und könnte die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts nicht mehr wahrnehmen (BVerfGE 129, 124 (178f.))“.

finanziellen Fragen lassen sich – mit aller gebotenen Rücksicht auf die historischen Bedingungen – bis in die vor- und frühkonstitutionelle Zeit zurückverfolgen. So kann ein Kompetenzstreit über Zugriffs- und Verwendungsrechte die Ausbildung und Fortentwicklung bestimmter Ordnungsstrukturen der Macht begünstigen, hemmen oder verhindern; seinetwegen können aber auch bestehende verfassungsmäßige Grundsätze verletzt oder sogar aufgehoben werden. Ob es sich um geschriebene oder ungeschriebene Verfassungen handelt, ist dabei zunächst unerheblich. Während heute Budgetrechte in nationalen Konstitutionen so tief verankert sind, dass sie der Gestaltung einer einheitlichen europäischen Finanzpolitik Grenzen setzen, konnte sich gerade das Fehlen ähnlich verlässlicher Sicherungsmechanismen gegen Willkürmaßnahmen der Regierung in der Übergangszeit vom ‚Alten Reich‘ zur ‚Deutschen Staatenwelt‘ mehr oder weniger hemmend auf die innerstaatlichen Konstitutionalisierungspläne auswirken.

Am Beispiel Württembergs lässt sich dies nachvollziehen – und nicht nur das. In der breit gefächerten Forschung zum konstitutionellen Entwicklungsprozess in den Dekaden zwischen 1800 und 1840 ist immer wieder kontrovers die Frage diskutiert worden, ob der Weg von den Landständen des Ancien Régime zu den Parlamenten des 19. Jahrhunderts eher durch Kontinuität oder mehr durch Diskontinuität gekennzeichnet gewesen sei. Entscheidend ist hierbei, dass es um einen Prozess geht. Dieser konnte schneller oder langsamer bewältigt werden, viele oder wenige Hindernisse aufweisen. In jedem Fall stand am Ende eine maßgebliche Umgestaltung der Verfassungsordnung. Wenn einerseits Verfassungs- und Finanzfragen so eng aufeinander bezogen sind, wie es das oben stehende aktuelle Beispiel zeigt, und wenn andererseits Linien der Kontinuität zwischen den Ständen im Alten Reich und den Landesvertretungen, die in den Verfassungen des frühen 19. Jahrhunderts verankert sind, existieren, weist Wolfgang Neugebauers Einschätzung in die richtige Richtung: „Die Rolle von Staat und Ständen in der Finanzpolitik führt so zum Problem des ständischen Beitrages für die Staatsbildung auch und gerade in der ‚Sattelzeit‘“².

Hier setzt die vorliegende Arbeit mit der These an, dass der konstitutionelle Kompromiss, der 1819 in Württemberg erzielt wurde, nicht allein der reformerischen Tätigkeit von Monarch und Regierung, sondern vor allem auch der ständischen ‚Partizipationskultur‘ wichtige Impulse und letztlich positive Elemente der Kontinuität verdankt. Der Begriff ‚Partizipationskultur‘ bündelt dabei vier Komponenten: Da ist erstens die ‚Tradition‘, die jeden Regenten verpflichtete, die bestehenden Landesverträge erneut zu bestätigen und somit einmal Paktiertes förmlich als Richtschnur zukünftigen Wirkens anzuerkennen. Die Position und das Gewicht der Stände im Machtgefüge wurden auf diese Weise nicht nur wiederholt als existierende Größen akzeptiert, sondern auf Dauer sogar als gegebene Faktoren vorausgesetzt, durch die das württembergische Gesamtsystem erst seine charakteristische

² NEUGEBAUER, Finanzgeschichte, S. 14.

Prägung, seinen Wert und seine Funktionsfähigkeit erhielt. Inwieweit die Stände ihren politischen Daseinszweck erfüllten, bemaß sich dabei nach ihrem Selbstverständnis wiederum daran, wie aktiv sie sich für die Interessen des Landes stark machen und in welchem Grad sie diese durchsetzen konnten. Zweitens kennzeichnete die ‚Festigung und Pflege der Vertragspartnerschaft‘ durch die fortdauernde Bereitschaft zur Kompromissfindung und zur Übernahme von Verantwortung die Partizipationskultur. Kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Landesherren und Ständen, fühlten sich beide Seiten verpflichtet, den Konsens zu suchen, damit die dualistische Konstruktion nicht ins Wanken geriet. Dass die Stände beispielsweise in die Entscheidung darüber eingebunden wurden, ob, wann und in welchem Umfang es zur einer direkten Steuererhebung kam, erhöhte einerseits das Konfliktpotential, war aber andererseits kein unüberlegter Akt, vermochte doch erst das Einverständnis der Landesvertretung, die Forderungen auf eine Art zu legitimieren, welche die Zahlungsbereitschaft der Untertanen zu erhöhen versprach. Es ging mithin nicht darum, aus reiner Gewohnheit einem Ritual zu folgen. Die wiederkehrende Beteiligung der Stände lässt sich nicht allein mit formalen Gründen erklären, wenngleich diese eine Rolle spielten. Sie war vielmehr rechtlich wie pragmatisch motiviert und verlangte sowohl den Regenten als auch den Ständen die Fähigkeit zur Kooperation ab. Drittens ist die frühe ‚Institutionalisierung‘ der Beteiligungsmechanismen zu beachten, denn die Partizipationskultur gründete nicht allein auf abstrakten Überzeugungen und tradierten Verhaltensweisen; sie war zusätzlich konkret über die Einrichtung einer ständisch verwalteten Kasse abgestützt. Viertens schließlich wurden die Partizipationsbedingungen in Württemberg durch ‚erinnerndes Erhalten und Fortentwickeln‘ kultiviert.

Dies vorausgeschickt untersucht das Projekt, indem es die ‚magische‘ Grenze von 1806 überschreitet, die Verflechtung traditioneller und moderner Strukturen in der Verfassung Württembergs. Es fragt einerseits nach parlamentarischen Potentialen im landesherrlich-ständischen Dualismus des 18. Jahrhunderts, andererseits nach retardierenden Momenten im konstitutionellen Gefüge des frühen 19. Jahrhunderts. Im Zentrum stehen die öffentlichen Finanzen, um die sich schon vor 1806, besonders aber während des Verfassungskampfs von 1815 bis 1819 die Macht- und Kompetenzkonflikte zwischen Landesherrn und Ständevertretung gedreht haben. Sie zu untersuchen, verspricht neue Erkenntnisse über die Kontinuität des ständischen Mitwirkungsanspruchs sowie über das Anpassungs- und Modernisierungspotential des bis Ende 1805 geltenden Alten Rechts auf dem Gebiet der Finanzverwaltung, des Steuersystems und des Schuldenwesens. Denn die Finanzen sind der Bereich, dem selbst Vertreter der Diskontinuitätsthese bescheinigen, er bilde bis zu einem gewissen Grad eine Ausnahme.

Aber die Finanzen sind weit mehr als das. Nichts ist besser geeignet, die Kontinuitäten zwischen den alten Ständen und den konstitutionellen Landesvertretungen ans Licht treten zu lassen, als die Einrichtung und Handhabung des Finanzwesens, denn „[d]er Zusammenhang von Finanz- und Verfassungsentwicklung ist jedenfalls alles andere als ein Phänomen der Moderne, nicht erst ein Produkt der

Zeit um 1800³. Eine nähere Untersuchung kann hier sogar zu dem Ergebnis führen, dass mit dem Voranschreiten des reformerischen Staatsumbaus „Partizipationsspielräume“ eingeschränkt wurden, „die leistungs- und modernisierungsfähig gewesen wären“⁴. In den Ansätzen des späten 18. und ganz frühen 19. Jahrhunderts schimmert manches Rechtsbeharren aber ebenso manches Wandlungspotential auf, das auch im konstitutionellen Aushandlungsprozess der Jahre 1815–1819 deutliche Spuren hinterlassen hat.

Die Kontinuitätslinie verläuft somit sogar über einen doppelten Strang, nämlich erstens den des vertraglichen Kompromisses, mit dem die Verfassung alte und neue Rechtsprinzipien vereinte, und zweitens den des (finanziellen) Interessenkonfliktes, der diese Zusammenführung überhaupt notwendig machte. Letzterer Aspekt ist insofern interessant, als Peter Blickle „Konfliktmodelle“ bzw. „das ‚Prinzip des Konflikts‘“ in einem Sammelbandbeitrag von 1992 als „ein neues ‚Prinzip der Kontinuität‘“ wertet, das sich bis in die „Entscheidungsprozesse in parlamentarischen Demokratien“ nachzeichnen lässt⁵. Dieses Konzept mag geradezu als Einladung verstanden werden, Parallelen zwischen Vorgängen im frühen 19. und frühen 21. Jahrhunderts zu ziehen, wie es oben im Ansatz geschehen ist.

Als die Arbeit begonnen wurde, traten die einführend geschilderten Wirkungszusammenhänge im aktuellen Tagesgeschehen noch nicht so deutlich hervor, wie es inzwischen der Fall ist. Das Erkenntnispotential eines langfristigen Vergleichs auf diesem Gebiet für die historische Forschung zu nutzen, bleibt damit zukünftigen Untersuchungen vorbehalten. Es gab jedoch auch jenseits des Anreizes aus dem Hier und Heute genügend Gründe, sich Verfassung und Finanzen im Kontext von Kontinuität und Wandel zu widmen. Warum fiel die Wahl auf das Thema? Diese Frage lässt sich in drei Unterfragen aufteilen: 1. Warum war es überhaupt lohnenswert sich (nochmals) mit Kontinuität oder Diskontinuität von den Ständen zu den Parlamenten zu beschäftigen? 2. Warum eignete sich gerade Württemberg als Betrachtungsraum? 3. Warum wurden die Finanzen zum ‚roten Faden‘ bestimmt?

1. Die Argumente, die Vertreter der Kontinuitäts- wie der Diskontinuitätsthese anführen, sind jeweils gewichtig, aber noch ist offen, ob sie auch als gleichgewichtig anzusehen sind. In den 1970er Jahren hob Karl Otmar Freiherr von Aretin hervor, es führe „keine gerade Linie, [...] keine direkte Kontinuität“ von der bayerischen Landschaftsverordnung zum bayerischen Landtag von 1818. Ihm folgte Karl Möckl, und auch Eberhard Weis unterstrich Anfang der 1980er Jahre die „Diskontinuität“ zwischen alter und neuer Staats- und Verfassungsordnung. Für ihn hatten

³ NEUGEBAUER, Finanzgeschichte, S. 14.

⁴ Vgl. ebd., S. 14 und 15. Zur lange anhaltenden Unterschätzung des positiven ständischen Beitrags bei der Schaffung moderner Staatsordnungen vgl. die Einleitung in SEITZ, Landständische Verordnung, hier vor allem S. 20–25, sowie zuvor CARSTEN, Princes and Parliaments, S. 432–434, mit dem Verweis darauf, dass die Stände sich zwar nicht mit abstrakten politischen Theorien und Konzepten hervortaten, dafür aber ihre Argumente auf die traditionelle Praxis stützen konnten.

⁵ BLICKLE, Perspektiven, S. 38.

die „frühkonstitutionellen Verfassungen fast nichts mit den alten Ständevertretungen zu tun [...] außer dem Namen ‚Landstände‘“⁶. Bei Weis stehen die strukturellen Unterschiede im Zentrum der Überlegungen, überwandnen doch die modernen Parlamente das alte Ständeprinzip insofern, als nicht mehr die Standeszugehörigkeit das Kriterium der Repräsentationsbefugnis war und folglich die Gliederung in Kurien ebenso wegfiel wie die Bindung an Weisungen der Standesgenossen. Nicht überkommene ständische Privilegien begründeten das Vertretungsrecht der Abgeordneten, sondern Wahlen oder besondere Vollmachten. Diese übten ein freies Mandat aus und sollten die Interessen aller Bürger vertreten. Wenn man jene Strukturunterschiede betont, waren die frühkonstitutionellen Parlamente „etwas grundsätzlich anderes und Neues, das bereits der Entwicklungsphase des modernen Parlamentarismus viel näher stand als den alten Ständen“⁷.

In den Studien, die bisher die Kontinuität betont haben, stehen dagegen häufig die Übereinstimmungen zwischen Ständen und Parlamenten bei ihren Aufgaben und ihrer Aktivität im Vordergrund. Die Kontinuitätsthese erhielt Ende der 1950er Jahre erheblichen Auftrieb durch die Ständegeschichte von Francis L. Carsten. In *Princes and Parliaments* setzt er die Ständevertretungen im Alten Reich in Parallele zum englischen Parlament und unterstreicht ihren positiven Beitrag zur Entstehung moderner Staatlichkeit, der jenem der Herrscher in nichts nachstand⁸. Carsten bereitete damit jener Richtung in der Forschung den Weg, die in den alten Ständen einen lange unterschätzten Vorläufer der Parlamente des 19. und 20. Jahrhunderts sieht und vor allem die Nähe der alten Stände zu den frühkonstitutionellen Parlamenten betont. Die altständischen Wurzeln des Konstitutionalismus hat zwanzig Jahre später Volker Press noch einmal hervorgehoben. Zwar warnt er davor, den Ständen „allzu moderne Tendenzen“ zu unterlegen und damit den „altständischen Charakter der Landtage“ zu überfordern, jedoch darf die funktionale Äquivalenz beider Repräsentationsformen, die deutlich für Kontinuität spricht, nicht übergangen werden. Die Stände bewilligten Steuern und sicherten den Kredit des Landes. Sie übten damit eine Schlüsselfunktion aus, die in der konstitutionellen Zeit die neugeschaffenen Repräsentationsorgane übernahmen. Es gibt zwar durchaus Unterschiede zwischen den Kontinuitätslinien; im Norden der deutschen Staatenwelt waren sie deutlicher ausgeprägt als im Süden. Insgesamt unterstreicht Volker Press aber, von der Frühen Neuzeit herkommend, das „Fortbestehen altständischer Kräfte“⁹.

Selbstverständlich lassen sich Argumente nicht einfach gegeneinander aufrechnen, eine ausgewogenere Einschätzung, als sie die Forschung bisher bereithält, ist jedoch ein erreichbares Ziel. Ulrich Scheuner hat bereits 1977 in einem Aufsatz

⁶ ARETIN, Bayerns Weg, S. 8; MÖCKL, Bayerischer Staat; WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 235.

⁷ Ebd., S. 219. Vgl. dazu STOLLBERG-RILINGER, Kontinuität.

⁸ CARSTEN, *Princes and Parliaments*.

⁹ PRESS, Landstände, S. 133. Eine ausführlichere Fassung erschien unter dem Titel „Landtage im Alten Reich und im Deutschen Bund“, in: ZWLG 39 (1980), S. 100–140; DERS., Württembergischer Landtag.

herausgestellt, „daß die beiden Zeitabschnitte der älteren ständischen Periode und der Vertretungen nach 1815 zwar ein tiefer Einschnitt trennt, aber kein unüberbrückbarer Abgrund. Vielmehr führen manche Brücken und Pfade über die Trennungslinie der Zeiten hinweg“¹⁰. Der Einschnitt ‚um 1800‘ war zweifellos gravierend. Beispielsweise in Württemberg lebten aber die alten ständischen Traditionen und Überzeugungen schon ein Jahrzehnt, nachdem die außenpolitischen Würfel gefallen und die innenpolitischen Karten neu gemischt worden waren, wieder auf. Auch in den anderen Staaten entstanden geschriebene Konstitutionen, die neuen Richtgrößen staatlicher Existenz, nicht im leeren Raum. Ihre Verfasser konnten sich an dem orientieren, was es vorher gab bzw. gegeben hatte, oder sie konnten sich für die Zukunft gerade bewusst dagegen entscheiden. Nur ignorieren ließ sich das Vergangene nicht.

Das gilt insbesondere für die Rolle, die das ‚Land‘ spielte. Mögen die alten Stände zum Alten Reich und die ersten Parlamente zur Epoche der deutschen Staatenwelt gehören, gemeinsam ist ihnen, dass sie in ihrer jeweiligen Zeit einen zentralen Bestandteil des komplexen, territorienspezifisch ausgeprägten inneren Machtgefüges bildeten. Auch wenn das ‚Land‘ nicht länger als Versammlung von Landständen, sondern als Parlament mit Abgeordneten in Erscheinung trat, sind bei den Erwartungen und Befürchtungen, Forderungen und Beschwerden der Stände und Parlamente gewisse Parallelen festzustellen, über die sich ein „altes Thema“¹¹, die Frage nach Kontinuität oder Diskontinuität, unter einer neuen Perspektive erschließen lässt.

Wolfgang Neugebauer hat sich bereits in den 1990er Jahre dafür eingesetzt, „die feineren Klänge der historischen Überlieferung“ nicht zu übersehen. Seine Forschung konzentriert sich zwar auf die nördlichen und östlichen deutschen Staaten, doch hält er es für „sehr wohl angebracht“, auch bei den süddeutschen Rheinbundstaaten weitere Abstufungen in der Beurteilung vorzunehmen, denn für ihn stellen sich „Fragen über Fragen zum Verhältnis von Kontinuität und Diskontinuität politischer Partizipation“, die „noch lange nicht abschließend beantwortet“ sind¹². Bis heute hat das Thema nicht an politischer und wissenschaftlicher Aktualität verloren¹³. Erst 2008 hat Wolfgang Neugebauer in dem Sammelband *Krise, Reformen – und Finanzen* einleitend erneut darauf verwiesen, dass die Stände „selbst Teil des

¹⁰ SCHEUNER, Volkssouveränität, S.321.

¹¹ PRESS, Landstände, S.133.

¹² NEUGEBAUER, Landstände, S.66, 80, 86.

¹³ Vgl. etwa BOSL, Moderne Parlamentarismus. Einzelne ältere Arbeiten stammen aus den späten 1960er Jahren, während in den 1970er Jahren kaum Neues hinzukam. Den Ständen widmet sich der von Dietrich GERHARD herausgegebene Sammelband (Ständische Vertretung im 17. und 18. Jahrhundert, Göttingen 1969), darin vor allem DERS., Probleme; BIRTSCH, Landständische Verfassung; OESTREICH, Ständestaat; und LEHMANN, Württembergische Landstände. Des Weiteren sind zu nennen OESTREICH, Vorgeschichte; BRANDT, Repräsentation; CORDES, Württembergischer Landtag, und zuletzt STICKLER, Landschaft sowie STOLLBERG-RILINGER, Kontinuität.

strukturellen Wandels¹⁴ gewesen seien. Der Gegenstand der vorliegenden Arbeit wurde in Übereinstimmung mit seiner Ansicht gewählt, dass außer den institutionellen und rechtlichen, programmatischen und personellen Kontinuitätssträngen nicht zuletzt die „funktionalen Traditionen“ bedacht werden müssten. Deren Untersuchung kann zu einer weiteren von Wolfgang Neugebauer vorgeschlagenen Analyseebene überleiten und dazu anregen zu fragen, inwiefern das bewusste Erinnern an frühere Errungenschaften das staatliche Aus- und Umbauprogramm bremste oder förderte.

Unter dieser Prämisse fragt die Arbeit mehr nach den oft verdeckten Kontinuitätslinien als nach den erkennbaren Umbrüchen zwischen den Kompetenzen und Aufgaben der Stände des 18. Jahrhunderts und jenen der Landtage des 19. Jahrhunderts. Eberhard Weis sieht die Schnittmenge beider Einrichtungen als „nur in sehr allgemeinen Begriffen wie z.B. ‚Repräsentation‘ oder ‚Steuerbewilligungsrecht‘ gegeben“¹⁵ an. Sie „jenseits des allzu dominanten Aspekts institutioneller Kontinuitäten“¹⁶ zu konkretisieren, ist eine Aufgabe der Forschung, denn nur dann ist ein ausgewogenes Urteil darüber möglich, ob letztlich „die Anzeichen für Diskontinuität doch schwerer“¹⁷ wiegen, oder ob einzelne Argumente gegen eine Zäsur, die um 1800 auf nahezu allen Ebenen des Staatslebens die Verbindung zwischen dem frühneuzeitlichen 18. und dem modernen 19. Jahrhundert gekappt habe, bislang zu gering gewichtet worden sind.

2. Württemberg ist aufgrund seiner ausgeprägt dualistischen Tradition und dem außergewöhnlichen Vertragscharakter seiner Verfassung hervorragend geeignet, um Kontinuitätslinien und Brüche zwischen den altständischen Verfassungsstrukturen eines reichsintegrierten Herrschaftsgebiets und dem frühkonstitutionellen System eines souveränen Einzelstaates herauszuarbeiten. In Württemberg gab es mächtige Landstände, deren Rechte seit dem frühen 16. Jahrhundert auf soliden Pfeilern ruhten. Der Tübinger Vertrag von 1514 und der Erbvergleich von 1770 fixierten schriftlich die zwischen Regent und Landständen bzw. Landschaft bestehende ‚Vertragspartnerschaft‘¹⁸. Für ‚Beweiszwecke‘ war dies von Vorteil, aber das Alte Recht war vor allem ein gelebtes Recht, das die Machtverhältnisse in der Praxis bestimmte. Seine Existenz ließ sich nicht einfach ignorieren. Wie sich an dem mit großer Vehemenz ausgetragenen Verfassungskampf, an dessen Ende eine

¹⁴ NEUGEBAUER, Finanzgeschichte, S. 14.

¹⁵ WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 219.

¹⁶ NEUGEBAUER, Finanzgeschichte, S. 14.

¹⁷ WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 239.

¹⁸ HÖLZLE, Altes Recht, S. 7–12. Die Besonderheit der württembergischen Landschaft bestand darin, dass ihr bereits bei Abschluss des Tübinger Vertrags der Adel nicht mehr angehörte, sondern eine reichsunmittelbare Stellung innehatte. Infolgedessen zählten zu den Mitgliedern nur 74 fast ausschließlich bürgerliche Vertreter der Städte und Ämter sowie 14 Prälaten. Diese Homogenität verlieh der Landschaft einerseits Stärke, verleitete sie aber andererseits auch dazu, Vorteile für ihre privilegierte Position mit dem Wohl des ganzen Landes gleichzusetzen.

vereinbarte Konstitution stand, unschwer erkennen lässt, war die Frage, ob und in welcher Form es fortbestehen sollte, hingegen strittig. Aus diesem Grund spielt Württemberg von jeher eine zentrale Rolle in der Forschungsdebatte.

Die einschlägige Forschung zu Württemberg hat ihren Blick vom Frühkonstitutionalismus ausgehend allerdings mehr in die parlamentarische Zukunft denn in die altständische Vergangenheit gerichtet¹⁹. So ist dem langfristigen Ausbau parlamentarischer Rechte und dem Wahlrecht, der Arbeitsweise der Landtage und besonders ihrer Beteiligung an der Gesetzgebung viel Aufmerksamkeit zuteil geworden. Das gilt vor allem für die grundlegende Studie von Hartwig Brandt *Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870*²⁰. Seine Arbeit bietet Anreiz genug, für die Zeit vor 1819 weiterzufragen.

Dieser Aufgabe hat sich in Teilen bereits Joachim Gerner angenommen. Er versteht den Verfassungskampf von 1815 bis 1819 als einen „Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung“²¹, legt den Schwerpunkt auf den Wandel der „Handlungsweisen der an diesem Prozeß beteiligten Personen beziehungsweise Institutionen“, um so im Rahmen einer Studie zur gesellschaftlichen Repräsentation nicht zuletzt „bewusste oder unbewusste Anknüpfungen an altständische oder moderne Repräsentationsformen und ihre entsprechenden Begründungen herausarbeiten und untereinander vergleichen“ zu können. Die Facetten von ‚Repräsentation‘ sind jedoch zu vielfältig, um sie gleichsam auf einen Streich zu erfassen. Besser lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Altem und Neuem erkennen, wenn die „Handlungsweisen“ in einem begrenzten, dafür aber zentralen Bereich wie dem Finanzwesen näher betrachtet werden.

Neuere Werke zur württembergischen Ständegeschichte haben nur geringe Berührungspunkte mit dem Thema der vorliegenden Arbeit. HAUG-MORITZ, Ehrbarkeit, thematisiert u. a. die von der ‚Ehrbarkeit‘ übernommenen Verwaltungsaufgaben. Allgemeiner und zeitlich umfassender beschäftigt sich LORENZ/RÜCKERT (Hgg.), Partizipation, mit der politischen Partizipation.

¹⁹ Mitte der 1950er Jahre bildete eine von Walter Grube zum 500-jährigen Landtagsjubiläum verfasste Überblicksdarstellung den Auftakt zu einer Reihe von Arbeiten, die sich auf den Aspekt des beginnenden Parlamentarismus in Württemberg konzentrieren, GRUBE, Landtag. Zuvor bereits DEHLINGER, Württembergs Staatswesen. Von den Arbeiten zur Geschichte Württembergs in der napoleonischen und der Reformzeit seien genannt HÖLZLE, Altes Recht; DERS., Zeitalter; DERS., Altwürttemberg. Eine Würdigung der Forschung zur württembergischen Reformzeit findet sich bei PAUL, Württemberg 1797–1816/19, hier besonders Bd. 1, S. 7–10. Gut verwendbar ist immer noch WINTERLIN, Verfassung. LIST, Kampf, untersucht auf der Basis von Flugschriften die bei den verhandelnden Parteien vorherrschenden Überzeugungen. Eine gute Zusammenfassung bietet MANN, Württemberg 1800–1866.

²⁰ BRANDT, Parlamentarismus. Die Parallelstudie zu Bayern stammt von Dirk GÖTSCHMANN, Bayerischer Parlamentarismus. Vgl. auch BRANDT, Europa 1815–1850. Ebenso EHRLE, Volksvertretung. Von der Seite der Regierung her analysiert MÖGLE-HOFACKER, Entwicklung des Parlamentarismus.

²¹ GERNER, Vorgesichte und Entstehung, S. 5. Vgl. auch GRAWERT, Verfassungsstreit.

3. Warum dienen die Finanzen als ‚roter Faden‘? Die Konzentration auf die öffentlichen Finanzen erlaubt es, die konkurrierenden Konzepte staatlicher Gestaltung an einem der prominentesten Streitobjekte zu konkretisieren. Gleichzeitig erschließt sich so ein weites Feld exekutiver und legislativer Aktivität, dessen Erkenntnispotential für die Umsetzung von Normvorstellungen in die Verfassungspraxis trotz „jener überkommenen und wohl nie überholten Erfahrung, daß Verfassungsfragen dort besonders strittig sind, wo sie zu Geldfragen werden“²², bisher weitgehend ungenutzt geblieben ist²³. Einen ersten Schritt in diese Richtung dokumentieren eine Reihe von Aufsätzen, die das Thema Finanzen in Zusammenhang mit Staatsbildung und Konstitutionalisierung aufgreifen²⁴. Andere Beiträge erschließen den Wandel auf dem Finanzsektor im Kontext der staatlichen Reformprozesse des frühen 19. Jahrhunderts²⁵. Eine Arbeit, die sich der württembergischen Finanzorganisation, dem Steuersystem und dem Staatshaushalt in der Zeit vor und während des Verfassungskampfs von 1815 bis 1819 annimmt, gibt es jedoch bislang nicht. Hier dominiert das Interesse für die Jahre nach 1819²⁶, obwohl die öffentlichen Finanzen sowohl zu den Kernaufgaben der alten Stände als auch der frühkonstitutionellen Parlamente gehörten²⁷. Erst in den letzten Jahren sind einzelne Monographien und Aufsätze erschienen, die der Bedeutung Rechnung tragen, welche die Finanzfragen für staatliche Entwicklungsprozesse besitzen²⁸. Diese

²² BRANDT, Parlamentarismus, S. 345.

²³ Wie ertragreich eine Studie zum Zusammenhang von Verfassung und Finanzen sein kann, zeigt die mehr als tausend Seiten umfassende Arbeit von Andreas THIER, Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie. Staatssteuerreformen in Preußen 1871–1893, Frankfurt a. M. 1999.

²⁴ Die wichtigste Literatur ist nachgewiesen bei ULLMANN, Steuerstaat, S. 13–39. Daneben gibt es eine Reihe älterer Arbeiten: MALCHUS, Handbuch; HERDEGEN, Staats-Haushalt; REDEN, Finanz-Statistik; CZOERNIG, Einrichtungen; RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt; LOCHER, Hofkammergut.

²⁵ BERDING/ULLMANN (Hgg.), Revolution und Restauration; BERDING/FRANÇOIS/ULLMANN, Zeitalter; ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik; DERS., Öffentliche Finanzen; DERS., Badische Finanzreformen; DERS., Finanzreformen; DERS., Finanzkrise; DERS., Überlegungen; DERS., Süddeutsche Finanzreformen; DERS., Malchus.

²⁶ Die einzigen ausschließlich auf Württemberg bezogenen Arbeiten sind die ältere Darstellung von ROLLER, Budgetrecht, und der Aufsatz von STEITZ, Haushaltsstruktur. Vgl. auch zu Bayern RAUH, Verwaltung. FRIAUF, Staatshaushaltsplan, setzt sich allgemeiner mit den staatlichen Finanzsystemen des Frühkonstitutionalismus auseinander, greift dabei aber kaum auf die Vorgeschichte der württembergischen Verfassung von 1819 zurück. Ähnliches gilt für die ausführliche Studie von MÜLLER, Theorie und Praxis. Begrenzt verwendbar ist KICHLER, Entwicklung und Wandlung.

²⁷ PRESS, Steuern, Kredit und Repräsentation; OBENAU, Finanzkrise und Verfassungsgebung.

²⁸ Im Einzelnen sind zu nennen KLEIN, Domänenfrage; PARINGER, Bayerische Landschaft; DERS., Finanzbehörde, sowie KLOOSTERHUIS/NEUGEBAUER, Krise. Bei STASAVAGE, States of Credit, und MACDONALD, Debt, liegt der Fokus auf den Bedingungen und Auswirkungen der Schuldenwirtschaft. Für Stasavage stellt das mittelalterliche und frühneuzeitliche Europa den Bezugspunkt dar. Er widmet sich der Frage, inwiefern nicht zuletzt mit Blick auf die Staatenbildung „a causal link“ (S. 1) zwischen der parallelen Entwicklung von politischer

Beiträge untersuchen jedoch nicht Württemberg, und auch der Betrachtungszeitraum deckt sich nur teilweise mit dem der vorliegenden Arbeit.

Das Fehlen einer detaillierten Untersuchung zum württembergischen Beispiel ist vor allem insofern bemerkenswert, als Fragen der Staatsfinanzierung im Allgemeinen sowie der Finanzverwaltung, Steuerbewilligung und Schuldenregulierung im Besonderen sowohl in der Zeit des landesherrlich-ständischen Dualismus als auch während der absolutistischen Phase und nicht zuletzt bei den mehrjährigen Verfassungsverhandlungen geradezu allgegenwärtig waren und insofern bereits für sich genommen als ein nachweisbarer Faktor der Kontinuität gelten dürfen. Gleichzeitig war es auf kaum einem anderen Feld ähnlich schwierig und zugleich unumgänglich, einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Konzepten zu finden, die an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert entwickelt, beibehalten oder wiederbelebt wurden. Die Arbeit geht davon aus, dass funktionale Kontinuitätslinien am ehesten in den öffentlichen Finanzen zutage treten, denn die „Verfügung über die Staatsfinanzen nimmt eine entscheidende Stelle im System der innerstaatlichen Machtverteilung ein. Sie bildet ein Mittel der Lenkung der gesamten Staatstätigkeit, das zumindest gleichwertig neben dem Recht der Gesetzgebung steht“²⁹. Verfolgt man – so die Ausgangsüberlegung – über einen längeren Zeitraum die Auseinandersetzung zwischen der Regierung und der Landesvertretung über die Finanzen, dürfte sich nicht nur Trennendes, sondern auch mehr Verbindendes zwischen den Ansprüchen des Alten Rechts und den Grundsätzen der modernen Verfassungsstaatlichkeit feststellen lassen, als bisher in der Forschung zugestanden wurde.

Wenn die Nachfolger der „einst mächtigsten aller Ständevertretungen in Deutschland“³⁰ alte Befugnisse in den monarchisch-konstitutionellen Staat transferieren wollten, dann waren es vor allem finanzielle³¹. Warum, inwieweit und mit welchen Konsequenzen ihnen dieses gelang, gilt es im Einzelnen zu klären. Das

Repräsentation auf der einen und öffentlichem Kredit auf der anderen Seite bestanden haben könnte. Er unterstreicht dabei, dass der Zusammenhang vor allem in Stadtstaaten erkennbar werde, die aufgrund ihrer überschaubaren Größe häufig Versammlungen einberufen konnten, auf denen zudem vorrangig die geldgebende Elite selbst vertreten gewesen sei und aktiv an politischen Entscheidungen habe partizipieren können. „The history of public finance [...] provides a crucial perspective on one of the most important questions of our times – the rise of democracy“, heißt es bei Macdonald (S. 4). Er hebt darauf ab, inwiefern die Erfolgsgeschichte von Demokratien zugleich als eine Erfolgsgeschichte von „public borrowing“ (S. 5) gelesen werden kann. Zentral ist der Gedanke, dass Kreditquellen in Demokratien dank der „identity of borrowers and lenders“ (S. 7) am üppigsten sprudeln, wird Geld doch freigiebiger zur Verfügung gestellt, wenn diejenigen, die es geben, auch über die Verwendung wachen oder besser noch: mitbestimmen. Mit den allgemeinen Vor- und Nachteilen der Kreditwirtschaft beschäftigten sich die Beiträge in BEIGEL / ECKERT, Wohl und Wehe.

²⁹ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 13.

³⁰ BRANDT, Parlamentarismus, S. 23.

³¹ Zum problematischen Verhältnis von Mitwirkungsansprüchen und monarchischem Prinzip vgl. HEUN, Monarchisches Prinzip; MAGER, Problem; MEISNER, Lehre; MENZINGER, Verfassungsrevision, S. 5–37.

Projekt untersucht daher konkret den Kompetenzkampf zwischen Landesherrn bzw. Regierung und Landschaft auf dem Gebiet der Finanz-, Steuer- und Schuldenverwaltung, aber auch der Aufstellung des Etats und der Durchführung des Budgets. Eine zentrale Frage ist, warum es gelang, Institutionen wie die ständische Steuerkasse durch Rechte wie das der Budgetbewilligung zu ersetzen. Die komplementären Leitfragen der Arbeit sind: Was bleibt ‚altständisch‘ mit der Konnotation ‚rückständig‘? Welche Regelungen waren bereits vor der Einführung der Konstitution von 1819 in der Verfassungstradition des Landes verankert und bildeten als erhaltene Kompetenzen langfristig die Grundlage für Parlamentarisierung oder Demokratisierung?

Insgesamt knüpft die Arbeit an die verfassungs- und politikwissenschaftliche Forschung zur ‚Repräsentation‘ im Übergang vom ständischen zum konstitutionellen System an³². Sie nähert sich den „partizipativen Phänomenen“³³, indem sie nicht auf der Ebene von Institutionen, Wahlverfahren oder abstrakten Vertretungstheorien stehen bleibt, sondern beim praktizierten Verfassungsleben, bei den eingespielten Beteiligungsmechanismen und Entscheidungsprozessen ansetzt. Auf diese Weise kann auch die „Kontinuität politisch-sozialer Problemlagen, zu deren Lösung es eines institutionellen Umbruchs bedurfte“,³⁴ in die Überlegungen einbezogen werden. Demgegenüber ist die institutionengeschichtliche Kernfrage, wie wesentlich sich Ständevertretungen von späteren Parlamenten unterscheiden, von geringerem Gewicht, denn ständische ‚Bedarfslandtage‘ waren in Württemberg wie in vielen anderen Ländern lange das einzige landesweite Partizipationsforum und damit die alleinigen Träger und Verteidiger der hier analysierten Mitwirkungstradition. Diesem Sachverhalt hat die Ständeforschung bereits umfangreich Rechnung getragen.

Neu ist hier also die gewählte Perspektive: Fragte die Forschung bislang in erster Linie danach, ‚durch wen‘ die Interessen der Bevölkerung vertreten wurden und ‚wie‘ diese Repräsentation organisiert war, untersucht die Studie, ‚wozu‘ und ‚wobei‘ die Vertretung des Landes in politische Entscheidungen eingebunden wurde. Inwieweit blieben die Funktionen altständischer Repräsentation über alle Transformationen hinweg konstant und wurden sie lediglich in der Praxis den veränderten Bedingungen angepasst?

³² Überlegungen zu Begriff, Theorie und Inhalt von „Repräsentation“ und „Repräsentativverfassung“ spielen in der Forschung eine große Rolle. Wichtig für den Betrachtungszeitraum sind etwa die Beiträge von RAUSCH, Theorie und Geschichte; BRANDT, Repräsentation, S. 69–98, und SCHEUNER, Volkssouveränität, sowie STOLLBERG-RILINGER, Überlegungen. Zu Württemberg WUNDER, Landtagswahlen. Zur problematischen Deutung der landständischen Repräsentation aus begriffsgeschichtlicher Perspektive vgl. STOLLBERG-RILINGER, Vormünder. Zur Vertretungsfrage allgemein RACHFAHL, Landesvertretungen; DERS., Landstände.

³³ Vgl. die Einleitung in NEUGEBAUER, Politischer Wandel, S. 9.

³⁴ BLÄNKNER, Vorrang, S. 302. Ein herausragendes Beispiel für derartige Problemlagen sind finanzielle Engpässe eines Landes und die damit verbundenen Steuerbelastungen für die Bevölkerung in meist ohnehin politisch und wirtschaftlich schwierigen Zeiten.

Die Untersuchung soll verdeutlichen, dass funktionale Kontinuität, also die Gewährleistung einer schützenden, kontrollierenden und zugleich legitimierenden Tätigkeit der Landesvertretung, aus der Perspektive von Regierung und Ständen selbst nicht nur gegeben, sondern als Bedingung für einen institutionellen und organisatorischen Wandel, sei er gewünscht oder lediglich akzeptiert, unumgänglich war. Um dieses Ziel zu erreichen, werden verfassungs- und finanzgeschichtliche Untersuchungsansätze kombiniert. Verfassungsgeschichtlich ist primär der Prozess der Neuausrichtung nachzuvollziehen, in dessen Verlauf moderne ‚Rechte‘ an die Stelle alter ‚Institutionen‘ traten und deren Funktion übernehmen konnten, weil die Konstitution diese garantierte. Beachtung verdienen aber auch die Abweichungen von diesem Weg wie etwa die Beibehaltung der ständisch verwalteten Schuldzahlungskasse. Der finanzgeschichtliche Ansatz erlaubt es, den Methodenwandel zu untersuchen, der mit der Funktionsverschiebung einherging. Der wachsende Finanzbedarf konnte nur durch eine dauerhafte Mobilisierung aller Kräfte gedeckt werden. Der Zugang zu Krediten und der Ausbau des Steuersystems wurden für die Regierung zu Überlebensfragen. Ein ausreichender Zugriff auf die Ressourcen des Landes musste kurz- und langfristig sichergestellt werden. Ohne eine Kooperation mit den Landständen bestanden dafür praktisch keine Erfolgsaussichten. Maßnahmen bedurften der Legitimation durch die Landschaft, um zum Ziel zu führen. Entweder musste die Bevölkerung die Notwendigkeit der Mehrausgaben selbst erkennen oder darauf vertrauen, dass ihre Vertreter die Aufwendungen des Monarchen und seiner Regierung genau im Auge behielten. Am Beispiel des Verzichts auf die ständische Steuerkasse zugunsten des weitreichenderen Budgetrechts lässt sich zeigen, dass bei gleichbleibender Intention, nämlich das Land vor unnötigen Belastungen zu schützen, neue Verfahrenswege beschritten wurden: Innerhalb des komplexen Verfassungsstaatsgefüges galt fortan die streng formale Prüfung von Einnahmen und Ausgaben sowie deren Bewilligung als ein sichererer und effizienterer Kontrollmechanismus als die alte Praxis der Mitverwaltung.

In der Kontroll- und Legitimierungsfunktion wurzelte die für Württemberg charakteristische Partizipationskultur. Gerade hier besaß das Mit- und Gegeneinander von Regierung und Landesvertretung eine jahrhundertelange Tradition,³⁵ die zwar mit herrscherlicher Macht überdeckt werden konnte, in den Köpfen derjenigen aber lebendig blieb, die das alte System noch selbst erlebt und mitgestaltet hatten. Auch wenn bei der Landschaft in der Zeit des Dualismus oft zum vermeintlichen Wohle des Landes der Oppositionsgedanke dominierte, verdankte das württembergische Staatswesen doch viel von seiner Lebenskraft erst ihrem Einsatz, bestand die Partizipation doch oft genug in der bereitwilligen, aber nicht bedingungslosen Unterstützung des Regenten durch Steuer- und Anleihebewilligungen. Die Arbeit geht von der These aus, dass die Kontrolle und Legitimierung durch die Landesvertretung – sei es durch Institutionen oder Rechte – ein greifbares funktionales

³⁵ Ausführlich HAUG-MORITZ, Ständekonflikt.

Moment der Kontinuität zwischen alten und neuen Strukturen darstellt und für den Parlamentarisierungsprozess von elementarer Bedeutung ist.

Die für die Untersuchung benötigten ungedruckten Quellen verwahrt das Hauptstaatsarchiv Stuttgart. Das Altwürttembergische Archiv enthält für die Zeit bis 1805 Unterlagen von Regierung, Kabinett und Geheimem Rat. Das Pendant bildet das Landschaftliche Archiv³⁶. Bei den ab 1805 regierungsseitig erwachsenen Quellen³⁷ erlauben ‚statische‘ Dokumente wie Verfassungsurkunden, Redemanuskripte, Gesetze, Verordnungen und Teilnehmerverzeichnisse der Landtage, Jahresberichte des Finanzministers und Finanzetats einen Blick auf den zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichten oder beanspruchten Status quo, während ‚dynamische‘ Quellen wie Sitzungsprotokolle, Aufzeichnungen von Kommissionsverhandlungen und Einzelstellungnahmen oftmals die im Vorfeld oder Nachhinein auftretenden Kontroversen zwischen Regierungs- und landständischer Seite spiegeln. Das landschaftliche Gegenstück bilden die vollständig erhaltenen Protokolle zu den Verhandlungen der württembergischen Landstände aus den Jahren 1815–1819, ergänzt durch die Protokolle des Instruktionskomitees, das ständischerseits mit der Ausarbeitung der Verfassung beauftragt war³⁸.

Auch an gedruckten Quellen herrscht kein Mangel. So profitiert die Arbeit in nicht unerheblichem Maße von den zahlreichen politischen Grundsatzschriften, in denen die Verfasser ihre Position in konkreten Streitfragen darlegten und in ihr Verständnis der württembergischen Verfassungs- und Rechtsgeschichte einordneten. Einen Einblick in die Debatten gewähren zudem Zeitschriftenartikel und Aufsätze. Schließlich stehen ergänzend noch sonstige offizielle Publikationen der Zeit zur Verfügung³⁹.

Die Analyse ist vierstufig konzipiert. Sie orientiert sich an der zeitlich komprimierten Abfolge von landesherrlich-ständischem Dualismus, rheinbündischem Absolutismus und frühem Konstitutionalismus in Württemberg. Kapitel I ist der Phase von 1797/99 bis 1805/06 gewidmet. Kritisch geprüft wird die These von Eberhard Weis, die lebhaften Diskussionen der Zeit von 1795 bis 1805 seien von

³⁶ HStAS Bestandsgruppe A: Altwürttembergisches Archiv und Bestandsgruppe L: Landständisches Archiv mit Landtagsarchiv 15. Jahrhundert – 1933. Diese Bestände dokumentieren einerseits die Grundlagen des später so eindringlich beschworenen „guten alten Rechts“ und werfen andererseits Licht auf die Verfassungswirklichkeit in der Übergangszeit vom Dualismus zum Absolutismus in Altwürttemberg sowie die vorbereitende Reformtätigkeit außerhalb der ständischen Einflussphäre in den 1803 neu erworbenen Landesteilen.

³⁷ HStAS Bestandsgruppe E: Kabinett, Geheimer Rat, Ministerien 1806–1945. Insbesondere Bestände E 1–E 30: Königliches Kabinett; E 31–E 35a: Geheimer Rat 1816–1911; E 221 I: Finanzministerium I 1806–1891, Vorakten ab 1718.

³⁸ HStAS Bestände L 14: Ständeversammlung 1815–1819. Die Verhandlungsprotokolle sind zudem bereits in der Entstehungszeit als mehrbändige Druckausgabe erschienen.

³⁹ Zu nennen ist beispielsweise das Königlich-Württembergische Staats- und Regierungsblatt.

keinem konstruktiven Nutzen gewesen, und auch die Modernisierung zwischen 1806 und 1818/1819 sei „in keiner Weise das Werk der Stände, denen sie auch keine Impulse verdankte“⁴⁰.

Zunächst werden die Grundlagen des Finanzwesens vorgestellt, denn das Projekt geht von der Annahme aus, dass der württembergische ‚Dualismus‘, wie er bis 1806 existierte, in erster Linie ein Finanzdualismus war, der sich auf das umfassende Steuerbewilligungsrecht und die eigene Kassenhaltung der Stände stützte. Zwei weitere Unterkapitel beschäftigen sich mit dem Reformlandtag von 1797/99 und seinen Folgejahren⁴¹. Einerseits geht es um die Auswirkungen der Revolutionskriege auf Württemberg, nicht zuletzt hinsichtlich der Finanzen⁴², andererseits um die innenpolitischen Spannungen, die sich aus dem Umstand ergaben, dass der landesherrlich-ständische Dualismus zu einer Art konspirativer Ausschussoligarchie degeneriert war⁴³ und die Stände eine Systemkorrektur anstrebten⁴⁴. Das Land steuerte auf den finanziellen Abgrund zu. Ständen und Herzog war klar, dass nur ein radikaler Kurswechsel Rettung bringen konnte. Beide Seiten erkannten ihre Verantwortung; aber beide Seiten wollten auch das Ruder in die Hand nehmen.

In Kapitel II bündelt die Arbeit für die ‚absolutistische Phase‘ von 1803 bzw. 1805 bis 1815 wichtige Informationen zum finanziellen Hintergrund der Staats-tätigkeit, die auf den ersten Blick allein das Ausmaß des Systemumbruchs hervorzuheben scheinen. Hierzu gehören die Motive für die Unterscheidung von Staats- und Privateigentum ebenso wie die Grundzüge der Finanzadministration, die Einrichtung der Kassen, die Besteuerungsprinzipien sowie die Behandlung bestehender und zukünftiger Staatsschulden. Dem altwürttembergischen System, gekennzeichnet durch eine Doppelverwaltung, die Regent und Ständen jeweils eigene „Finanzhoheitsgebiete“ zugestand, war bereits jene Zentraladministration in den zwischen 1803 und 1806 getrennt regierten neuwürttembergischen Landes-teilen diametral entgegengesetzt, die König Friedrich I. 1806 auch auf Altwürttem-

⁴⁰ WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 229–231.

⁴¹ GROTHE, Reformlandtag; GRUBE, Landtag, S. 450–468; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 243 f.

⁴² SAUER, Napoleons Adler, S. 25 und 30. Ausführlich und ständekritisch HÖLZLE, Altes Recht. Im Kontext der Gesamtentwicklung der Landschaft betrachtet STICKLER, Landschaft, v. a. S. 83–90, das Vierteljahrhundert vor Auflösung des Landtags 1805.

⁴³ In Anlehnung an Erwin Hölzle spricht WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 229, von einem „doppelten Absolutismus“. Ähnlich äußert sich BRANDT, Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870, S. 23. Zum ursprünglichen Nutzen der Ausschüsse im 16. und 17. Jahrhundert vgl. dagegen LANGE, Dualismus. Er vertritt die Auffassung, die frühe Festlegung auf das Ausschusssystem habe einen früheren Durchbruch des Absolutismus in Württemberg verhindert.

⁴⁴ Dabei ging es nicht um eine Verbreiterung der Repräsentationsbasis oder die Abschaffung von Privilegien, sondern um die Rückkehr zum alten Dualismusmodell, nach dem die wenigen Landschaftsvertreter den noch exklusiveren Ausschuss kontrollierten.

berg übertrug⁴⁵. Sein Vorgehen betrachtete er dabei als „Ausfluß der Souveränität im Innern“,⁴⁶ die ein Fortbestehen des traditionellen Dualismus inakzeptabel machte. Der Monarch verlor keine Zeit, Staatswesen und Alleinherrschaft durch eine klar gegliederte, den Grundsätzen von Einheit und Gleichheit entsprechende Verwaltung zu festigen: „Die zehnjährige Königsdiktatur war die württembergische Variante der rheinbündischen Reformzeit“⁴⁷.

Die elementaren Unterschiede zwischen dem alten Dualismus und der neuen Konzentration von Kompetenzen legen die Vermutung nahe, dass hier dauerhaft nur eine Entscheidung zugunsten der einen oder der anderen Variante möglich war. Da die Verfassung von 1819 jedoch Kompromisscharakter besaß, sollte nach einer auch noch so kleinen Schnittmenge in der Organisationsstruktur Ausschau gehalten werden. Zudem stellt sich die Frage, wie die Stände mit den drastischen Neuerungen nach 1805 umgingen, blieb doch z. B. das ständische als königliches Verwaltungspersonal im Amt⁴⁸.

Ein Unterkapitel ist dem Verfassungswerk von 1815 gewidmet, mit dem der König nach fast zehn Jahren absolutistischer Herrschaft den Landtag wieder zum Leben erweckte. Nach dem Urteil von Hartwig Brandt war der Entwurf „ein Novum in Deutschland. Er war [...] rational, ‚atomistisch‘ und repräsentativ und doch nicht eine Konstitution des bloßen, des rheinbündischen Scheins“⁴⁹. Aber der Verfassung fehlte in den Augen der Stände ein entscheidendes Kriterium für die Annahme: der Vertragscharakter. So blieb Württemberg für weitere viereinhalb Jahre ohne Verfassung, ein Umstand, der den Ständen nicht selten zum Vorwurf gemacht wurde und wird⁵⁰. Der Verhandlungsprozess hatte aber auch Vorteile. Er schuf erst den Rahmen für einen Gedankenaustausch, für ein kritisches Beleuchten verschiedener Optionen. Er bot Gelegenheit, die 1805 radikal beseitigten Rechte der Landesvertretung unter den veränderten Bedingungen neu zu bewerten, von ihren Stärken zu profitieren und durch vertretbare Zugeständnisse eine dauerhafte Legitimitätsbasis zu schaffen, die den Zugang zu Steuern und Krediten öffnete⁵¹.

Für die Untersuchung der ‚Verhandlungszeit‘ in Kapitel III wurde eine systematische Untergliederung (1. Kassen, 2. Schulden, 3. Zivilliste, 4. Steuern) gewählt, um das umfangreiche Material konzentrierter präsentieren zu können, als es eine rein chronologische Darstellung erlauben würde. Nach eigenem Bekunden strebten die Stände nicht nach ‚Mitregentschaft‘, aber sie wollten ihre Rechte garantiert

⁴⁵ Zu Friedrichs Persönlichkeit, seinem Herrschaftsverständnis und seinem Regierungsstil vgl. SAUER, Schwäbische Zär.

⁴⁶ MANN, Württemberg 1800–1866, S. 252.

⁴⁷ PRESS, Württembergischer Landtag, S. 269.

⁴⁸ Vgl. SAUER, Napoleons Adler, S. 107.

⁴⁹ BRANDT, Parlamentarismus, S. 25.

⁵⁰ DERS., Verfassungskämpfe, S. 102, spricht von einem „Kampf des modernen Staates gegen den vormodernen Pluralismus“.

⁵¹ NEUGEBAUER-WÖLK, Revolution und Constitution, S. 473 ff.

wissen und sahen das beste Mittel dafür in einer Rückkehr zu den alten Institutionen. Besondere wichtig war ihnen einmal mehr das unabhängige Finanzsystem.

Kapitel IV geht zu dem zentralisierenden und hierarchisierenden Reformprojekt über, das Friedrichs Sohn und Nachfolger Wilhelm I. parallel zu den langwierigen Verfassungsverhandlungen zwischen 1815 und 1819 weiterverfolgte⁵². Federführend bei der Ausarbeitung der entsprechenden Organisationsedikte war Finanzminister Karl August Freiherr von Malchus, ehemals leitender Minister im napoleonischen Modellstaat Westfalen. Sein richtungsweisender Ansatz war, dem Kontrollbedürfnis der Stände durch die rechtlich abgesicherte Einbindung in einen normierten „Budgetkreislauf“ zu begegnen und so der Exekutive das Verwaltungsmonopol zu sichern⁵³.

Ein Unterkapitel beleuchtet die Konsensfindung, die dem ‚Konstitutionalismus‘ zum Durchbruch verhalf. Herauszufinden, welche Motive und Argumente im Einzelnen hinter dem Handeln wie dem Verhandeln standen, ist ein vielversprechender Ansatz, um sich der Antwort auf die Frage zu nähern, ob Württemberg so konsequent mit traditionellen Einrichtungen und Überzeugungen brach, dass man nicht von Kontinuität sprechen kann, oder ob nicht, zumal bei den Finanzrechten, ‚Altes‘ in neuer Fassung – und meist nicht zum Nachteil des Landes – Aufnahme in die Konstitution fand. Um die Prinzipien, die hinter der Formulierung der Verfassungsparagraphen vom 25. September 1819 standen, wurde bis zuletzt hart gekämpft. Inwieweit verdankte der württembergische Landtag sein umfassendes Budgetrecht nach 1819 der Hartnäckigkeit der Stände?⁵⁴ Was sagt der Ersatz von Institutionen, wie der ständischen Steuerkasse, durch Rechte, wie das der Budgetbewilligung, über die Fortschrittlichkeit der Verhandlungsführer aus? Wie weit ging das Verantwortungsstreben der Landesvertreter? Zu beachten sind dabei auch die verschiedenen Gruppierungen; denn weder lehnten sämtliche Regierungs-

⁵² Von zentraler Bedeutung sind die elf Organisationsedikte vom 18. November 1817 und fünf weitere vom 31. Dezember 1818, an deren Ausarbeitung auch die Wortführer der Stände beteiligt wurden, namentlich Jakob Friedrich Weishaar, Heinrich Ernst Ferdinand Bolley sowie Eberhard Friedrich Georgii. Die Edikte legten nicht nur Bauernbefreiung und Auswanderungsfreiheit fest, sondern sorgten auch für verwaltungstechnische Neuerungen und ein Programm zur Verbesserung des Kredits. Sie setzten nach STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 163, „über die Verfassung von 1819 hinaus die fiskalischen Rahmenrichtlinien und Jahrzehnte hindurch die haushaltspolitischen Leitbilder in Württemberg“.

⁵³ Vgl. ULLMANN, Malchus, S. 432.

⁵⁴ Zu den Verhandlungen FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung. BRANDT, Parlamentarismus, S. 352, hat darauf hingewiesen, dass die Stände das Ausmaß der ihnen gewährten Rechte zumindest beim Verfassungsentwurf von 1817 nicht gebührend zu würdigen wussten, sondern sich auf die ihrer Meinung nach mangelhaften Bestimmungen zum Steuerwesen im engeren Sinne konzentrierten und die unspektakulär daherkommende Neuregelung des staatlichen Haushaltsrechts „eher routinehaft“ behandelten. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 37–39, bemängelt, die Forschung habe die weitreichenden budgetrechtlichen Bestimmungen in der Verfassung von 1819 lange verkannt und die Ausbildung des Budgetrechts erst bei den nach 1830 erlassenen Konstitutionen angesetzt.

vertreter die ständischen Forderungen bedingungslos ab, noch waren alle Ständevertreter radikal altständisch eingestellt⁵⁵.

Auch staatstheoretische Aspekte müssen berücksichtigt werden. Zu fragen ist etwa nach der Haltung der Stände gegenüber dem Regenten. Der Gedanke, dass Regent und Staat nicht identisch seien, spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Akzeptierten beispielsweise die Ständevertreter die hierarchische Finanzverwaltung nicht nur im Vertrauen darauf, dass diese nicht der Handlungsfähigkeit des Königs, sondern auch der des abstrakten, Regierung und Land in sich vereinenden Staatswesens diene? Fragen der Steuererhebung und -verwaltung erhalten ebenfalls eine andere Dimension, wenn dahinter nicht länger eine eigennützige Vorteilssuche des Regenten oder der Stände vermutet wird, sondern anerkanntermaßen der Finanzbedarf des Staates gedeckt werden muss. Die Stände ließen sich am Ende überzeugen bzw. gelangten durch gründliches Abwägen der Vor- und Nachteile zu der Erkenntnis, dass eine Ausweitung und konstitutionelle Verankerung ihrer Kontrollrechte bei der Verwendung der Steuergelder einer eigenen institutionalisierten Kassenverwaltung vorzuziehen sei.

Schließlich besteht eine weitere Aufgabe darin, das Vertragswerk von 1819 insgesamt zu würdigen und anhand der Verfassungsparagraphen zu untersuchen, welche Elemente der budgetrechtlichen Kompetenzverteilung Anleihen beim Alten Recht machten und bei welchen es sich um grundlegende und zukunftsweisende Neuerungen handelte⁵⁶. Was war grundlegend anders geworden? Welche „Anachronismen“⁵⁷ gab es? Worauf konnte zurückgegriffen werden, ohne das Modernisierungsprojekt zu gefährden? Es geht nicht um ein Sieger-Verlierer-Schema, das dem immer wieder betonten Kompromisscharakter des Verfassungsvertrags nicht gerecht werden kann, sondern, abstrakt gesprochen, um das nie spannungsfreie Verhältnis von Exekutive und Legislative, um ‚Verantwortung‘ und ‚Vertrauen‘ im konstitutionellen System Württembergs. Zur Abrundung bietet das letzte Unterkapitel einen knappen Ausblick auf wichtige Veränderungen im ersten Jahrzehnt der Verfassungspraxis.

⁵⁵ Es gab nicht wenige Anhänger des Liberalismus, die auf eine Zusammenarbeit mit dem Regenten setzten und die Kassenverwaltung in den Händen der Exekutive sehen wollten. Den „Bürgerfreunden“ ging es primär um Rechtsgleichheit und Selbstverwaltung. Die Arbeit von LIST, Kampf, setzt sich ausführlich mit den unterschiedlichen Positionen auseinander. Vgl. auch FENSKE, Liberaler Südwesten, S. 39–60; HETTLING, Reform ohne Revolution, S. 37–41.

⁵⁶ Angesichts der langjährigen Verhandlungen über einen Vertrag erscheint die Auffassung von WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 235, „Anreger und Väter der Verfassungen von 1818 und 1819“ hätten „nicht im entferntesten auf die Tradition der alten Ständeversammlung zurückgreifen wollen“, für Württemberg fraglich. Sie unterschlägt die „Verfassungsväter“ auf ständischer Seite, unter denen nicht wenige, wenn auch im Rahmen einer neuen Verfassung, nicht ganz erfolglos den Erhalt alter Rechte einforderten.

⁵⁷ BRANDT, Parlamentarismus, S. 325, zur Einrichtung von Geheimem Rat und ständischer Schuldenverwaltung.

I. Dualismus: Gegensatz zwischen Anspruch und Wirklichkeit (1797/99 bis 1805/06)

1. Grundlagen des Finanzwesens

Als am 25. September 1819 die zwischen Regent und Ständen vereinbarte Konstitution für das Königreich Württemberg in Kraft trat, ließ sich noch nicht vorhersehen, dass die in ihr festgeschriebenen Partizipationsrechte der Landesvertretung für ein ganzes Jahrhundert gültig bleiben würden. Sehr wohl bekannt, und in der Erinnerung der Zeitgenossen präsent, war hingegen ihre 300-jährige Vorgeschichte. Der gesamte Prozess der württembergischen Konstitutionalisierung weist im Vergleich mit anderen Ländern Besonderheiten auf, die aus der eigentlichen Verhandlungszeit zwischen 1815 und 1819 heraus allein nicht zu erklären sind. Speziell für die Kompetenzverteilung im Finanzwesen gab es Vorlagen und Richtlinien von großer Bedeutsamkeit, die weit in die Vergangenheit zurückreichten. Jene Landesteile, die einst das Herzogtum Württemberg gebildet hatten, blickten zu Beginn des 19. Jahrhunderts bereits auf eine ganze Reihe von erfolgreichen Bemühungen zurück, die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Regent und Untertanen zu kodifizieren. Die erste niedergeschriebene ‚Finanzverfassung‘ gab es hier lange bevor sie im allgemeinen Bewusstsein als unverzichtbarer Bestandteil der Staatsordnung galt.

Am 8. Juli 1514 schlossen Herzog Ulrich und die Landschaft Württembergs den Tübinger Vertrag. Mit diesem konstitutiven Akt wurden Land und Herrschaft erstmals in eine klar bestimmte, ‚nachlesbare‘ Beziehung zueinander gesetzt. Die Stände erklärten sich bereit, den Landesherrn in seiner prekären Finanzlage für die Dauer von fünf Jahren mit jährlich 22.000 fl. für die laufenden Kosten zu unterstützen. Im Anschluss sollten die Zahlungen noch so lange fortgesetzt werden, bis bestehende Schulden in Höhe von 800.000 fl. beglichen wären. Die Stände legten besonderen Wert auf die Feststellung, dass es sich um eine einmalige Hilfsaktion handele, die keine Verpflichtung des Landes begründe, auch in Zukunft Steuern zu leisten oder Schulden zu übernehmen. Steuern galten vielmehr prinzipiell als freiwillige Beiträge, über deren Bewilligung nur ein Landtag zu entscheiden hatte¹. Die im Tübinger Vertrag gemachte Zusage war an die Bedingung geknüpft, dass die Stände selbst den Einzug der Steuern betrieben, die Verwaltung der Landesgelder übernahmen und deren vertragskonforme Verwendung kontrollierten. Als ergänzende Absicherung gegen Misswirtschaft und Verschwendung sollten die Veräußerung von Landesteilen oder deren Belastung mit Schulden ohne Zustimmung der

¹ Zur wiederholten Absicherung der Stände durch „Schadlosbriefe“ vgl. ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S.39; MÜLLER, Theorie und Praxis, S.62–63.

Stände unzulässig sein. Der Herzog akzeptierte diese Konditionen und versprach darüber hinaus wie verlangt, die im Land herrschenden Missstände abzustellen. Er gewährte Rechtssicherheit, Schutz des Eigentums und Auswanderungsfreiheit. Schließlich gestand er der Landschaft eine beschränkte Mitwirkung an der Gesetzgebung zu².

Der Vertrag kam zustande, weil Herzog und Ständen gleichermaßen daran gelegen war, die Verhältnisse im Inneren des Landes zu festigen. Indem er diesen Zweck erfüllte, markierte der Abschluss des Tübinger Vertrages den „Uebergang aus einer bloßen Hausverfassung in eine Landesverfassung, aus einer privatrechtlichen Aggregation in einen staatlichen Organismus“³. Aus Gewohnheitsrechten wurden vertragliche Übereinkünfte:

„In ihm [dem Tübinger Vertrag, d. Verf.] wurde unwiderruflicher Weise, die persönliche und politische Freiheit der Wirtemberger bestimmt, und ihren Repräsentanten die Concurrenz bei der Gesetzgebung, das Recht der Selbstbesteuerung und das der Petition nunmehr ausdrücklich eingeräumt“⁴.

Fast drei Jahrhunderte lang nahm das berühmte Vertragswerk in Württemberg den Rang eines Grundgesetzes ein. Es wurde im Laufe der Zeit mehrfach bestätigt und durch weitere sogenannte Landescompactate ergänzt⁵. Besonders nachdrücklich geschah dies in dem 1770 zwischen Herzog Carl und den Ständen geschlossenen Erbvergleich. Gegenüber der Festschreibung von 1514 enthielt der Vergleich einige Änderungen bzw. Fortentwicklungen, im Wesentlichen bekräftigte er aber das ständische Steuerbewilligungsrecht und sanktionierte die daraus hervorgegangene ständische Einzugs- und Verwaltungsorganisation. Dies ging soweit, dass konkrete Einzelsummen für die zukünftig zu erhebenden Landesbeiträge vorgegeben wurden, die sich auf mehr als 1 Million fl. pro Jahr summierten⁶.

² FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 81–85 und 90–92; FRICKER, Entstehung, S. 163–164; RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S. 17–18; GRUBE, Stände, S. 34–36; BRANDT, Parlamentarismus, S. 21.

³ FRICKER, Entstehung, S. 165; vgl. auch FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 85.

⁴ WANGENHEIM, Idee, S. 15.

⁵ Als Garanten für die Einhaltung der Verträge fungierten das Reich mit der Möglichkeit, den Reichshofrat anzurufen, außerdem in eingeschränktem Maße die drei protestantischen Mächte England, Preußen und Dänemark. PRESS, Landtage, S. 106–109; STICKLER, Landschaft, S. 78; GRUBE, Stände, S. 46–48. Den Tübinger Vertrag hatte einst Kaiser Maximilian I. bestätigt. In der Folgezeit, vor allem im 18. Jahrhundert, spielten Entscheidungen des Reichshofrats eine wichtige Rolle für die Ausbalancierung des Kräfteverhältnisses im Inneren. Oft fielen sie zugunsten der Landschaft aus, da das Reich aufgrund seiner eigenen ständischen Organisationsstruktur daran interessiert war, zu großen Machtgewinn einzelner Herrscher zu verhindern. Die Landstände galten als Bewahrer des Rechtszustands und der Kaiser stützte vor allem ihre Mitwirkungsansprüche in Steuerfragen. Damit wurde das Reich zugleich „Schutzpatron“ der alten Landesverträge. Zu den Landescompactaten vgl. auch LEHMANN, Württembergische Landstände, S. 189–190.

⁶ HÖLZLE, Altes Recht, S. 18f.; CARSTEN, Princes and Parliaments, S. 142. Der Herzog verpflichtete sich, keine weiteren ungenehmigten Steuern zu erheben und die Ständekasse unberührt zu lassen. Die Kriegsbeiträge sollten pro Jahr 460.000 fl. nicht überschreiten, und

Noch in den Verfassungsverhandlungen des frühen 19. Jahrhunderts wurde auf die Texte des Tübinger Vertrages und des Erbvergleichs rekurriert, wurden die in ihnen festgelegten Prinzipien zur Verteidigung oder Abwehr von Ansprüchen beschworen. Mit der schriftlichen Fixierung der gegenseitigen Rechte und Pflichten in einem Vertrag war in Württemberg Mitte des 16. Jahrhunderts der Boden für die fortan charakteristische Partizipationskultur bereitet worden, die 1819 ihren Niederschlag in der erneut zwischen Land und Landesherrn vereinbarten Verfassung fand.

Es ist kein Zufall, dass es die Geldnot des Herzogs war, die 1514 zum Vertragsabschluss führte. Vielmehr waren die Finanzen von jeher das Hauptfeld, auf dem die Beteiligung der Landschaft an den Staatsaufgaben in der Praxis wirksam wurde. Die Partizipationskultur fand ihren Ausdruck in einer dualistischen inneren Machtordnung⁷. Die politischen Rechte des Landes folgten seinem finanziellen Mitwirkungspotential. Der württembergische Dualismus⁸ war seinem Ursprung nach und in erster Linie ein Finanzdualismus, der „aufs schärfste entwickelt und bis zum Ende der ständischen Zeit zäh festgehalten“⁹ wurde. Eine Analyse der konstitutionellen Fortschritte auf dem Gebiet der Finanzen sollte folglich mit einem kurzen Überblick über die Ausgangssituation beginnen. Wie war das Finanzsystem im Herzogtum Württemberg seit dem 16. Jahrhundert aufgebaut?

Als erstes ist festzuhalten, dass es nicht ‚ein‘ Finanzsystem gab. Angesichts der teilweise chaotischen Zustände bei Steuern, Schulden und Kassen scheint es sogar fraglich, ob der Begriff ‚System‘ zur Bezeichnung des Gesamten überhaupt angemessen ist oder nicht unverbindlicher von ‚Finanzwesen‘ gesprochen werden sollte. Diese Definition lässt größeren Spielraum und verlangt weniger nach Homogenität und klaren Verbindungsstrukturen, zwei Merkmalen, die den Staatsfinanzen nicht nur in Württemberg bis ins 19. Jahrhundert hinein fehlten. Einerseits gab es Vermischungen, wo aus heutiger und teils auch älterer staatsrechtlicher Sicht keine sein dürften. So flossen private Gelder und Schulden der Regenten mit den Einkünften und Krediten, die der Finanzierung der Staatstätigkeiten dienten, zusammen.

der Einzug der Steuern sollte ständischen, lediglich von ihm bestätigten Einnehmern überlassen bleiben.

⁷ Einen detaillierten und anschaulichen Überblick über die Geschichte des Herzogtums Württemberg seit dem 15. Jahrhundert, insbesondere über die Beziehung zwischen Herrschaft und Landschaft bietet CARSTEN, *Princes and Parliaments*, S.12–147; zur Finanzproblematik als Motor für den Ausbau der Ständeposition im 16. Jahrhundert sowie zur Entwicklung der inneren Verhältnisse in Württemberg vom 15. Jahrhundert bis zum frühen 19. Jahrhundert vgl. zudem GRUBE, *Stände*; für denselben Zeitraum unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung der habsburgischen Herrschaft über Württemberg für den Aufstieg der Ausschüsse und die Festigung der ständischen Finanzhoheit im 16. Jahrhundert vgl. auch STICKLER, *Landschaft*, S.78–90.

⁸ Zur Entwicklung und Ausformung des ständestaatlichen Dualismus, unter Berücksichtigung der begrifflichen Problematik vgl. LANGE, *Dualismus*; RACHFAHL, *Landesvertretungen*; DERS., *Ständestaat*.

⁹ LOCHER, *Hofkammergut*, S.7.

Andererseits gab es strikte Trennungen, wo auf Dauer nur Bündelung Effizienz versprach. In Württemberg existierten drei separate Finanzkomplexe: 1. das Kirchengut, 2. das herzogliche Kammergut und 3. die ständische Steuer- oder Landeskasse¹⁰.

Das Kirchengut war das Vermögen der Landeskirche. Seine Einnahmen beliefen sich auf ca. 500.000 fl. jährlich und dienten der Finanzierung kirchlicher, wohltätiger und schulischer Einrichtungen und Maßnahmen. Mit Hilfe des Kirchenguts wurden vor allem gemeinschaftliche soziale Aufwendungen bestritten, die bis ins 19. Jahrhundert hinein nicht unmittelbar zu den staatlichen Fürsorgepflichten zählten. Der Einsatz der Vermögensmasse spricht dafür, ihr einen eher öffentlichen Charakter zuzuschreiben. Gleichzeitig ist eine Klassifizierung als Stiftungsvermögen vertretbar, da der Besitz selbst in nachreformatorischer Zeit nicht in den Kernbestand der Landesgüter überführt wurde, sondern dem ursprünglichen Bestimmungszweck vorbehalten blieb¹¹. Nach der Durchsetzung der Reformation in Württemberg und dem damit einhergehenden Aufbau der protestantischen Landeskirche einerseits sowie der nahezu vollständigen Beendigung der selbständigen katholischen Klosterwirtschaft andererseits hatte Herzog Ulrich das kirchliche Vermögen zwar als Teil des fürstlichen Besitzes behandelt, schon sein Sohn Christoph richtete 1551 jedoch den Gemeinen Kirchenkasten ein, der mit Ausnahme des Klostersguts der verbliebenen 14 katholischen Männerklöster das Geistliche Gut in sich vereinigte. Die rechtlichen Grundlagen für die Landeskirchenorganisation und die Verwaltung ihres Vermögens bildeten die Kleine und die Große Kirchenordnung von 1553 bzw. 1559. Letztere zählte seit einem Landtagsabschied von 1566 zu den Landesgrundgesetzen. Gemäß der Bestimmungen, die bis ins Jahr 1806 eingehalten wurden, war die Administration des Kirchenguts strikt „getrennt sowohl von der des Kammerguts als von der der Landschaftskasse“¹². Sie oblag einer „unter der Garantie der Landschaft und unter der schützenden Ober-Aufsicht eines, auf die Landes-Verfassung beeidigten Geheimen-Raths-Collegii stehenden Verwaltungs-Behörde“¹³. Der sogenannte Kirchenrat, obwohl seinem Wesen nach ein herzogliches Gremium, hatte für den Erhalt des Kirchengutes und vor allem dafür Sorge zu tragen,

„daß dessen Einkünfte nicht anders, als nach der großen Kirchenordnung, den Landtags-Abschieden, und den Reversalien der Regenten verwendet, mithin nicht zu dem Privatnutzen der Regenten, unter keinerlei Vorwand, gezogen werden; indem das Kirchengut [...], nur subsidiarisch zur Rettung von Land und Leuten in Anspruch genommen werden kann“¹⁴.

¹⁰ Zu den drei Finanzblöcken MOSER, Finanzgesetze, S. XXV–XXIX; MOHL, Staatsrecht 1, S. 14–16.

¹¹ HÖLZLE, Altes Recht, S. 32–33; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 65 f. und 93 f.

¹² Ebd., S. 129.

¹³ WANGENHEIM, Idee, S. 18.

¹⁴ Ebd., S. 25.

Die „subsidiarische“ Verwendung erfolgte durch Überweisung der Überschüsse an die Landeskasse. Folglich beschäftigte die Nutzung des Kirchengutes Stände und Regierung gleichermaßen:

„Hier war also ein gemeinschaftlicher Boden, der zu gemeinschaftlicher Regulierung in hohem Grad aufforderte. Und in der That weist eine gemeinschaftliche Etatswirthschaft hier stärkere Ansätze auf, als im übrigen finanziellen Gebiet“¹⁵.

Die beiden anderen Finanzkomplexe unterschieden sich in ihrer Handhabung deutlich vom Kirchengut. Für sie sah der Tübinger Vertrag eine Parallelverwaltung vor. Der landesherrlichen Verfügung über die Einkünfte des Domaniums bzw. Kammerguts bestehend aus Grundbesitz und Regalien war die ständische Steuerkasse als zweiter Pfeiler gegenübergestellt. Regent und Stände hatten also jeweils ein „eigenes Gut unter ihrer Hand und Gewalt“¹⁶. In seiner Arbeit über das württembergische Hofkammergut hat Eugen Locher das diesem System zugrunde liegende finanzielle Verhältnis mit dem politischen verglichen. Ersterem zufolge genoss der Herzog zwar völlige Freiheit in der Verwaltung des Kammerguts, die Stände waren aber ihrerseits auch nicht zur Steuerleistung verpflichtet. Umgekehrt ließ die politische Konstellation keine Verweigerung notwendiger Steuern zu. Im Gegenzug erreichten die Stände wiederum mit der Zeit, dass sie sich durch Prüfung vom Nichtausreichen der Kammergutsmittel überzeugen konnten¹⁷.

Das Kammergut war Eigentum der Regentenfamilie. Seine Erträge, die von der herzoglichen Rentkammer verwaltet wurden, setzten sich aus Natural- und Geldabgaben zusammen. Diese standen dem Landesherrn als Grundbesitzer bzw. Patrimonialherrn sowie als Inhaber verschiedener Rechte (Regalien) zu. Im Einzelnen sind besonders zu nennen, Zölle und Taxen, Sporteln der Verwaltungsbeamten und Einnahmen aus dem Münzregal, daneben Erträge aus Salinen, Berg- und Hüttenwerken sowie Forsten. Ergänzend kamen noch Abgaben hinzu, die zur Kategorie Steuern gezählt wurden, jedoch nicht der Bewilligung durch die Landschaft bedurften, sondern aus Zinsen oder Zehnten hervorgegangen sein könnten¹⁸. Die Kammergutsmittel dienten sowohl der Finanzierung des landesherrlichen Privat- und Hofhaltungsbedarfs als auch der Bestreitung von Staatsausgaben. Bis ins 19. Jahrhundert gab es keinerlei Festlegung, welchen Anteil oder welche Einzelposten der

¹⁵ Vgl. FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 119 und 130. Die enge Verknüpfung zeigte sich darin, dass die Verwaltung von herzoglicher Seite bestimmt wurde, Verfügungen aber der Zustimmung der Stände bedurften. Was die Zuweisung der Mittel anbelangt, so war im Erbvergleich vereinbart, dass das Kirchengut im Verhältnis zu seinem Anteil an den gesamten Gütern und Einkünften des Landes ein Drittel dessen zu tragen hatte, was die Landschaft an Steuerzuschüssen gewährte. Die Beitragssumme der Landschaft reduzierte sich damit unter dem Strich auf zwei Drittel der Bewilligungssumme.

¹⁶ ANONYM, *Worte*, S. 129; vgl. auch SARWEY, *Staatsrecht des Königreichs*, Bd. 1, S. 106; MÜLLER, *Theorie und Praxis*, S. 67–69; FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 91; MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 40–58.

¹⁷ Vgl. LOCHER, *Hofkammergut*, S. 7–9.

¹⁸ MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 40f.; DEHLINGER, *Württembergs Staatswesen*, S. 753 f.

Regent für sich verwenden durfte und welche Mittel öffentlichen Aufgaben vorbehalten waren¹⁹. Vereinbart war lediglich, dass für alle staatsnotwendigen Ausgaben zuerst die Einkünfte des Kammerguts herangezogen werden mussten. Nur wenn der Landesherr damit nicht auskam, durfte er sich mit einem Steueransinnen an die Stände wenden. Das Kammergut besaß somit durchaus die Eigenschaft eines ‚öffentlichen Vermögens‘, ohne im streng rechtlichen Sinne eines zu sein. Diese Einschränkung zeigte sich zumal darin, dass die Stände kein vertraglich verankertes Recht auf Prüfung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse hatten²⁰.

Neben dem Kammergut mit seiner gemischten Nutzung verfügte das württembergische Regentenhaus über eine exklusiv seinem Eigengebrauch vorbehaltene Vermögensmasse. Dieses engere Familienfideikommissgut, das die Bezeichnung Kammerschreibereigut, später auch Hofdomänenkammer- bzw. Hofkammergut trug, setzte sich aus neu erworbenen Landesteilen zusammen, deren alleinige Verwaltung und fiskalische Erschließung sich die württembergischen Herzöge vorbehielten²¹. Karl Viktor Fricker hat in einem Aufsatz betont, dass die Regenten die volle Landeshoheit über das Kammerschreibereigut besaßen. Nach seiner Auffassung ging dieser Umstand rechtlich „weit hinaus über das Privatrechtsverhältnis auch nach damaligen weiten Begriffen“, da der Herzog dort ebenfalls regierte und nicht nur als Besitzer auftrat. Fricker hält es deshalb für einen Irrtum, das Kammerschreibereigut als Privateigentum zu bezeichnen²². In der hier vorgenommenen Untersuchung wird die Unterscheidung von ‚öffentlich‘ und ‚privat‘ allerdings primär an finanziellen Kriterien festgemacht; damit ist nicht gesagt, dass die Art des rechtlichen Hoheitsanspruches über das Familienfideikommissgut nicht von der des ökonomischen abweichen kann. Schon das Testament Eberhards III. von 1664 hob den finanziellen Aspekt hervor. Die vom Kammergut getrennten Besitzungen galten als eine „ausschließlich den privaten Bedürfnissen des herzoglichen Hauses dienende [...] Vermögensmasse“²³. Die Anhäufung derartiger Mittel sicherte den

¹⁹ Vgl. die Anmerkungen in ANONYM, Worte, S. 129. Zum Mischverhältnis der Einnahmen auch RAUH, Verwaltung, S. 183–187.

²⁰ SARWEY, Staatsrecht des Königreichs, Bd. 1, S. 104–109. Die prinzipielle Steuerfreiheit war schon im Tübinger Vertrag von 1514 festgeschrieben worden. Vgl. dazu auch VIERHAUS, Staaten und Stände, S. 109f. Zur Geschichte des Steuerbewilligungsrechts vgl. KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 9–14.

²¹ Vgl. SARWEY, Staatsrecht des Königreichs, Bd. 1, S. 109f. und 128–130. Zur Vorgeschichte und Weiterentwicklung des Hofdomänenkammerguts im Königreich inklusive einer Auflistung der Untergruppen und des Personals vgl. auch FRITZ, Hofdomänenkammer. Die Einrichtung der Kammerschreiberei als separater Verwaltungsbehörde wird auf das Jahr 1648 datiert (S. 128), ab 1806 war die offizielle Bezeichnung Hof- und Domänenkammer, ab 1819 Hofdomänenkammer (S. 127, 131, 134).

²² FRICKER, Entstehung, S. 155–157.

²³ LOCHER, Hofkammergut, S. 9–19, Zitat S. 14. Locher (S. 21f.) gibt als rechtlich unterschiedene Bestandteile des Familienfideikommisses an: 1. das fideicommissum gentilicium generale, das als kaiserliches Mannlehen das Herzogtum bildete, 2. das fideicommissum speciale, das sich aus dem kaiserlichen Weiberlehen Mömpelgard und dem fideicommissum

Regenten zumindest in Teilbereichen völlige Unabhängigkeit vom Willen der Landschaft, denn bei der Berechnung einer Deckungslücke bei den Kammerguts-einnahmen spielten die Ressourcen des reinen Familienbesitzes keine Rolle. Das Recht, beliebige Summen aus der Rentkammer für die Hofhaltung zu nutzen, blieb von der Existenz eines zusätzlichen Fideikommisses unberührt. Teilweise erfolgten sogar Erstattungen, wenn die Kammerschreiberei für herrschaftliche Repräsentationskosten aufgekommen war, die nicht zu den privaten Aufwendungen gerechnet werden konnten oder mussten²⁴. Noch für die 1803 als Entschädigung für linksrheinische Verluste erhaltenen Gebiete machte Herzog Friedrich II.²⁵ diese Regel ganz selbstverständlich geltend. Neuwürttemberg wurde dem Herzogtum nicht inkorporiert und unterlag damit weder politisch noch finanziell der Mitbestimmung der Stände²⁶.

Es verlief eine scharfe Trennlinie zwischen den landesherrlichen Ressourcen zur Bestreitung des Staatsaufwands und den finanziellen Beiträgen der Stände: „Man hatte also eine gedoppelte, einander gegenüber und entgegen stehende Finanzverwaltung [...]“²⁷. Jahrhundertlang verfügte die Landschaft dank ihres Selbstbesteuerungsrechts, dem „Vehikel für alle übrigen Rechte“²⁸, über eine komplette, dem Zugriff des Regenten entzogene Finanzverwaltung.

Steuern wurden ursprünglich als freiwillige, an bestimmte Zwecke und zum Teil auch Bedingungen gebundene Sonderleistung gewährt. Sie galten als außerordentliche, rein subsidiarische und stets durch einen Einzelfall gerechtfertigte Mittel der Ausgabendeckung, stellten also per Definition keine regelmäßig abzuführenden Pflichtzahlungen dar, sondern wurden aufgefasst

„[a]ls eine wandelbare und auf gewisse Zeit beschränkte Abgabe an den Staat, welche der Staat nicht fordern kann als stehende und fixe Abgabe, sondern welche der Staatsbürger nur dann zu entrichten schuldig ist, wenn die Stände im Namen des ganzen Volkes, die

specialius zusammensetzte. Letzteres bildete das Kammerschreibereigut. Seine Unabhängigkeit vom Fortbestehen der Herrschaftsrechte zeigte sich nicht zuletzt darin, dass es notfalls an die weiblichen Nachkommen fallen sollte. Zur Definition von Kammergut, Kammerschreibereigut und Familienfideikommiss vgl. auch FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 67–74 und 122 f.; SARWEY, Staatsrecht des Königreichs, S. 128; BITZER, Regierung und Stände, S. 316–319; eine zeitgenössische Definition enthält z. B. die Schrift *Über den verfassungsmäßigen Einfluß der Württembergischen Landstände auf die Verwaltung des Herzoglichen Cammerguts*, Berlin 1797, S. 1–6.

²⁴ FRITZ, Hofdomänenkammer, S. 129.

²⁵ Friedrich Wilhelm Karl (* 06. 11. 1754 † 30. 10. 1816), 22. 12. 1797 Herzog Friedrich II., ab 1803 Kurfürst, ab 1805 König Friedrich I.

²⁶ Mit der Vereinigung zu einem Gesamtkönigreich erfolgte ab 1806 ein Austausch zwischen den privaten Besitzungen und dem übrigen Landesbestand, um übersichtlichere Verwaltungseinheiten zu schaffen. Für den Familienbesitz behielt sich der König im Zuge dieser Maßnahmen nach FRITZ, Hofdomänenkammer, S. 135 und 140, Einkünfte in Höhe von mindestens 200.000 fl. vor.

²⁷ ANONYM, Worte, S. 131, vgl. auch S. 129 f.

²⁸ FRICKER, Entstehung, S. 164.

sonstigen Einkünfte und Bedürfnisse des Staats untersucht, verglichen und wegen jeweilig erhöhter Staats-Bedürfnisse nicht für immer, sondern nur für eine bestimmte Zeit verwilligt haben. Also sind Steuern eine außerordentliche Geld-Beyhülfe des Volks“²⁹.

Sie wurden von den Ständen bewilligt, eingezogen und in einer eigenen Steuerkasse verwaltet. Das galt für direkte ebenso wie für indirekte Steuern. Zu ersteren zählten Abgaben, die aufgrund von Land- und Gebäudebesitz oder Gewerbetätigkeit zu entrichten waren. Sie dienten regelmäßig der Mitfinanzierung der üblichen laufenden Kosten, sei es aktuell oder im Nachhinein durch Schuldentilgung³⁰, konnten aber auch im Sonderfall für ungewöhnliche oder ungewöhnlich hohe Belastungen des Staates erhoben werden. Die zeitgenössische Terminologie trug den unterschiedlichen Erhebungsgründen Rechnung und differenzierte zwischen ‚ordentlichen‘ bzw. Ordinaristeuern und ‚außerordentlichen‘ bzw. Extraordinaristeuern. Letztere entwickelten sich spätestens seit dem 17. Jahrhundert de facto ebenfalls zu einer Dauereinrichtung, bei der die Militärbeiträge als sogenannte Sommer- und Winteranlagen den Hauptanteil ausmachten. Die Höhe der Extraordinaristeuer wurde als Quote oder Vielfaches der Ordinaristeuer festgesetzt. Die einzige indirekte Steuerart, die der Ständekasse zustand, war die Akzise, die beim Verkauf bestimmter Güter anfiel³¹.

Was 1514 als Zusammenarbeit mit dem Herzog in Geldnöten begann, erfuhr direkt zu Beginn eine deutliche Stärkung, als die Herrschaft über das Herzogtum kurzzeitig an die Habsburger überging. Die fremde Regierung war nur allzu gern bereit, Kosten und Mühen zu sparen, indem sie unter anderem auf die ständische Steuerlogistik zurückgriff. Das Land kam auf diesem Gebiet am besten selbst zurecht³². Unter solchen Bedingungen schritt die Entwicklung zu einem eigenstän-

²⁹ ANONYM, Worte, S.70f. Das Prinzip hielt sich wengleich nur in der Theorie bis ins 19. Jahrhundert. Dazu auch MUSSGNUG, Haushaltsplan, S.48f. Den wesentlichen Wandel des Steuerkonzepts im 19. Jahrhundert thematisiert BRAUN, Steuern und Staatsfinanzen.

³⁰ Vgl. RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S.17f.; FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.91f. Eine „gewöhnliche Steuer“, die jährlich von den Gemeinden direkt an den Landesherrn floss, gab es in Württemberg bereits seit dem 13. Jahrhundert. Ihr Betrag war dauerhaft festgelegt, die Art der Umlage blieb aber den Gemeinden freigestellt. Anfangs auf Grund und Boden sowie Gebäude bezogen, erfasste die gewöhnliche Steuer mit der Zeit auch die Erträge aus Kapital. Sie bestand unabhängig von der Entwicklung des ständischen Steuerbewilligungs- und Verwaltungssystems fort, mit dem im 16. Jahrhundert weitere Formen der regelmäßigen direkten Abgaben hinzukamen. Eine dieser neuen Abgaben war die sogenannte ‚Landsteuer‘, die in Folge der Schuldenübernahmeregulation des Tübinger Vertrages eingeführt wurde, und später als ‚Ordinaristeuer‘ forterhoben wurde; vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 826; PISTORIUS, Steuerreform, S. 3.

³¹ FRICKER, Entstehung, S.170; WINTTERLIN, Verfassung, S.51, klassifiziert die 1638 eingeführte Akzise als „die erste permanente Steuer“ in Württemberg und weist darauf hin, dass zunächst herzogliche Verwalter an ihrem Einzug beteiligt waren, die Abwicklung aber bereits sechs Jahre später allein Sache der Landschaftseinknehmer war.

³² Die Herrschaft der Habsburger begann 1520 nach der Flucht Herzog Ulrichs und dauerte bis 1534. Der Herzog hatte es in scharfen Auseinandersetzungen mit dem Adel und der

digen System der Bewilligung und Erhebung, Verwahrung und Weiterleitung von Steuern, in dessen Zentrum die ständische Kasse stand, auch nach der Rückkehr der württembergischen Herzöge an die Macht rasch voran³³. Um 1800 hatte die Selbständigkeit sich soweit verfestigt, dass eine Einmischung des Regenten schwerwiegende Konsequenzen für das Funktionieren des gesamten Finanzgefüges haben konnte. Dieser Besorgnis gab der Geheime Rat, die herzogliche Oberaufsichtsbehörde, im Sommer 1802 Ausdruck, als die Stände sich gegen das herzogliche Vorgehen bei der Prüfung ihrer Rechnungen verwahrten. Es stehe zu befürchten, so der Hinweis in einem Gutachten, dass bei zu starken Eingriffen in die landschaftliche Verwaltung aus Protest gar keine Steuern mehr abgeliefert würden. Eine Versiegelung der Kassen könnte sich ebenfalls als wenig zweckdienlich erweisen³⁴. Die Empfehlungen, die der Geheime Rat aussprach, deckten sich wie in diesem Fall bisweilen nicht mit den Vorstellungen und Wünschen des Landesherrn. Das mochte einerseits daran liegen, dass die Geheimen Räte realistischer und vorausschauender dachten. Zum anderen hatte das Gremium aber seit 1629 seiner Bestimmung nach ohnehin nicht nur die Regierungsinteressen zu vertreten, sondern war gleichermaßen auf die landschaftlichen Ansprüche und Bedürfnisse verpflichtet. Auch wenn die Mitglieder allein vom Landesherrn eingesetzt wurden, besaß Württemberg mit dem Geheimen Rat doch eine Institution, deren Aufgabe es war, als Vermittler zwischen den dualistischen Partnern zu wirken³⁵.

Weniger durch Sparsamkeit der Regenten, mehr dank relativ ergiebiger Einnahmen aus Domänen und Regalien hielt sich der Steuerbedarf bis ins 16./17. Jahrhundert in Württemberg in Grenzen³⁶. Die Ausgaben ließen sich sogar bis ins frühe 19. Jahrhundert hinein noch zu ca. 70 % allein durch Kammer- und Kirchenguts-

Landschaft gewagt, den Tübinger Vertrag zu zerreißen. Die Habsburger bestätigten den Vertrag dagegen und überließen die Landesverwaltung weitgehend den Württembergern selbst. Unter österreichischer Herrschaft wurden im Herzogtum 20 Landtage abgehalten. Vgl. GRUBE, Stände, S.37f.; CARSTEN, Princes and Parliaments, S.15f.; STICKLER, Landschaft, S.79.

³³ Vgl. HÖLZLE, Altes Recht, S.17–20.

³⁴ HStAS, A 203 Bü 286, Gutachten des Geheimen Rats betreffend die weitere Kooperationsverweigerung seitens der Landschaft vom 6. Juli 1802. Dass es den Ständen mit ihrem Protest ernst war und sie das Recht unstrittig auf ihrer Seite sahen, lässt sich an der Erklärung des Engeren Ausschusses vom 3. Juli 1802 (HStAS, L 6 Bü 298) ablesen, der zufolge bei Nichtbeachtung der gewohnten Verfahrensweise eine Entscheidung des Kaisers darüber eingeholt werden sollte, ob eine Prüfung im Beisein des Geheimen Rates zulässig sei. Nach Einschätzung des leitenden Staatsminister Philipp Christian Friedrich Graf von Normann-Ehrenfels sollte es der Herzog nicht auf einen Prozess ankommen lassen, da er ihn vermutlich verlieren würde (HStAS, A 205 I Bü 30, Unzieltsetzliche Gedanken über das landschaftliche Cassenwesen überhaupt, 18. Juli 1802).

³⁵ Seit 1660 galt die Landesverfassung explizit als Richtschnur des Handelns. Zum Geheimen Rat und seiner Geschichte DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S.105–107; LEHMANN, Württembergische Landstände, S.189.

³⁶ Zu Definition und Geschichte der Domänen vgl. NEUSSER, Domänen; JAGEMANN/KÜTTNER/KÜMMERLEN, Domänen; DEGEN, Eigentumsrecht, S.8–11.

erträge decken, so dass nur etwa ein Drittel durch Steuern finanziert werden musste³⁷. Steuern boten gegenüber der Masse der übrigen Einkünfte einen großen Vorteil: Sie waren als bare Mittel direkt verwendbar. Mit zunehmendem Bedarf stieß die naturalienlastige Domänenwirtschaft an ihre Grenzen, im aufstrebenden „geldwirtschaftlichen System“ zählte „bewegliches Kapital“³⁸. Der allmähliche Übergang vom lehns- zum fürstenstaatlichen System war an den Aufbau einer umfassenden Administration mit professionellem Personal gekoppelt, in der Regel erfolgte daneben die Einführung eines stehenden Heeres. Die Besoldung von Soldaten und Hofbediensteten, von Verwaltungsbeamten und Juristen musste fortan regelmäßig in Form von Geldzahlungen erfolgen. Parallel dazu verursachte die materielle Ausstattung des Militärs und der Behörden laufende Kosten, die mit den klassischen Mitteln, die einem Patrimonialherren zu Gebote standen selbst dann nicht mehr zu bewältigen waren, wenn deren Umfang wie im württembergischen Fall nicht gering war³⁹.

Die vereinbarungsgemäße Verwendung der Steuern war vorrangig dadurch gewährleistet, dass sie meist von der ständischen Kasse direkt ihrer Bestimmung zugeführt wurden⁴⁰. Dabei war es üblich, Steuern zur Schuldentilgung, also nachträglich für bereits getätigte Ausgaben einzusetzen. Dies erklärt sich durch die Neigung der Landesherren, so lange wie möglich ohne Landesgelder zu wirtschaften, da als Gegenleistung für deren Bereitstellung in der Regel die Beseitigung von Verhältnissen verlangt wurde, die den Ständen als Missstände auffielen. Oft erschien den Regenten der ‚Preis‘ für Steuern höher als für Kredite; zumal es letztlich doch immer wieder darauf hinauslief, dass das Land die aufgelaufenen Schulden übernahm.

Ab Mitte des 18. Jahrhunderts wurde die Ausnahme zur Regel. Mit den steigenden Kriegskosten nahm die Diskrepanz zwischen den Domänen- und Regalienzeinkünften einerseits und dem Ausgabevolumen andererseits zu. Diese Lücke musste geschlossen werden, um den Fortbestand des Landes nicht zu gefährden. Der Prozess der Ausgabensteigerung erwies sich bald auch auf anderen Gebieten, wie z. B. dem der Verwaltung, als unumkehrbar. Dadurch verschaffte sich, Reinhard Mußgnug hat in seiner Arbeit über den *Staatshaushaltsplan als Gesetz* präzise darauf hingewiesen, „[n]eben dem klassischen Besteuerungsgrund des *besonderen Bedarfs* [...] mit den Kammerhilfen ein grundlegend anderer, moderner Steuergrund Anerkennung: die *Deckungslücke* im Finanzbedarf der allgemeinen Landes-

³⁷ HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 17 bezieht sich bei dieser Angabe für das Jahr 1805 auf Werte aus den Akten des ehemals leitenden württembergischen Ministers von Normann-Ehrenfels.

³⁸ SPANGENBERG, *Lehensstaat*, S. 130.

³⁹ Zu den begrenzten Möglichkeiten, geleistete Dienste durch Belehnung oder Privilegiengewährung zu honorieren vgl. MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 59–61.

⁴⁰ WINTERLIN, *Verfassung*, S. 51, zählt an Hauptposten der Steuerkasse auf: Ausgaben der landschaftlichen Geschäftsführung, fürstliche Fräuleinsteuer, Reichs- und Kreisanlagen, Kammergerichtszieler, Reichstagskosten, Kammerbeiträge, Militärbeitrag und Gelder für Schloss- und Straßenbau.

verwaltung⁴¹. Steuern nahmen in der Praxis einen permanenten Charakter an. Insbesondere die in ihrer Verwendbarkeit nicht näher eingeschränkten Kammerbeiträge zählten mit der Zeit zu den Standardeinnahmen der Landesherren. Die ständische Macht zur Mittelbeschaffung stärkte die Partizipationskultur in Württemberg. Der Erfolg der Zusammenarbeit war wiederum rückgebunden an das Vertrauen der Bevölkerung darauf, dass ihre Vertreter die Aufwendungen des Monarchen und seiner Regierung genau im Auge behielten. Die Ständevertreter mussten zudem glaubwürdig vermitteln können, dass ihre Zusagen legitim waren, wenn sie deren Erfüllung durch das Land sicherstellen wollten⁴².

Parallel zur strengen Vermögenstrennung nach Kammergut, Kirchengut und Landschaftskasse existierte in Württemberg bis 1806 auch eine dreigliedrige Schuldenwirtschaft. Verantwortlich für die Verzinsung und Rückzahlung der Schulden waren die jeweiligen Verwaltungsträger der genannten Finanzkomplexe⁴³. Eine übergeordnete Instanz, die für die Erfassung, Regulierung und Begrenzung der Gesamtschuldenmasse hätte sorgen können, gab es hingegen nicht⁴⁴.

Entscheidend für die Entwicklung des württembergischen Finanzwesens war das parallele Vorhandensein von Kammer- und Landschaftsschulden⁴⁵, hinter denen zwei Schuldner mit unterschiedlicher Kreditwürdigkeit standen. Während die Landschaft eine fortdauernde Korporation darstellte, die sich direkt auf die Steuerkraft des Landes stützen konnte und auf Einhaltung ihrer öffentlichen Verpflichtungen achtete, waren die Landesherren nur zu Lebzeiten belangbar und konnten sich zudem durch Fehleinschätzung ihrer Ressourcen, willkürliche Verschwendung oder Unzuverlässigkeit schnell in ‚Misskredit‘ bringen⁴⁶. Seit dem 15. Jahrhundert kämpften die württembergischen Grafen bzw. Herzöge verstärkt mit Finanzproblemen⁴⁷, denen sie nicht selten lieber mit Verschuldung begegneten, als den Ständen Zugeständnisse im Ausgleich für Steuerleistungen machen zu müssen. Wurde die Last jedoch allzu groß, blieb keine andere Wahl, und in einer solchen Situation konnten die Stände ihre Hilfe zum Wohle des Landes kaum verweigern. Sie stellten dann bevorzugt Gelder in indirekter Form bereit, indem sie einen bestimmten Teil der aufgelaufenen Kammerschulden übernahmen und auf

⁴¹ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 60.

⁴² Zur Legitimation der Steuern vgl. PRESS, Landtage, S. 103.

⁴³ Vgl. MOHL, Staatsschuld, S. 621 f.

⁴⁴ Zum Problem der fehlenden Verwaltungseinheit vgl. ULLMANN, Überlegungen, S. 506 und 508; MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 84–87.

⁴⁵ Die Verbindlichkeiten des Kirchenguts können hier hingegen übergangen werden, da ihr Anteil an der Gesamtverschuldung nur äußerst gering war (1806 ca. eine von über 15 Millionen fl., nach Angabe bei REDEN, Finanz-Statistik, S. 274) und zudem Landesherr und Stände bei der Überwachung zusammenarbeiteten.

⁴⁶ Vgl. ULLMANN, Überlegungen, hier S. 505 f.; MOHL, Staatsschuld, S. 623 und zu den Kreditenaufnahmeverfahren S. 624 f.

⁴⁷ Walter GRUBE nennt in seinem Aufsatz *Stände in Württemberg* beispielsweise für die Jahre 1513–1514 ein Defizit in Höhe von 70 % der ordentlichen Staatseinnahmen (vgl. S. 32–39).

diese Weise selbst für die vereinbarungsgemäße Verwendung der bewilligten Mittel sorgten. Diese Praxis war schon im Tübinger Vertrag dokumentiert, wie auch, dass der Landesherr Neuverschuldungen zu Lasten des Kammerguts zu unterlassen habe und die Stände zu keiner weiteren Beteiligung an den Schulden verpflichtet werden könnten⁴⁸.

Für die Gläubiger hatte es eindeutig Vorteile, wenn allein die Landschaft die Verantwortung für die Schuldentilgung übernahm, denn so wurde gewährleistet, dass die Mittel, die für Zins und Tilgung vorgesehen waren, nicht in andere Projekte flossen, die den Regenten persönlich gewinnbringender erscheinen mochten⁴⁹. Die größere Kreditwürdigkeit der Stände konnte die Herzöge oft noch retten, wenn ihre eigenen Möglichkeiten der Geldbeschaffung längst erschöpft waren. Ähnliche Erfahrungen wie die württembergischen Regenten machten auch die bayerischen: Als Kurfürst Karl Theodor 1779 der Landschaft die Schuldenverwaltung entzog, verlor er bei den Gläubigern so viel Vertrauen, dass er seine Entscheidung sechs Jahre später rückgängig machen musste. Die Kreditwürdigkeit der Landschaftsverordnung, heißt es bei Karl Otmar Freiherrn von Aretin, „wurde geradezu zum einzigen stabilen Element in den verworrenen Finanzverhältnissen“⁵⁰. Allerdings wandten sich die Regenten oft auch erst im allerletzten Moment an die Stände, die dann zum Wohl des Landes gezwungen waren, aus Kammer Schulden Landesschulden zu machen. Unter diesen Bedingungen nahm die Ständekasse mehr und mehr den Charakter einer Schuldenzahlungskasse an⁵¹. Das Abhängigkeitsverhältnis von Gesamtsteuersumme und Schuldenlast war jedenfalls im Herzogtum Württemberg von elementarer Bedeutung.

Eine Möglichkeit, den Nutzen für das Land zu vergrößern, bestand darin, Gelder zum Zweck der Schuldentilgung in einen gemeinsamen Fonds einzuzahlen. Die ständische Mitverwaltung garantierte den Gläubigern verlässlich die Tilgung und Verzinsung ihrer Darlehen, die Trennung der Mittel von allen übrigen Geldern verhinderte missbräuchliche Verwendung oder Vorenthaltung, ohne dass die Stände oder der Herzog alleine dafür aufkommen mussten⁵². Perfekt war auch diese Einrichtung nicht, hing sie doch stark davon ab, dass die vorgesehenen Summen dem Fonds auch tatsächlich zur Verfügung gestellt wurden. Diese Voraussetzung war nicht immer erfüllt, wie noch festzustellen sein wird.

Die Segmentierung des württembergischen Finanzwesens verhinderte einerseits Querfinanzierungen. Speziell die Zuweisung der Kammergutseinkünfte an ver-

⁴⁸ Vgl. SARWEY, Staatsrecht des Königreichs, Bd.1, S.105 und 108; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.81 f. und 90.

⁴⁹ Zur größeren Verlässlichkeit der Stände als Kreditnehmer RAUH, Verwaltung, S.165–182.

⁵⁰ ARETIN, Bayerns Weg, S.36.

⁵¹ Vgl. FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.129.

⁵² Die Idee eines gemeinsamen Schuldenfonds geht zurück auf den Erbvergleich von 1770. WINTERLIN, Verfassung, S.51; MOHL, Staatsschuld, S.622; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.118; LANG, Steuer-Verfassung, (Der Text wird vermutlich irrtümlich einem Verfasser „Lorenz“ Lang zugeschrieben), S.12.

schiedene Fonds führte dazu, dass Überschüsse bei einem Ausgabeposten nicht für den Ausgleich von Fehlbeträgen bei anderen Posten zur Verfügung standen⁵³. Steuern unterlagen ebenfalls einer strengen Zweckbindung, durften also grundsätzlich nicht für andere Bedürfnisse verwendet werden. Die parallele Existenz von landesherrlichen und ständisch verwalteten Geldern sowie mehrerer kammergutlicher Einzelfonds stand einer verlässlichen Übersicht über die Gesamteinnahmen und -ausgaben entgegen⁵⁴. War durch die definitive Mittelzuweisung die Ausstattung der separaten Kostenfelder einigermaßen sichergestellt, wirkte die starre Abgrenzung auf die Effizienz des Finanzwesens insgesamt im wahrsten Sinne des Wortes beschränkend. Von einer optimalen Ausschöpfung der Ressourcen konnte unter derartigen Bedingungen jedenfalls keine Rede sein.

Andererseits versprachen sich sowohl der Herzog als auch die Stände Vorteile von einer strikten Trennung der Einnahmen. Gesonderte Kassen bedeuteten nämlich gleichzeitig gesonderte Kontroll- und Verfügungsrechte. Die Stände behielten sich die Entscheidungsbefugnis über die Auszahlung und Verwendung der Steuern vor, während der Herzog frei über die Kammergutsmittel disponierte. Eine solche Organisationsform hatte zur Folge, dass keine Seite zur Einmischung in den Geschäftsbereich der anderen berechtigt war. Diese Tatsache wiederum wirkte sich einerseits im Innenverhältnis zwischen Herzog und Ständen aus, andererseits im Außenverhältnis beider zu ihren jeweiligen Gläubigern.

Kam der Herzog mit seinen Ressourcen aus, konnte er ganz unbeeinflusst von der Meinung der Landschaft nach eigenem Gutdünken wirtschaften. Rechenschaft schuldete er niemandem. Allerdings stieß diese Freiheit in dem Moment an ihre Grenzen, wo der Landesherr auf Steuerbeihilfen angewiesen war⁵⁵. Bei grundsätzlich anerkannter Steuerfreiheit war nicht zu erwarten, dass die Stände Landeshilfen bewilligen würden, ohne einen Nachweis darüber zu erhalten, dass dies die einzige Lösung für den finanziellen Engpass war. Konkret hieß das für den Herzog, die Höhe der Kammereinkünfte und den Bedarf offenlegen zu müssen, wenn er mit einem Steueransinnen Erfolg haben wollte. Jedoch entschied allein der Landesherr, wofür in Württemberg Geld ausgegeben werden sollte. Eigene Vorschläge zu unterbreiten stand den Ständen nicht zu. Ihnen blieb allenfalls eine negative Mitbestimmung. Sie konnten Steuern verweigern oder geringere Summen bewilligen, wenn sie mit dem Erhebungszweck bzw. der Höhe der Anforderung nicht einverstanden waren. Auch diese Befugnis hatte jedoch einen Haken, denn im Notfall, über dessen Vorliegen sich allerdings, wie noch festzustellen sein wird, durchaus streiten ließ, konnte die Landschaft letztlich nicht umhin, im Interesse des Landes

⁵³ Zum Fondssystem und seinen Nachteilen vgl. ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 45 f.; MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 86 f.; MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 44–47.

⁵⁴ Zum Problem der durch Zersplitterung und Fondssystem entstehenden Unübersichtlichkeit vgl. RAUH, Verwaltung, S. 187–190.

⁵⁵ Vgl. MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 42 f. Zu den Vor- und Nachteilen der „Duplizität“ bei der Einnahmen- und Schuldenadministration vgl. ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 37 f.

den Forderungen des Herzogs zu entsprechen⁵⁶. In ihrer Geschichte der württembergischen Verfassung fallen Karl Victor Fricker und Theodor von Geßler ein etwas zu hartes, aber in der Tendenz doch nicht ganz unzutreffendes Urteil:

„Das Recht und die Freiheit der Stände war nun ein leeres Wort; nicht ein Vortheil, sondern ein Nachtheil war es für das Land, weil es die Einwirkung auf die Wirthschaft des Regenten geradezu verhinderte. Die Steuerverwilligung enthielt keine Ausgabenverwilligung, keine Regulirung der herzoglichen Finanzwirthschaft, sondern schloß sich als Ablösungshilfe lediglich an die zufällige vollendete Thatsache an“⁵⁷.

Ebenso wie die Stände nur bedingt Einblick in die Rentkammerwirtschaft erhielten, blieben die Herzöge vom ‚Management‘ der Steuerkasse ausgeschlossen. Die Stände beauftragten eigene landschaftliche Einnehmer. Lediglich über die Rechnungsprüfung konnte der Landesherr Kenntnis vom Zustand der Kassen erhalten, vorausgesetzt, die Stände legten entsprechend vollständige Unterlagen vor, und die Prüfung fand tatsächlich statt. Beides war nicht immer der Fall. Unter diesen Umständen überrascht es nicht, dass sich die Landschaft im Laufe der Zeit getrennt von der offiziellen Steuerverwendung ein finanzielles Polster anlegen konnte, von dessen Existenz die Herzöge zwar wussten, ohne jedoch seinen Umfang einschätzen zu können. Um nicht in Zahlungsschwierigkeiten zu geraten, zogen die Stände regelmäßig mehr Steuern ein, als sie aufgrund der Bewilligung an die herzogliche Regierung weiterreichen mussten. Flossen die Gelder wie geplant, ergaben sich somit Überschüsse, die bei der Landschaft verblieben, wenn sie nicht zur Kreditgewährung an den Landesherrn oder zum Ausgleich temporärer Einnahmeschwankungen benutzt wurden⁵⁸. Aus Mitteln der sogenannten Geheimen Truhe finanzierten die Stände eigene Aktivitäten. Außerdem waren sie mit den Reserven jederzeit in der Lage, ihre Interessen rechtlich zu verteidigen, beispielsweise durch eine Klage beim Reichshofrat. Nach den Landesgrundgesetzen war ein solches Vorgehen prinzipiell durchaus legitim. Welches Ausmaß die Eigenständigkeit des ständischen Handels annehmen durfte, darüber kam es allerdings verstärkt im 18. Jahrhundert zu Konflikten mit der Regierung⁵⁹.

Neben den rechtlich-administrativen Aspekten sprachen auch rein ökonomische Überlegungen für eine Beibehaltung der ständischen Finanzorganisation, denn den württembergischen Herren entging der Vorteil einer Aufgabenteilung nicht, die man auch als Abwälzung ohnehin unvermeidlicher Arbeit wie die Umlage der Steuern vor Ort, deren Einzug sowie die Organisation und Bezahlung der Kassenadministration ansehen konnte⁶⁰. Die Stände stellten das Personal und unterhielten die notwendigen Einrichtungen. Das war eine Belastung, aber der Gewinn an

⁵⁶ Zu den Beschränkungen der ständischen Einflussnahme auf das Finanzgebaren der Herzöge vgl. LEHMANN, *Württembergische Landstände*, S. 196; MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 50f.

⁵⁷ FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 128.

⁵⁸ MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 53f.

⁵⁹ FRIAUF, *Staatshaushaltsplan*, S. 28–30.

⁶⁰ CARSTEN, *Princes and Parliaments*, S. 429.

Selbständigkeit entschädigte sie dafür mehr als genug. Auf diese Weise profitierten beide Seiten; und so konnten die Partizipationsrechte der Stände an Boden gewinnen, ohne den staatlichen Ausbildungsprozess zu behindern:

„Through their active participation in the work of the state the members of the Small Committee proved that the machinery of the Estates could be adapted to the needs of a modern state, that this machinery worked efficiently and cheaply, that the creation of a large bureaucracy was not the only possible way of advance towards the modern state, that the absolute monarchy was not the only form in which this transition could be accomplished“⁶¹.

2. Grenzen der Leistungsfähigkeit, Sorge um die Zukunft

a) *Finanzieller Tiefstand*

Wie in anderen europäischen Ländern zehrten die Revolutions- und die napoleonischen Kriege auch in Württemberg die Kräfte des Landes auf. Die Forderungen der Regierung nach Kriegsbeiträgen nahmen zu, während gleichzeitig das Versorgungsniveau der Bevölkerung sank. Die primär von außen verursachte Krisensituation blieb auf die politischen und ökonomischen Verhältnisse im Inneren nicht ohne Wirkung. Am Beispiel der Finanzen lässt sich die Zuspitzung der Lage klar nachvollziehen. In Württemberg verschlangen die militärischen Auseinandersetzungen allein zwischen 1792 und 1800 auf direktem oder indirektem Wege über 16,5 Millionen fl. Bis 1813 stieg die Finanzlast, unter der Württemberg kriegsbedingt litt, auf 65 Millionen an. Diese Beträge setzten sich aus Zahlungen und Einbußen zusammen, denn Württemberg hatte nicht nur Entschädigungsforderungen Frankreichs zu erfüllen und den Kostenanteil für die Reichskontingente aufzubringen, sondern musste gleichzeitig die durch Einquartierung und Besatzung sowie Verwüstung und Arbeitsunterbrechung verursachten Verluste in der Landwirtschaft und dem Rohstoff- und Warenhandel verkraften. In der genannten Gesamtsumme waren im Übrigen die regulären Ausgaben für die reine Unterhaltung des Militärs noch nicht einmal berücksichtigt⁶².

Auf beiden Gebieten, Krieg und Kriegskosten, machten die Stände ein Mitspracherecht geltend⁶³, hatte doch schließlich das ganze Land die Konsequenzen der herzoglichen Entscheidungen zu tragen. Eine Ausgabenbeschränkung für militärische Operationen zu verhängen, lag zwar außerhalb des ständischen Kompetenzrahmens, eine Möglichkeit der indirekten Einflussnahme gab es aber. Dabei

⁶¹ Ebd., S. 146.

⁶² DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 57; HÖLZLE, Zeitalter, S. 101. Zur Finanzbelastung des süddeutschen Raums während der Revolutions- und Napoleonischen Kriege vgl. PLANERT, Mythos, S. 211–256.

⁶³ Gemäß der Vereinbarung im Tübinger Vertrag mussten die Stände an Entscheidungen über Krieg und Frieden beteiligt werden.

ging es nicht in erster Linie darum, sich der Außenpolitik des Herzogs zu widersetzen, sondern darum, für eine Erleichterung der Kriegsbelastungen zu sorgen und weiteren Schaden von den Württembergern abzuwenden. Konkret hieß das, dass eine extreme Bedarfssteigerung die Stände nicht zwangsläufig dazu veranlaßte, diese als Rechtfertigung für eine Steuerforderung gelten zu lassen. Stimmt es einer Beihilfe nicht zu, dann konnte es für den Herzog heikel werden. Angesichts drohender Zahlungsengpässe mitten im Kriegsgeschehen mochte er sich gezwungen sehen, gegen die Landesverfassung zu verstoßen, indem er eigenmächtig Steuern ausschrieb⁶⁴.

Die Stände konnten zudem eine weitere scharfe Waffe gegen die vermeintlichen Anmaßungen der Regierung ins Feld führen: das Retentionsrecht. Wenn keine Einigung erzielt wurde, hielten sie schlichtweg die geforderten – und vielleicht sogar einst bewilligten – Gelder zurück. Dann konnte es für den Staat heikel werden. Mit der Ausnutzung ihrer Möglichkeiten trafen die Stände den Herzog am empfindlichsten Punkt seiner Macht im Inneren. In einer solchen Situation mussten dem Landesherrn mehr als sonst die Vorteile, die eine unabhängige Verfügungsgewalt über die Finanzmittel des Landes im Vergleich zur der dualistischen Verfassungsstruktur aufwies, vor Augen stehen.

Konfrontiert mit den steigenden Kriegskosten wirkten sich alle Mängel, die sich in der Finanzverwaltung eingeschlichen hatten, alle Nachlässigkeiten, die man sich angewöhnt hatte, dramatisch aus. Es fehlte an Geld und an Überblick⁶⁵. Dies spürten die Stände ebenso wie der Landesherr. Eines der drängendsten Probleme war, dass Steuern, wenn überhaupt, nur mit bedenklicher Verzögerung eingingen. Selbst beim bestem Willen waren die Stände so nicht in der Lage, den Ansprüchen der Regierung zu genügen. Nach Ansicht der Ständeversammlung war dieser Missstand den herzoglichen Beamten anzulasten, die trotz mehrmaliger entsprechender Anweisungen den Einzug möglicherweise nicht konsequent genug betrieben. Aber wo nichts war, war eben auch nichts zu holen:

„Den Vorwurf einer Zögerung in Beitreibung der Steuern glauben Geh. Subs. um so weniger verdient zu haben, da bekanntlich diese vornehmlich von der Thätigkeit der hz. Beamten abhängt, als welchen jedesmal in den General Rescripten, durch welche die

⁶⁴ Zur Vorgeschichte der Kriegsbeiträge vgl. CARSTEN, *Princes and Parliaments*, S. 136–142; LEHMANN, *Württembergische Landstände*, S. 194 f. Manchmal mussten sich die Stände allerdings auch vom Reichshofrat belehren lassen, dass eine vom Landesherrn ohne ihre Zustimmung vorgenommene Steueraushebung durchaus legitim war. Dies konnte der Fall sein, wenn zu einem früheren Zeitpunkt eine Bewilligung erfolgt war, die mit der aktuellen Erhebung in einem engen Zusammenhang stand. So ging beispielsweise auch Herzog Friedrich 1799 davon aus, die Ausschreibung der Sommeranlagen lediglich anzeigen, nicht aber genehmigen lassen zu müssen, nachdem die Winteranlagen mit den Ständen verabschiedet worden waren. Streiten ließ sich darüber, ob damit die Militärbeihilfen für das gesamte laufende Jahr abgesegnet waren. Vgl. HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlungen der Ständeversammlung am 26. April 1799.

⁶⁵ Zum Teufelskreis eines unkontrollierten Schuldenwachstums vgl. ULLMANN, *Überlegungen*, S. 508.

Steuern ausgeschrieben werden, ausdrücklich aufgetragen wird, die hierzu dienlichen Mittel in Anwendung zu bringen.

Geh. U. zweifeln auch nicht, daß wenigstens die meisten der h[er]z[oglichen] Beamten dieser ihrer Obliegenheit soweit, als es ohne den Ruin der Unterthanen geschehen konnte, wirklich nachgekommen, u[nd] die so beträchtlichen Steuer-Rückstände größtenteils durch die Zahlungs Unvermögenheit der Steuer Contribuenten aufgeschwollen seyen“⁶⁶.

An der Verbesserung der Einzugsmethode hatten beide Seiten Interesse. Während der Herzog primär die Kriegsziele im Auge hatte, ging es den Ständen jedoch mehr um Rechtswahrung und Herstellung von Ordnung im Innern.

Der finanzielle Tiefstand ab der zweiten Hälfte der 1790er Jahre bis zur Anfangsdekade des neuen Jahrhunderts lässt sich im Kern auf drei weitere eng mit den übrigen kriegs- und organisationsbedingten Mängeln verknüpfte Probleme zurückführen: Erstens spitzte sich der Steuerstreit zwischen Ständen und Regierung zu, zweitens lag ein akuter Bargeldengpass vor und drittens klaffte eine Deckungslücke im Kreditwesen.

Die Landschaft ergriff seit 1797 energische Maßnahmen gegen die finanzielle Überlastung der Württemberger. Das Forum dafür bot ein Landtag, der eigens zur Lösung der finanziellen Schwierigkeiten, die sich infolge des Friedensschlusses mit Frankreich vom 7. August 1796⁶⁷ ergeben hatten, einberufen worden war. Nach dem Einmarsch der französischen Truppen hatte sich das Herzogtum dem Gegner gebeugt. Der Preis für den Frieden waren nicht nur die Kriegsschädigungen im Umfang von vier Millionen Francs nebst Sachleistungen im Wert von drei Millionen, sondern auch der Verlust einiger Gebiete links des Rheins. Einige Zeit später trat auch das Reich mit Forderungen an Württemberg heran. Die Versorgung und Unterbringung der Reichstruppen schlug 1799 mit 16 Millionen fl. zu Buche⁶⁸. Im Folgejahr, noch während der Herzog sich auf der Flucht vor den einmarschierten Franzosen im Exil in Erlangen befand, verlangte die Besatzungsmacht weitere Kontributionen im siebenstelligen Bereich⁶⁹.

Da die Kritik an der Höhe der Militärbeiträge nicht zu deren Reduktion führte, zogen die Stände eigenmächtig einen Teil ab und lieferten weniger als gefordert an die Staatskasse. Die Macht dazu hatten sie; das Recht dazu nahmen sie sich zumindest. Neben dem simplen Argument, dass die Landeskasse ohnehin nicht in der Lage sei, den Zusatzbeitrag – es ging um 50.000 fl. – aufzubringen, machte die Ständeversammlung geltend, dass es für eine Fortsetzung der Ausnahmeregelung für Kriegszeiten keine rechtliche Grundlage mehr gebe. Seit dem Vertragsschluss

⁶⁶ HStAS, A 11 Bü 21, Abschrift einer Erklärung der Ständeversammlung vom 22. Mai 1799 betr. die bare Leistung des Militärbeitrags, [S.6].

⁶⁷ Auf diesen Vertragsschluss hatten die Stände selbst hingearbeitet, während der Herzog noch versuchte, einen Neutralitätskurs zu steuern.

⁶⁸ SAUER, Schwäbischer Zar, S.130 und 153; GROTHE, Reformlandtag, S.169; BRANDT, Parlamentarismus, S.23; HÖLZLE, Altes Recht, S.157.

⁶⁹ Das Herzogtum hatte 6 Mio. Francs (etwa 2,8 Mio. fl.) zu zahlen, vgl. PLANERT, Mythos, S.217.

mit Frankreich befände sich das Herzogtum im Friedenszustand. Für die weiterhin nötige Ausstattung der Kriegskasse solle die dafür zuständige Rentkammer sorgen⁷⁰. Die Landschaft zeigte keine Bereitschaft, dem Herzog zur Erfüllung seiner Bündnisverpflichtungen gegenüber dem Reich ein stehendes Heer zu finanzieren, von dem man nicht wusste, ob es nicht im Falle einer Zuspitzung der Konflikte auch gegen die Landschaft eingesetzt werden würde. Selbst ohne diese Sorge blieb das Problem der Kostenverteilung bestehen. Ein Militärplan vom Februar 1798 veranschlagte für die geforderten 4.000 Mann, die Friedrich letztlich einseitig aus hob, jährliche Zusatzausgaben von 172.000 fl. Daneben sollte es eine Miliz von 9.000 Mann geben, für die es weiterer 84.000 fl. bedurfte. Die Stände hielten dagegen eine Aufstockung der Landesmiliz um maximal 1.500 Mann für ausreichend⁷¹.

Der Streit darüber, wofür und unter welchen Bedingungen das Land bzw. der Landesherr zu zahlen verpflichtet sei, zog sich über mehrere Jahre hin. Dem Argument der Stände, es herrsche gar kein Kriegszustand mehr, hielt der Geheime Rat entgegen, dass die aktuell schwierige Lage des Herzogtums in jedem Fall noch durch die Kriegskosten bedingt, ein Abzug am Militärbeitrag somit unzulässig sei. Die Empfehlung an den Herzog lautete, die inzwischen angebotene Nachzahlung und einstweilige Aussetzung des Abzugs anzunehmen. Der Herzog ließ sich darauf ein, denn im Inland musste vor allem schnell eine Einigung erzielt werden, da sonst die Handlungsfähigkeit nach außen nicht mehr sichergestellt war. So gesehen war eine Übergangslösung allemal besser als keine⁷². Jede weitere Verzögerung in der Mittelbeschaffung konnte fatale Folgen haben. Das sahen auch die Stände ein⁷³.

Der Herzog verlangte Bargeld. Nachdem wenigstens provisorisch Einigkeit über den Beitrag des Landes hergestellt worden war, hätten die Stände diesen Wunsch gerne erfüllt; allein ihnen fehlten die Möglichkeiten. Der schleppende Steuerein-

⁷⁰ HStAS, A 11 Bü 9, Erklärung der Ständeversammlung vom 10. November 1797. Der Geheime Rat vertrat die Gegenposition und wies auf bereits ausreichende Beiträge der Rentkammer und des Kammerschreibereiguts hin (vgl. HStAS, A 11 Bü 9, Tabellarische Gegenüberstellung einer Landschaftlichen Punctation vom 31. Januar 1798, einer Herrschaftlichen Gegenpunctation, vermutlich vom 22. Februar 1798, und einer Landschaftlichen Replik, Dokument ohne Datum).

⁷¹ SAUER, Schwäbischer Zar, S. 158; HÖLZLE, Altes Recht, S. 211 und 224.

⁷² HStAS, A 11 Bü 9, Anbringen des Geheimen Rats betr. der landschaftlichen Zusage bezüglich Aussetzung der Militärabzüge vom 20. November 1798; A 11 Bü 9, Herzogliche Resolution vom 24. Februar 1799. Angeboten hatten die Stände zunächst „unter Wahrung aller Rechte“, für die Dauer der Vergleichsverhandlungen den Abzug für die Monate Dezember bis Februar auszusetzen und den auf die Monate September bis November entfallenden Abzug als Vorschuss wieder bereitzustellen (HStAS, A 11 Bü 9, Abschrift einer Erklärung der Landschaftlichen Deputierten vom 20. November 1798). Später dehnten sie die Aussetzungszusage auf die Monate März und April aus, HStAS, A 11 Bü 9, Kopie einer Note der Landschaftlichen Deputierten vom 16. Februar 1799.

⁷³ Vgl. die vermutlich von dem Konsulenten Kerner stammenden Aussagen in der Verhandlung der Ständeversammlung am 16. Februar 1799, HStAS, A 11 Bü 7. Er weist darauf hin, dass gegenwärtig die Zeit für umfassende Berechnungen, Untersuchungen und Alternativüberlegungen fehle.

gang kombiniert mit der Ablehnung einer von den Ständen selbst vorgeschlagenen Kriegskontributionssteuer durch Herzog Friedrich führte dazu, dass der Landeskasse mindestens je einmal 1799 und 1800 die Zahlungsunfähigkeit drohte⁷⁴. Als sich die Ständeversammlung in ihrer Sitzung vom 4. Juni 1800 über den Stand der Dinge informieren ließ, bestand kein Anlaß zur Freude:

„Geh. Legrat. St. referirt den erbärmlichen Zustand der Landschaft. Caßen, und die Unordnung in den Rechnungen. Die LCasse enthalte 20,000fl. weniger als nichts. Die Entrichtung der Steuern stocke von geraumer Zeit her, und es werde nöthig sein, den Zustand der Casse, wie ihn der gegenwärtige Ausschuß angetreten, ins klare Licht zu setzen, wenn man sich nicht den unbilligsten Vorwürffen bloß stellen wolle. Die Bewerbung um ein beträchtliches Anlehen sei unumgänglich“⁷⁵.

Wieder stand die Forderung nach einer Beteiligung der Rentkammer an den Kontributionslasten im Raum. Die Franzosen hatten ihre Entschädigungsforderungen von 1800 explizit gegen den geflohenen Landesherrn und nicht gegen das Land geltend gemacht⁷⁶. Da die Rentkammer nicht in der Lage war, diese aus eigener Kraft zu bewältigen, sollte die Nothilfe des Landes gegeben werden. Aber sie war nicht ohne eine Gegenleistung abrufbar, mit der sie erst als solche anerkannt wurde. Die Ständeversammlung erinnerte daran,

„daß der Ausschuß, kraft seines Staats, darauf beedigt seye, nichts eigenmächtig auf das Land zu übernehmen, was gnäd[igste] Herrschaft zu berichtigen obliege; daß er eben daher nicht baldier irgend einen Schritt zu thun ermächtigt seie, biß eine höchste Anerkenntniß die halbe Contributionsquote übernommen zu haben, erfolgt seyn würde. Sobald aber diese geschehen seie, werden es Pflicht und Schuldigkeit des Ausschusses sein, in alle möglichen weiteren Anstrengungen zum Besten Herrn und Landes einzugehen“⁷⁷.

Die aufrichtigen Bemühungen reichten leider längst nicht aus. Es half dem Regenten wenig, dass Städte und Ämter in bester Absicht Obligationen ausstellten. Seine Bedrängnis war so groß, dass er sich von den Ständen täglich neu darüber unterrichten ließ, welche Summen für eine inzwischen tatsächlich „unumgänglich“ gewordene Anleihe zur Bestreitung der französischen Kriegskontributionen eingegangen waren⁷⁸.

⁷⁴ Vgl. HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlung der Ständeversammlung am 16. Januar 1799; HStAS, A 11 Bü 41, Protokoll der 105. Sitzung der Ständeversammlung vom 6. September 1800. Aus verschiedenen Dokumenten (HStAS, L 6 Bü 320) geht hervor, dass ein Teil der ohnehin spärlich fließenden Gelder die Landeskasse erst gar nicht erreichte, sondern schon auf der Ebene der Städte und Ämter verbraucht wurde. Bis zum 4. November 1800 waren von 95.000fl. nur 15.000fl. eingegangen.

⁷⁵ HStAS, A 11 Bü 41, Protokoll der Sitzung der Ständeversammlung am 4. Juni 1800, [S. 1]. Der Vortragende könnte Friedrich Amandus Stockmayer gewesen sein, der im Folgenden noch eine Rolle spielen wird.

⁷⁶ SAUER, Schwäbischer Zar, S. 166.

⁷⁷ HStAS, A 11 Bü 41, Protokoll der 105. Sitzung der Ständeversammlung vom 6. September 1800, [S. 4f.].

⁷⁸ HStAS, L 6 Bü 320, Kopie Reskript des Geheimen Rates an den Größeren Ausschuß vom 16. August 1800; HStAS, L 6 Bü 320, Kopie Reskript des Geheimen Rates an den Größeren Ausschuß vom 23. August 1800. Die Mitteilung erfolgte am 28. August und 1. September

Mit den Schulden waren wieder andere Schwierigkeiten verbunden. Nicht nur führte ein ineffizientes Verfahren bei der Ausstellung von Obligationen dazu, dass es zu weiteren Verzögerungen bei der Bargeldbeschaffung kam. Nicht nur bestand in der Folge die Ausstattung der Kriegsprästationskasse hauptsächlich aus einem Bündel kurzfristig nicht liquidierbarer Assignationen. Es war nicht nur ungewiss, wann diese Zahlungsanweisungen eingelöst werden könnten. Viel drückender wirkte sich zudem noch eine Deckungslücke bei der Schuldenzahlungs- und der Landschaftskasse aus. Angesichts zahlreicher Aufkündigungen flossen Mittel ab statt zu. Eine Verweigerung der Rückzahlung konnte jedoch leicht die Kreditwürdigkeit der Stände schmälern⁷⁹. So bewegten sich Land- und Herrschaft auf dünnem Eis, wenn sie bei der Befriedigung der Gläubiger Abstriche machten. Die Situation war allerdings zu ernst, um dieses Risiko nicht in Kauf zu nehmen.

Die Stände wollten indes mehr wagen als der Herzog, um wenigstens für einige Zeit Planungssicherheit zu gewinnen. Sie baten vergeblich darum, Herzog Friedrich möge den verfügbaren Ablösestop für inländische Kapitalien auf ausländische ausdehnen. Ihrer Meinung nach waren Anleger mehr auf die laufenden Zinseinnahmen als auf das Kapitel angewiesen, da sie letzteres ohnehin meistens gleich wieder anlegten. Es schien also ratsamer, einzelne Tilgungen auszusetzen als eventuell mit sämtlichen Zinszahlungen in Verzug zu geraten⁸⁰. Die fortgesetzt unterschiedliche Behandlung hingegen veranlasste inländische Anleger dazu, ihre Kapitalien Ausländern zu übertragen, wodurch die Verbindlichkeiten wieder Bestandteil der Aufkündigungsmasse werden konnten. Die Stände erwarteten im Ergebnis allein bei der Landeskasse eine Unterdeckung von 10 %⁸¹. Noch dramatischer stellte sich die Lage bei der gemeinschaftlichen Schuldenzahlungskasse dar. Von der für Zinsen und sonstige Zahlungen bis zum April 1802 benötigten Summe stand Ende Juni 1801 nicht mehr als ein Fünftel zur Verfügung⁸².

1800. Dem Verlangen nach Einblick in die ständische Kassenhaltung wurde nicht ohne anfänglichen Widerstand des Ausschusses stattgegeben, denn prinzipiell mussten dem Herzog über die Kassenbewegungen im Einzelnen, zumindest über die aus dem Inland eingehenden Zahlungen, keine Auskünfte erteilt werden. Das Unabhängigkeitsinteresse der einen Seite stand gegen das Informationsinteresse der anderen.

⁷⁹ Vgl. HStAS, A 11 Bü 41, Protokoll der 42. Sitzung der Ständeversammlung am 19. Juni 1800.

⁸⁰ Vgl. HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlung der Ständeversammlung am 16. Mai 1799; HStAS, A 11 Bü 22, Abschrift einer Vorstellung und Bitte der gesamten Prälaten und Landschaft vom 16. Mai 1799; HStAS, A 11 Bü 22, Anbringen des Geheimen Rats vom 25. Mai 1799 betr. die Beibehaltung der Aufkündbarkeit ausländischer Kapitalien, mit Genehmigungsvermerk des Herzogs vom 29. Mai 1799.

⁸¹ HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlung der Ständeversammlung am 19. Juni 1799. Bei einem Kassenvorrat von 91.000 fl. wurden Aufkündigungen von ca. 100.000 fl. erwartet.

⁸² HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen des Geheimen Rats vom 30. Juni 1801. Die Gesamtverbindlichkeit der Schuldenzahlungskasse wurde für diesen Zeitpunkt mit 706.592 fl. angegeben. In der Kasse befanden sich knapp über 9.000 fl., absehbar war aber bereits ein Bedarf an 45.000 fl.

Das Kernproblem der Schuldenzahlungskasse bestand darin, dass sie weit davon entfernt war, vereinbarungsgemäß ausgestattet zu sein. Die Stände hatten ihre Beiträge zur Anschaffung eines Fruchtvorrats verwendet, der Herzog in Residenzbau und Krieg investiert. Der Plan, innerhalb von drei bis vier Jahren mit der gemeinschaftlichen Schuldenzahlung fertig zu sein, schien unter solchen Voraussetzungen zum Scheitern verurteilt. Der Geheime Rat erlaubte sich daher daran zu erinnern,

„daß es für die Zukunft dem Politischen und Cameral Interesse Euer Herzoglichen Durchlaucht am vortrüglichsten seyn dürfte, aus dieser Schulden Zalungs Gemeinschaft je eher, je lieber ganz herauszukommen, mithin die Beendigung der receßmäßigen Schulden Ablösung zu beschleunigen“⁸³.

Die Probleme waren spätestens seit Mitte des Jahres bekannt, ihr Ausmaß zeigte sich aber erst im Oktober 1801 mit aller Vehemenz. Der Herzog konnte nicht fassen, wie ein Rückstand von fast 300.000 fl. hatte toleriert werden können. Er war schockiert über die unfaßbare Menge an rechtswidrigen Ausgaben, die dazu geführt hatten, dass nach 30 Jahren und bei einer Einzahlungssumme von gut 8 Millionen fl. nicht nur die ursprüngliche Schuld von 5.268.625 fl. noch immer nicht abgetragen war, sondern auch noch eine aktuelle Schuld von 1.863.430 fl. bestand⁸⁴. In der Tat stellt sich die Frage, wer die Zahlungen genehmigt hatte. Der Grund für die Unterversorgung der Schuldenkasse ist hingegen klar: die notorischen Engpässe bei der Bestreitung der laufenden Kosten aus den anderen Kassen. Nach den ersten Anläufen im Sommer 1801 verfügte Friedrich erst ein halbes Jahr später konkret, die rückständigen Summen an die Schuldenkasse zu überweisen, aber auch damit war die Sache noch nicht erledigt⁸⁵. Die Stände wollten ihrerseits mit den Einsendungen an die Schuldenkasse warten, bis die Regierung ihren rückständigen Beitrag erstattet hatte⁸⁶. Finanzmittel fehlten immer noch an allen Ecken und Enden.

⁸³ HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen des Geheimen Rats vom 30. Juni 1801, [S. 18].

⁸⁴ HStAS, E 31 Bü 154, Resolution des Herzogs vom 26. Oktober 1801. Der Rückstand war offenbar während der Jahre 1787–1793 aufgelaufen.

⁸⁵ Vgl. HStAS, E 31 Bü 154, Antwort des Herzogs vom 22. Juli 1801 an den Geheimen Rat betr. dessen Anbringen vom 30. Juni 1801; HStAS, A 11 Bü 57, Kopie eines herzoglichen Dekrets an den Landschaftlichen Größeren Ausschuß vom 21. Januar 1802. Im Februar wurde festgelegt, dass für die Summe von 266.000 fl. zum 15. März Kapitalien aufgekündigt werden sollten, vgl. HStAS, A 11 Bü 57, Resolution vom 21. und Dekret vom 23. Februar 1802. Dazu HStAS, E 31 Bü 154, Erklärung und Bitte des Ausschusses vom 18. März 1802. Der Ausschuss bat um Einberufung eines Landtages, um die weiteren Maßnahmen abzustimmen. Seiner Meinung nach machte es keinen Sinn, dass die Rentkammer Kredite aufnehmen sollte, um die Rückstände bei der Schuldenzahlungskasse zu begleichen, denn dies hätte den Ausschuss dazu gezwungen, ebenfalls Schulden zu machen, was sich bei der damaligen Lage verbot.

⁸⁶ Vgl. HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen des Größeren Ausschusses vom 18. Februar 1802.

b) Organisatorische und politische Degeneration des Systems des Alten Rechts

Die vielleicht wichtigste Grundlage der ständischen Machtposition in Württemberg war die homogene Zusammensetzung der Landschaft. Seit der Adel im 15. Jahrhundert reichsunmittelbar geworden war, wählten Städte und Ämter 60 fast ausschließlich bürgerliche Vertreter. Hinzu kamen 14 Prälaten, deren Mitgliedschaft sich aus dem Amt ableitete⁸⁷.

Im 18. Jahrhundert präsentierte sich der seit dem Tübinger Vertrag fest etablierte Dualismus von Herrn und Landschaft jedoch in stark veränderter Form. Die Mitglieder des Engeren Ausschusses⁸⁸, eingesetzt zur Wahrung und Wahrnehmung der Landesrechte während der Zeiten, in denen die Landtage nicht versammelt waren, agierten weitgehend losgelöst von konkreten Verpflichtungen nicht selten aus persönlichem Machtbewusstsein. Gelegenheit, sich frei zu entfalten, hatte der Ausschuss genügend, fanden doch Landtage in Württemberg nicht zwingend periodisch statt und vergingen im 18. Jahrhundert bis zu 24, 34 oder sogar 40 Jahre zwischen zwei Einberufungen⁸⁹. Im Gegensatz zu den Teilnehmern eines Landtages durften sich die Angehörigen des Ausschusses jederzeit und beliebig oft versammeln. Der Ausschuss war es auch, der nach eigenem Gutdünken Petitionen an den Herzog verfasste. Kurz gesagt, er sog die Landesrechte geradezu auf und begegnete – nicht gerade zum Missfallen der Landesherren – Plänen zur Abhaltung von Landtagen meist wenig enthusiastisch⁹⁰. Hinzu kam die Exklusivität des achtköpfigen Gremiums, die, zusätzlich begünstigt durch ein weitreichendes Kooptationsrecht, der Oligarchisierung Vorschub leistete⁹¹. Diese Tendenz wurde auch

⁸⁷ Die homogene Führungsschicht wird gemeinhin als württembergische „Ehrbarkeit“ bezeichnet. Zur Geschichte und Zusammensetzung der Landschaft vgl. HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 7–12; DEHLINGER, *Württembergs Staatswesen*, S. 83–85; BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 19f.; LEHMANN, *Württembergische Landstände*, S. 184–189; GROTHE, *Reformlandtag*, S. 163f.; RIECKE, *Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt*, S. 17.

⁸⁸ Zur ursprünglichen Einrichtung der Ausschüsse vgl. FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 96–98; MOHL, *Staatsrecht 1*, S. 12f. Zu den folgenden Ausführungen über die Machtbasis der Ausschüsse vgl. FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 132–134; BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 21; LANGE, *Dualismus*, S. 325f.; CARSTEN, *Princes and Parliaments*, S. 145–147; LEHMANN, *Württembergische Landstände*, S. 190f.; FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 132f.; RIECKE, *Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt*, S. 18–20.

⁸⁹ Landtage traten nur 1699, 1739, 1763 und 1797 zusammen. Vgl. BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 21. Im 17. Jahrhundert hatte sich die Landschaft dagegen noch meist in einem Zwei-Jahres-Rhythmus versammelt, vgl. LEHMANN, *Württembergische Landstände*, S. 192–195.

⁹⁰ Es muss allerdings angemerkt werden, dass auch die Landschaft bisweilen lieber auf Landtage verzichtete oder doch zumindest nicht selten von sich aus auf Vertagung drang, denn die Städte und Ämter mussten zu einem großen Teil selbst für die Kosten aufkommen. Wochen-, monate- oder gar jahrelange Verhandlungen, die die Anwesenheit der Vertreter an einem zentralen Ort erforderte, stellten das Land vor erhebliche finanzielle, aber auch organisatorische Probleme.

⁹¹ Das Recht zur Selbstergänzung besaßen die Magistrate der Städte und Ämter, in deren Händen die Besetzung der Ausschüsse lag. Eine Mitgliedschaft ohne feste Einbindung in lokale

dadurch nicht gemildert, dass es üblich war, den Engeren Ausschuss bei besonders wichtigen Entscheidungen, z. B. solchen über Finanzfragen, durch Hinzuziehung von sechs weiteren Amts- bzw. Stadtdeputierten sowie zwei zusätzlichen Prälaten zum Größeren Ausschuss zu erweitern. Allmählich trat ein Zustand ein, den Rudolf Vierhaus anschaulich auf den Punkt gebracht hat:

„Die ständische Mitwirkung an der Regierung verkam zum Arrangement einer kleinen Gruppe von versippten Ausschußmitgliedern und Landschaftsassessoren, die die Öffentlichkeit scheuten, mit den herzoglichen Räten“⁹².

Das Sprungbrett, das der Ausschuss für seinen Aufstieg benutzte, war die Befugnis zur Verwaltung der ständischen Kassen. Dass die Steuerbewilligung ein Recht der Landtage war und blieb, wie Karl Viktor Fricker und Theodor von Geßler in ihrer Verfassungsgeschichte richtig bemerkt haben, bot eine gewisse Sicherheit gegen herzoglichen Übermut, änderte aber nichts daran, dass faktisch die Finanzautorität allein beim Ausschuss lag. Mit Zugeständnissen an den Landesherrn, der selbst fast immer knapp bei Kasse war, baute nicht nur der Ausschuss als Gesamtgremium seine Macht aus, sondern gewannen auch die einzelnen Mitglieder persönlich an Einfluss. Schon manche Zeitgenossen erkannten in dem Landschaftssekretär und späteren -konsulenten Friedrich Amandus Stockmayer d. Ä.⁹³ einen der geschicktesten Profiteure des Systems. Individueller oder familiärer Ehrgeiz beflügelte die Machtkonzentration. Die Unterhaltung einer gut gefüllten Geheimen Truhe tat ihr übriges.

Welches Vermögen der Ausschuss verwaltete und auf welche Schulden er sich eingelassen hatte, das waren für Außenstehende – und dazu gehörte auch die Gesamtheit der Stände – unkalkulierbare Größen. Wofür genau der Ausschuss Geld ausgab, wußten ebenso nur seine Mitglieder, ganz zu schweigen davon, welche Summen in ‚dunkle Kanäle‘ flossen⁹⁴. Ursprünglich hatte der Ausschuss Gelder für landschaftliche Ausgaben jeweils einzeln aus der Landeskasse entnommen, war mit der Zeit aber dazu übergegangen, eine separate Kasse zu führen. Die berühmt-berüchtigte Geheime Truhe verdient nicht nur deshalb das Attribut ‚geheim‘, weil ihr aktueller Bestand nur Eingeweihten bekannt war, sondern auch deshalb, weil die darüber abgewickelten Transaktionen verschleiert wurden. In der Landschaftskassenrechnung tauchte nur noch ein Sammelposten⁹⁵ auf, der bei einer Prüfung wenig aufschlussreich war. Dem Ausschuss kam das entgegen, verhinderte doch die

Machtgefüge war undenkbar. Vgl. BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 20; PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd. 1, S. 364–366.

⁹² VIERHAUS, *Staaten und Stände*, S. 109.

⁹³ Friedrich Amandus Stockmayer d. Ä. (* 1731 † 1813), Angehöriger der altwürttembergischen ‚Ehrbarkeit‘, 1755 Sekretär, 1771 Landschaftsadvokat, Geheimer Legationsrat, 1796 Landschaftskonsulent, nach HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 111; dort auch nähere Informationen zur Tätigkeit.

⁹⁴ Zur allzu großen Unabhängigkeit der Ausschüsse von jeglicher Kontrolle vgl. ANONYM, *Worte*, S. 130f.

⁹⁵ Zu den Verfügungen „auf besondere Decrete“ s. Kap. I, 3 a und b.

fehlende Einsicht in die Gegenbuchungen bei der Geheimen Truhe weitere Kontrollen. Auf dem Weg der Nachrechnung ließ sich nicht feststellen, ob von der beanspruchten Gesamtsumme am Ende eines bestimmten Zeitraums noch etwas übrig geblieben war. Einen etwaigen Rest hat die Geheime Truhe jedenfalls wohl nie an die Landeskasse zurückerstattet⁹⁶.

Das eigenmächtige Finanzgebaren kostete den Ausschuss fortschreitend Rückhalt in der Landschaft. Mit den revolutionären Errungenschaften Frankreichs auf dem Gebiet der Bürger- und Freiheitsrechte vor Augen wurde die Diskrepanz zwischen der damals aktuellen Situation und der einst etablierten Konstellation im ganzen Land spürbar. In den Jahren um 1800 erschienen zahlreiche aufrüttelnde Flugschriften und Romane, die nicht selten anonym veröffentlicht wurden. Die Schriften wandten sich gegen die Passivität der Landstände und die egoistische Aktivität der Ausschussmitglieder⁹⁷. Sie gaben der Überzeugung Ausdruck, dass die 1797 zusammengetretene Landesversammlung die Weichen für einen Neubeginn stellen müsste. Nach 34 landtagslosen Jahren bot sich erstmals wieder die Chance, der Vernachlässigung der Landes- zugunsten von Exklusivrechten ein Ende zu setzen.

Besonderes Aufsehen erregte eine 1799 erschienene Schrift mit dem Titel *Die Verwaltung der württembergischen Landeskasse durch die vormaligen, nun kassirten Ausschüsse der württembergischen Landstandschaft, Mit Landschaftlichen Rechnungen, Akten und Urkunden gezogen*⁹⁸. Ungewöhnlich war schon allein ihr Stil. Der Verfasser listete einzelne Verstöße in Form von 100 Fragen auf, die er selbst beantwortete. Unter den aufgeführten Missständen fanden sich, um nur ein paar Stichworte zu nennen: mangelnde Dokumentation, großzügige Selbstbelohnung, Zahlungen für unerledigte Arbeiten, ständig ungenehmigte Entscheidungen, doppelt und dreifache Besoldung der Ausschussmitglieder. Aus den übrigen Publikationen ragte die Schrift aber vor allem deshalb heraus, weil die in ihr erhobenen Vorwürfe gegen die Verwalter der Landeskasse mit konkreten Beispielen untermauert waren. Über die entsprechenden Informationen konnte nur ein ‚Insider‘ verfügen, worauf nicht zuletzt der Quellenverweis im Untertitel der Schrift selbst hinzuweisen scheint. Damit lag der Verdacht nahe, dass es sich bei dem anonymen Autor um einen Angehörigen der Ständeversammlung handeln müsse.

Offiziell distanzierte sich die Versammlung vom Inhalt, da man fürchtete, ein solch negatives Bild der Zustände könnte die Landschaft im In- und Ausland Sympathien kosten und der Regierung eine Rechtfertigung für Eingriffe in die ständische Verwaltung liefern. Sie hielt die Schrift für geeignet, einen Vertrauensverlust

⁹⁶ FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 98.

⁹⁷ Mancher Verfasser stand aber auch offen zu seinem Werk wie etwa der Pfarrer Johann Gottlieb von Pahl. Die vielleicht bekannteste und einflussreichste Persönlichkeit unter den bekennenden Kritikern war der Landschaftskonsulent Johann Jakob Moser. Vgl. STICKLER, Landschaft, S. 84 f.; GROTHE, Reformlandtag, S. 166; GRUBE, Landtag, S. 455 f.

⁹⁸ Veröffentlicht wurde die Schrift als Band 18 der Gebundenen Landtagsschriften 1799, ein Exemplar befindet sich im Besitz der Württembergischen Landesbibliothek Stuttgart.

zu bewirken, da diese mit den Worten des Regierungsrats Eberhard Friedrich Georgii⁹⁹ gesprochen „revolutionäre Gesinnungen noch weiter zu verbreiten [fähig sei], da man sie ganz zu Widerlegung des Satzes, daß die Württembergische Verfassung gut sei, gebrauchen könne“¹⁰⁰. Man beeilte sich in einer Stellungnahme gegenüber dem Herzog zu versichern, dass die Behauptungen überzogen seien. Gleichzeitig galt es, die Schrift für die Durchsetzung landschaftlicher Interessen fruchtbar zu machen, bevor die Regierung sich ihrer zu Legitimierungszwecken bediente:

„Ew. H. D. ist ohne Zweifel schon zur Wissenschaft gekommen, daß eine ungetreue und derzeit noch unbekante Hand die bey Durchgehung der Landschaft. Rechnungen seit 1770. [...] formirten Defecte [...] auf pflichtwidrige Weise bekannt gemacht, [...].

Ges. Subsignirte erwähnen dieses unwürdigen Pamphlets hier blos deswegen, um einen neuen Grund für die Nothwendigkeit der Vollendung der Landsch. Organisation daraus herzuleiten.

Leider hat jene Schrift in dem Lande, [...] eine höchst bedeutende Sensation erregt, die der bestehenden Ordnung der Dinge, und der Verfassung im Allgemeinen mithin nicht blos der Autorität des Landständischen Corps, sondern ebenso sehr und noch mehr der höchsten Landesherrschaft in der Hinsicht sehr nachtheilig werden kann, weil unter den in jener Schrift vor den Augen des Volks ausgestellten und als pflichtwidrig ausgegebenen Erogationen diejenigen, von denen die Mitglieder der Ausschüsse selbst Nutzen zogen, wahre Kleinigkeiten gegen dem sind, was die Landesherrschaft von ihnen ohne Bewilligung des Landes, und nicht unter Begünstigung des alten Ausschußstaats erhoben haben soll.

So unwahr und boshaft nun zwar die in jener Schrift enthaltene Darstellung im Allgemeinen ist, so war es doch schon ohne sie gewis, daß Mängel vorhanden sind, denen für die Zukunft abgeholfen werden muß“¹⁰¹.

Die Beziehung zum Engeren Ausschuss wurde durch die vermeintlich zu geringen Bemühungen der Ständeversammlung bei der Suche nach dem Urheber der Schrift belastet. Die Stimmung war angespannt, sprach doch das ganze Verhalten der Ständeversammlung dafür, dass sie trotz gegenteiliger Behauptung den Beschuldigungen doch einen gewissen Glauben schenkte und den Verantwortlichen in ihrer Mitte schützen wollte¹⁰².

Solange die Macht des Ausschusses als Schutzwall gegen absolutistische Bestrebungen der Herzöge diente, war ihre Vergrößerung durchaus im Sinne des Landes. Sobald aber Egoismus zum bestimmenden Merkmal wurde – und das konnte im

⁹⁹ Eberhard Friedrich Georgii (* 18.01.1757 † 13.04.1830), 1779 Professor der Rechte an der Karlsschule, 1781 Oberamtmann, 1788 Kirchenkastenadvokat, Konsistorial- und Regierungsrat, 1797–1799 Landschaftskonsulent als Nachfolger von Friedrich Amandus Stockmayer d. Ä., 1806 Obertribunalrat, 1817 Geheimer Rat, 1819 Präsident des Obertribunals, nach den Angaben bei HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 109.

¹⁰⁰ HStAS, L 6 Bü 314, Auszug aus dem Landtagsprotokoll vom 12. Februar 1799, [S. 1]. Dazu auch HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlung der Ständeversammlung am 12. Februar 1799.

¹⁰¹ HStAS, A 11 Bü 19, Kopie eines Anbringens der Ständeversammlung betr. die Bestätigung der gewählten acht permanenten Mitglieder des Größeren Ausschusses vom 19. März 1799, [S. 6f.].

¹⁰² Vgl. HStAS, L 6 Bü 314, Verwahrung des Engeren Ausschusses gegen die Vorwürfe vom 26. November 1799, u. a. unterschrieben von Friedrich Amandus Stockmayer.

persönlichen Einzelfall ebenso geschehen wie bezogen auf die ganze Gruppe – kippte das Interessengefüge, und die Ausschussherrschaft entwickelte sich zu einer Bedrohung für die allgemeinen Landesrechte¹⁰³. Dann ging es nicht länger um Kooperation und Verständigung im Rahmen des vertraglich gesicherten Dualismus, sondern um stures Festhalten an alten Befugnissen und Verfahrensweisen, die an den veränderten Herausforderungen der Zeit mehr und mehr zu scheitern drohten. In seiner ohnehin ständekritischen Betrachtung hat Erwin Hölzle ein entsprechend deutliches Urteil über die Entwicklung des Ausschuswesens gefällt, das auch in jüngeren Arbeiten – allerdings weniger voreingenommen – seinen Platz hat:

„Gerade in den letzten Jahrzehnten vor der Revolution hat er [der Ausschuß, d. Verf.] dann eine Macht ausgeübt, welche füglich nur noch der absoluten Regierung eines Staates im Staate verglichen werden kann“¹⁰⁴.

Die Grenze zwischen optimaler und missbräuchlicher Ausnutzung der Kompetenzen lässt sich nicht scharf ziehen, aber dass sie im 18. Jahrhundert überschritten wurde, stand für aufmerksame ständische Beobachter genauso außer Zweifel wie für die Regierung. Die Art und Weise, wie die Ausschüsse ihre Kassenhoheit ausübten, rief die schärfste Kritik der Stände hervor. Sowohl die Überstrapazierung der Handlungsfreiheit im Allgemeinen als auch das großzügige Entgegenkommen gegenüber den Wünschen der Herzöge im Besonderen beeinträchtigte in zunehmendem Maße das Vertrauensverhältnis.

Umgekehrt konnte der Ausschuss auf das Wohlwollen der Regenten nicht mehr bauen, sobald er anfang, auf Konfrontationskurs zu dessen Politik zu gehen. Die Kassenpraxis des Ausschusses war, wenn sie sich gegen die Regierungsinteressen wandte, ein größeres Problem für den ‚dualistischen Frieden‘ als das sporadisch ausgeübte Steuerbewilligungsrecht der Landtage, denn sie wirkte sich auf zweierlei Weise aus: Zum einen drohten Unternehmungen ins Stocken zu geraten, falls die dafür benötigten Gelder bewusst zurückgehalten wurden. Davon war bereits die Rede. Zum anderen war es für die Regierung nicht minder ärgerlich, dass ihr manches im doppelten Sinne vorenthalten wurde. Es war nämlich nicht ausgeschlossen, dass auch in Krisenzeiten eine ansehnliche Steuersumme einging, die der Ausschuss mehr oder weniger insgeheim – hier ist wieder die Geheime Truhe das Stichwort – für Zwecke einsetzte, die dem Landesherrn aufs äußerste missfielen, während die Regierung selbst verzweifelt um jeden Gulden rang.

¹⁰³ WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S.223 nennt beispielsweise als Kennzeichen der zunehmenden Degeneration zu einer „unangreifbaren und selbstsüchtigen Oligarchie“ die Ausbreitung von Korruption und Vetternwirtschaft.

¹⁰⁴ HÖLZLE, Altes Recht, S.14. Hölzle selbst zitiert an anderer Stelle (S.26) nach Selma STERN (Jud Süß, Berlin 1929, S.34) „zweifachen Absolutismus“, ohne über den eigentlichen Urheber des Ausdrucks Auskunft geben zu können. WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S.229, hat von einem „doppelten Absolutismus“ gesprochen, BRANDT, Parlamentarismus, S.23 formuliert: „Der defekte Konstitutionalismus nahm Formen an, die einem kollegialen Absolutismus nicht mehr allzu fern standen“.

Der freie Zugriff auf die umfangreichen Landesmittel erlaubte vor allem die Finanzierung eigener außenpolitischer Aktivitäten der Stände. Eine Beteiligung der Landschaft an Verhandlungen mit anderen Ländern war grundsätzlich nicht unüblich. Noch 1797 hatte sich der Landschaftskonsulent Eberhard Friedrich Georgii mit, wenngleich zögerlicher, herzoglicher Tolerierung beim Rastatter Kongress aufgehalten und der Ludwigsburger Bürgermeister Christian Friedrich Baz¹⁰⁵ in Paris württembergische Interessen vertreten¹⁰⁶. 1799 wollte Herzog Friedrich von derlei Interventionen der Stände nichts mehr wissen. Die Verweigerung der Militärbeiträge kombiniert mit der ungenehmigten Entsendung des Verlegers Johann Friedrich von Cotta zu Verhandlungen nach Paris und des Bürgermeisters Baz nach Wien brachte das Faß zum Überlaufen. Mit dem autoritären Denken Friedrichs ließ sich ein derart selbstverständlicher, um nicht zu sagen: selbstherrlicher Alleingang der Stände nicht vereinbaren¹⁰⁷. Als Reaktion darauf beendete er im Dezember trotz vehementer Proteste den dritten und letzten Landtag, der während des gesamten 18. Jahrhunderts in Württemberg einberufen worden war. Er hatte 1797 nur zwecks Bewilligung der Militärbeiträge zusammenkommen sollen, ging aber trotz bescheidener Wirkung dank seiner breiten aktuellen Themenpalette immerhin als Reformlandtag in die Geschichte ein¹⁰⁸.

Weder der Krieg noch die daraus resultierenden Konflikte im Inland endeten mit dem Reformlandtag. Das Verhalten der Stände entschärfte die Lage nicht. Speziell die extrem lange Abordnung des Landschaftskonsulenten Konradin Abel¹⁰⁹ nach Paris erregte Friedrichs Misstrauen. Diese ‚Dienstreise‘ und Abels diplomatische Kontaktpflege vor Ort mussten einiges kosten. Woher sollte das Geld stammen, wenn nicht aus den Steuermitteln? Zur Rechnungsprüfung bei der Landschaftskasse im Jahr 1802 kommandierte der Herzog den Geheimen Rat Fischer ab, um verlässliche Informationen zu erhalten¹¹⁰.

¹⁰⁵ Christian Friedrich Baz (* 1763 † 1808), seit 1795 Regierungsrat, er galt als radikaler Verfechter einer staatlichen Neuorganisation und stand als solcher an der Spitze der Reformpartei.

¹⁰⁶ Zur Berechtigung und zum (Miss)erfolg der Entsendung vgl. HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 200.

¹⁰⁷ Zur außenpolitischen Aktivität der Stände insbesondere der Brüder Friedrich Christoph Cotta und Johann Friedrich Cotta vgl. die ausführliche Darstellung bei NEUGEBAUER-WÖLK, *Revolution und Constitution*, S. 329–408.

¹⁰⁸ GRUBE, *Landtag*, S. 467; GROTHE, *Reformlandtag*, S. 194. Mit einer Klage vor dem Reichshofrat scheiterte die Landschaft.

¹⁰⁹ Konradin Abel (* 25.02.1750 † 19.09.1823), 1774 Landschaftssekretär, 1785 Geheimer Hof- und Legationsrat, 1791 Konsulent, 1797–1799 Gesandter in Paris, nach HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 113.

¹¹⁰ Es kam zum Streit darüber, ob die Teilnahme Fischers von den Ständen akzeptiert werden müsse. Immerhin habe man den für landständische Angelegenheiten zuständigen Mann ausgewählt, ließ der Geheime Rat im Auftrag des Herzogs wissen. Außerdem sollte doch gerade ein Mitglied des Geheimen Rates, der traditionell als Vermittlungsinstanz zwischen Herrn und Landschaft fungierte, das Vertrauen genießen. Zur Auseinandersetzung über die Teilnahme eines Geheimen Rates vgl. z. B. HStAS, L 6 Bü 298, Erklärung des Engeren Ausschusses auf die Herzogliche Resolution vom 26ten Juni die landschaftliche Rech-

In einem Reskript vom 24. Juli 1802 wurde offen ausgesprochen, was Sinn und Zweck der Kontrolle war:

„[E]s sind auch die Verwendungen selbst viel mannigfaltiger geworden, und Seine Herzogliche Durchlaucht können es dem Engern Ausschusse nicht länger verhalten, daß Höchstdieselbe, durch vielfache sichere Nachrichten veranlaßt, den gerechten Verdacht schöpfen, daß beträchtliche Summen ausgegeben, und auf solche Gegenstände verwendet worden seyen, zu deren Bestreitung sie nie, kraft der vorliegenden Verabschiedung, ausgesetzt erachtet werden können; nicht zu gedenken, daß bey der fortdauernden Abwesenheit des Consulents Abel, [...] Höchstdieselbe durchaus beruhigt seyn müssen, daß nicht weiterhin Gelder aus der Landschafts-Kasse demselben zugeschickt werden“¹¹¹.

Mit seiner Einschätzung lag der Herzog nicht falsch. Abel überwachte die Schritte, die der herzogliche Gesandte Geheimrat Philipp Christian Friedrich Freiherr von Normann¹¹² in Paris unternahm, während sein Auftraggeber sich wegen der zugespitzten Lage für ein Jahr im Exil in Erlangen befand¹¹³.

Ein erneuter Anlauf zur Kassenuntersuchung erfolgte 1804. Auch er sollte Klarheit schaffen, oder besser gesagt: den Nachweis erbringen, dass die Landesgelder schlecht verwaltet wurden¹¹⁴. ‚Schlecht‘ mag in dem Sinne zu verstehen sein, dass Gelder zum Wohl des Landes gewinnbringender hätten eingesetzt werden können – das war die offizielle Haltung. Als ‚schlecht‘ mochte die Verwaltung aber auch deshalb gelten, weil die Gelder ohne Wissen und gegen die Wünsche des Landesherrn nach Belieben verwendet wurden – das dürfte der wahren Sichtweise näherkommen. Der Streit um die Grenzen der ständischen Finanzhoheit besaß so oder so ein hohes Eskalationspotential.

nungs-Abhör betreffend vom 29./30. Juni 1802; HStAS, L 6 Bü 298, Erklärung des Engeren Ausschusses auf die Herzogliche Resolution vom 1ten dieses Monats, die landschaftliche Rechnungs-Abhör betreffend vom 3. Juli 1802; HStAS, A 205 I Bü 30, von Normann: Unzielsetzliche Gedanken über das landschaftliche Cassenwesen überhaupt, und insbesondere über die Verrechnung der RechnungsAbhörDeputation mit einem Mitglied vom 18. Juli 1802.

¹¹¹ HStAS, L 6 Bü 298, Reskript des Geheimen Rates vom 24. Juli 1802, betr. die Erklärung vom 3. Juli 1802 wegen Beiziehung eines Geheimen Rates zur Rechnungsabhör, [S. 1].

¹¹² Philipp Christian Friedrich Graf von Normann-Ehrenfels (* 25.10.1756 † 26.05.1817), ursprünglich Freiherr von Normann, 1778 Regierungsrat, 1791 Präsident des Hofgerichts, 1803 dirigierender Staatsminister für Neuwürttemberg, 1804 Vizepräsident des Geheimen Rates, 1806 zum Grafen erhoben, Geheimer Rat.

¹¹³ Herzog Friedrich hatte Stuttgart im Mai 1800 verlassen und kehrte erst im Mai 1801 zurück. Mit der Hinwendung zu Napoleon gelang es ihm aber, das Blatt zu wenden. Frankreich war ein handlungsfähiger Fürst als Verhandlungspartner und Verbündeter lieber als eine nach Unterstützung suchende Ständegruppierung. Am 20. Mai 1802 gelang unter Vermittlung von Normanns der Abschluss eines Friedensvertrages, an dem die Stände ganz anders als 1796 keinen Anteil hatten. Vgl. PAUL, Integration, S. 346; GRUBE, Landtag, S. 472 f.

¹¹⁴ HStAS, A 203 Bü 336, Konzept einer herzoglichen Signatur an den Landschaftlichen Größeren Ausschuss vom 20. Juni 1804. In der Prüfungsankündigung wird gleich klargestellt, dass etwaige Einsprüche der Stände keinerlei Konsequenzen für den Fortgang der Untersuchung haben würden. Die Regierung rechnete also mit Protest.

Fehlverwendungs- oder gar Missbrauchsvermutungen betrafen aber auch Herzog Friedrichs Umgang mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln. Im Mittelpunkt der Diskussion stand neben der Bestreitung der aktuellen Kriegskosten auch das alte Problem der Schuldentilgung. Der gemeinschaftliche Schuldentilgungsfonds konnte seine Bestimmung nur erfüllen, wenn er über ausreichend Kapital verfügte. Sowohl die Landschaft als auch der Herzog waren jedoch mit ihren Zahlungen an den Fonds im Rückstand¹¹⁵. Die Regierung argumentierte, dass die Verpflichtungen der Rentkammer bereits erledigt wären, wenn der gemeinschaftliche Zahlungsplan gemäß Erbvergleich von den Ständen eingehalten worden und dem Fonds nicht Lasten zugewiesen worden wären, für die er ursprünglich gar nicht zuständig gewesen sei. Vom Landesherrn wusste man wiederum, dass er Gelder in die Kriegskasse abzweigte, um kurzfristig liquide zu bleiben. Das widersprach nicht nur der Vereinbarung der gemeinsamen Entschuldungsbemühungen, sondern umging zudem das Steuerbewilligungsrecht¹¹⁶. Das teils von Opportunismus teils von Handlungszwang bestimmte Verhaltensmuster, das schon den skandalösen Rückstand beim Tilgungsinstitut von 1801/02 bewirkt hatte, lebte offenkundig fort.

Erwin Hölzle hat in seiner Missbilligung der Formen des Alten Rechts davon gesprochen, dass „[d]er Dualismus des Ständestaates [...] nun wirklich die Einheit nach außen gesprengt“, sich „[z]wei Interessen – zwei Staaten im Staate, von denen jeder fast nur ein Interesse kannte: den andern zu schädigen“¹¹⁷, entwickelt hätten. Und es ist richtig, dass Stände und Regierung zeitweilig an verschiedenen Fronten kämpften. Dass es tatsächlich allein darum ging, sich gegenseitig zu schaden, darf indes bezweifelt werden, handelten doch beide Seiten nicht völlig losgelöst von dem Motiv, das Beste für Württemberg zu tun. Mit dem Erfolg dieses Unternehmens war auch ihr eigener verbunden. Im Vordergrund stand aber nicht das Bestreben, um jeden Preis eine eigene Position zu vertreten. Unter dem Strich bestimmte, zumindest was die Stände bzw. den Ausschuss angeht, ein ausgeprägter Selbsterhaltungstrieb das Handeln mehr als pure Feindseligkeit. Den Fortbestand der

¹¹⁵ Vgl. HStAS, A 11 Bü 9, Tabellarische Gegenüberstellung einer Landschaftlichen Punctation vom 31. Januar 1798, einer Herrschaftlichen Gegenpunctation (vermutlich vom 22. Februar 1798) und einer Landschaftlicher Replik, Dokument ohne Datum, [S. 9–22]).

¹¹⁶ HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen und Bitte des Landschaftlichen Größeren Ausschusses den an die herzoglichen Cameralbeamten erlassenen Befehl, die zur Schuldentilgungskasse angewiesenen Gelder zur herzoglichen General-Casse einzusenden betreffend vom 16. Oktober 1800. Die herzogliche Anweisung stammt vom 14. Oktober 1800, sie war an die Oberforstämter, Oberämter, Kollegien und Holz-, Eisen- und Salzfaktorien gerichtet. Der Ausschuss argumentierte, dass eine einseitige Verfügung über die zur gemeinschaftlichen Kasse bestimmten Gelder unzulässig sei. Es handele sich dabei um einen Verstoß gegen den Erbvergleich und dessen kaiserliche Garantie. Aber: Grundsätzlich war der Ausschuss durchaus bereit, durch gemeinschaftliche Regulierung die entsprechenden Gelder umzuleiten. Es ging also mehr ums Prinzip als um das Materielle. Vgl. auch HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen des Größeren Ausschusses vom 18. Februar 1802.

¹¹⁷ HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 203.

Ständerechte grundsätzlich sichern zu wollen, war im Sinne der Landesvertretung zunächst einmal alles andere als verwerflich. Aber auch ohne einen gegenseitigen Ausschaltungsdrang oder -zwang zu unterstellen, muss man zugeben, dass Regierung und Stände im Krieg verschiedene Wege gingen.

Der Herzog war dem Reich gegenüber in der Pflicht. Er war als Reichsstand Teil des Reiches und das hieß, dass dessen Untergang auch seiner sein konnte. Der Natur der Sache nach konnte ein machtbewusster Herrscher wie Friedrich den revolutionären Umtrieben noch weniger Positives abgewinnen als den Zwängen der Reichszugehörigkeit. Es war nur logisch, dass er ein Überspringen umstürzlerischer Energie auf sein Land verhindern wollte. Die Stände zeigten sich für die französische Alternative offener, wie sich umgekehrt Napoleon anfangs von einer Unterstützung der Landstände mehr Schubkraft für die Verbreitung der neuen Staatsideale versprechen durfte. Freilich waren die Gemeinsamkeiten des altrechtlichen Ständestaats und des revolutionären Frankreich wesentlich begrenzter als es die erste Begeisterungswelle vorspiegeln mochte, aber für neue Denkanstöße sorgten sie allemal¹¹⁸. Letztlich war die Konstellation der vier Akteure Herzog – Stände – Kaiser/Reich – Napoleon/Frankreich durch eine Art Kosten-Nutzen-Rechnung vorgegeben. Während der Kriegsphasen veränderten sich die Parameter und damit das Ergebnis¹¹⁹.

Die Stände tendierten stark zu Frankreich und hofften, sich dessen Unterstützung in der Auseinandersetzung mit ihrem Landesherrn durch weitreichende Zusagen sichern zu können¹²⁰. Die Steuerreserven in der Landeskasse leisteten ihnen hierbei gute Dienste. Der Kontakt zum politischen Spitzenzirkel im Ausland war gewährleistet, weil Bestechungsgelder fließen konnten und die Langzeitpräsenz ständischer Gesandter an den wichtigen Orten finanzierbar war. Ob das Nachbarland wirklich in dem Maße auf die Landschaft baute, wie diese zu glauben geneigt war, spielte für das Urteil des Herzogs keine Rolle. Für ihn bedeutete das Verhalten der Stände in

¹¹⁸ PRESS, Württembergischer Landtag, S. 264 f.

¹¹⁹ Zum Kriegsverlauf vgl. HÖLZLE, Altes Recht, S. 200–275. Zum uneinheitlichen außenpolitischen Kurs auch PAUL, Integration, S. 344–346.

¹²⁰ HÖLZLE, Altes Recht, S. 225; GRUBE, Landtag, S. 463 f. Monika Neugebauer-Wölk hat in ihrer Doppelbiographie über die Brüder Cotta die Intention des Landtags bzw. der Ausschüsse um 1797 klar herausgestellt. Sie versuchten, „Frankreich als neue Garantiemacht der württembergischen Verfassung aufzubauen“, NEUGEBAUER-WÖLK, Revolution und Constitution, S. 373. „Dies zielte nicht nur“, so Neugebauer-Wölk weiter, „auf die Bewahrung des Verfassungszustandes, es zielte auf die Ausdehnung seiner Gültigkeit auf eventuell zu inkorporierende neue Landesteile und vor allem auf seine Reform: Unter französischem Schutz sollte das alte Recht in eine moderne Repräsentativverfassung mit Gewaltenteilung überführt werden, sei es auf dem Weg der Republikanisierung oder im Ausgleich mit dem Landesherrn“. Die Leitlinien der Anlehnung an Frankreich waren insoweit abgesteckt. In der Folgezeit schlug das Pendel in Württemberg weniger in Richtung Republik aus, wie auch in Frankreich ein erneuter Systemwechsel nicht ausblieb. Entscheidend ist, dass das Reformvorhaben einerseits entschlossen betrieben wurde, andererseits ‚ergebnisoffen‘ war. Es konnte nach anfänglicher Einschätzung mehr oder weniger revolutionär ausgehen.

jedem Fall eine Kampfansage, auf die er reagieren musste¹²¹. Sein Vorgehen erwies sich als geschickt. Solange das Reich dem Andrang standhielt, präsentierte Friedrich sich selbst als reichstreu, die Stände als Widersacher¹²². Sobald allerdings die Allianz mit Frankreich den Sieg – und das bedeutete auch den Sieg über die eigenwillige Landschaft – verhiß, schwenkte der Herzog um. Darauf mochte Napoleon spekuliert haben. Der Kurswechsel, wenn auch spät vollzogen, brachte Friedrich am Ende die Königskrone und kostete Württemberg seine Verfassung¹²³.

Die Degeneration des Systems des Alten Rechts spielte dabei eine entscheidendere Rolle als das auf Verhandlungen, Vereinbarungen und Verträgen basierende System an sich¹²⁴. Der Landtag von 1797/99 hatte ein weiteres Problem offenbart, das die Machtbasis der Landschaft berührte. Während der Ausschuss mehr und mehr dazu tendierte, seine finanziellen Befugnisse für eine konkurrierende Politik einzusetzen, verhinderte die innere Uneinigkeit der versammelten Stände den entscheidenden Interessenausgleich mit der Regierung nicht minder¹²⁵. Beein-

¹²¹ HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 219–221.

¹²² Kurz nach seinem Regierungsantritt hatte der Herzog zuerst einen stände- und frankreichfreundlichen Kurs eingeschlagen, der sich allerdings nicht wie gewünscht auszahlte, vgl. GRUBE, *Landtag*, S. 464; MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 244; PAUL, *Integration*, S. 346. HÖLZLE, *Zeitalter*, S. 3–12, interpretiert auf den einleitenden Seiten Friedrichs Einstellung gegenüber dem Reich und Frankreich mit anti-französischen Untertönen. So sei die Überwindung der Stände, die eine Notwendigkeit auf dem Weg zur Bildung eines modernen Staates darstellte, nur durch Anbindung an die „fremde Revolutionsmacht“ möglich gewesen. Friedrich habe sich als einer der letzten Fürsten noch einen gewissen „Reichspatriotismus“ bewahrt. Die Zusammenarbeit mit Napoleon präsentiert Hölzle als eine Art unbeabsichtigten, aber unumgänglichen Verrat am Reich, das mit seinem Ständesystem dem Machtstreben einzelner Regenten abträglich war. Friedrich sei im Grunde von den Entwicklungen fortgerissen worden. Gegen die Institution Reich an sich sei das Vorgehen nicht planvoll gerichtet gewesen. Im Grunde stellt sich die Situation für Hölzle so dar, dass sich Friedrich notgedrungen Napoleon und dem „Fremden“ hätte zuwenden müssen, um das eigentlich Gute, die Souveränität seines Landes, durchsetzen zu können – gegen die Ständeanprüche. Dies heißt wohl nichts anderes, als dass, hätte es eine reichsinterne (deutsche) Lösung gegeben, sie der bessere Weg gewesen wäre. Insgesamt kommen sowohl die Stände als auch Frankreich in dieser Sichtweise schlecht weg. Anders als in Hölzles erstem Band zur württembergischen Geschichte der Revolutions- und Nachrevolutionszeit (*Das Alte Recht und die Revolution*) steht Frankreich im ergänzenden Band nicht mehr für den tendenziell schädlichen Einfluss der ‚Revolution‘, sondern des ‚Fremden‘ auf die Geschichte Württembergs.

¹²³ Zum Kriegsverlauf vgl. HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 242–337.

¹²⁴ Anzumerken ist allerdings, dass die im Erbvergleich von 1770 gewährten Befugnisse die systemgefährdende Machtsteigerung der Ausschüsse erst begünstigten, vgl. dazu BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 22 f.; FENSKE, *Liberaler Südwesten*, S. 19; GRUBE, *Stände*, S. 48; PRESS, *Landtage*, S. 108; VIERHAUS, *Staaten und Stände*, S. 108 f.

¹²⁵ Auf die einzelnen, teils nur schwer voneinander abgrenzbaren Interessengruppen kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Die Haltungen reichten von radikaler Opposition bis zu Kooperationswünschen, von Revolutionsbereitschaft über Reformwillen bis zu sturem Beharren auf dem alten System. Vgl. dazu HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 213–289; WINTERLIN, *Verfassung*, S. 52.

flusst durch äußere und innere Konflikte stockte der Aushandlungsprozess. Der alte dualistische Mechanismus funktionierte nicht mehr¹²⁶.

Im Januar 1798 setzte Herzog Friedrich noch eine Vergleichskommission ein, die Vorschläge zur Problemlösung unterbreiten und damit die Entwicklung der inneren Ordnung voranbringen sollte. Die Kommission scheiterte jedoch an dieser Aufgabe und wurde schließlich am 18. September 1798 aufgelöst, ohne nennenswerte Ergebnisse im Bereich der Reform des Landschaftswesens vorweisen zu können¹²⁷. Der Landschaftskonsulent Eberhard Friedrich Georgii, einer der engagiertesten Verteidiger des ‚Guten Alten Rechts‘, legte im April 1799 sein Amt nieder¹²⁸.

Die Situation war derartig festgefahren, dass in Württemberg um die Jahrhundertwende bereits mit dem Schlimmsten gerechnet wurde:

„Die Landstände wollen nun zwar nicht glauben, so sehr es auch nicht nur oeffentliche Gerüchte, sondern auch Geheime, wenn gleich nicht ganz verbürgte Nachrichten wahrscheinlich machen, daß es Se[iner] Herzoglichen Durchlaucht darum zu thun seye, die LandesVerfassung auf einmahl völlig umzustürzen“¹²⁹.

Mit einigem zeitlichen Abstand machten manche Kreise wohl keineswegs mehr allein den Herzog für das Dilemma verantwortlich. Am 12. Oktober 1804 berichtete der Stuttgarter Regierungsrat und Oberamtmann Heinrich Günzler in einem Schreiben an den Staats- und Konferenzminister und Geheimen Ratspräsidenten Grafen von Wintzingeroda über das, was er über die Gespräche und Ansichten bei privaten Gesellschaften in Stuttgart in Erfahrung gebracht hatte. Demnach wurde die Schuld an dem gestörten Verhältnis zwischen Herr und Land dem Ausschuss und insbesondere dessen Umgang mit den Landesgeldern ebenso angelastet wie „der Unklugheit und Arroganz der 1797-ger Landtagsdeputirten“. Auf der anderen Seite sei zu vernehmen, „daß der Churfürst wegen der vielen Unannehmlichkeiten, die er bisher zu erfahren hatte, im allgemeinen bedauert“ wird¹³⁰. Eine

¹²⁶ Zum traditionellen Ineinandergreifen von land- und herrschaftlichen Kompetenzen vgl. VIERHAUS, Ständewesen.

¹²⁷ GROTHE, Reformlandtag, S. 188–191.

¹²⁸ Vgl. ebd., S. 192; PRESS, Württembergischer Landtag, S. 266.

¹²⁹ HStAS, A 11 Bü 18, Promemoria des Engeren Ausschusses betr. Beitrag des geistlichen Guts zum Kriegsschaden, ähnlichen Beitrag der Rentkammer, die Militärverfassung und die Inkorporation neuer Landesteile vom 1. August 1799, [S. 20].

¹³⁰ HStAS, E 51 Bü 64, Schreiben des Stuttgarter Regierungsrats und Oberamtmanns Heinrich Günzler an den Staats- und Konferenzminister, Geheimen Ratspräsidenten Grafen von Wintzingeroda vom 12. Oktober 1804, [S. 3]. Nach den Angaben in diesem Schreiben handelte es sich um Gesellschaften, die sich in den Gasthöfen ‚Russischer Hof‘ und ‚Sonne‘ trafen. Überprüfbar sind Günzlers Aussagen ohne weiteres nicht, es ist somit nicht ausgeschlossen, dass er schrieb, was die Regierung hören wollte. Er gibt aber auch an, dass die Frage nach einer drohenden Aufhebung der Verfassung diskutiert worden sei. Dies impliziert, dass die Privatgesellschaften dem Landesherrn bei allem Verständnis auch drastische Schritte zutrauten. Im internen Schreiben Günzlers taucht dieses für die Regierung nicht unbedingt schmeichelhafte Urteil wohl ebenso wie die übrigen Aussagen als reine

solche Stimmungslage zu befördern war möglicherweise die Intention eines anonym erschienenen Aufsatzes *einen Ausgleich zwischen Herrn und Land betreffend*, in dem der Verfasser auf die ernsthaftige Bereitwilligkeit des Landesherrn verweist, eine Einigung mit den Ständen zu erzielen. Die Vermutung, es sei ein Umsturz der Verfassung geplant, stellt er dagegen als Resultat irreführender Behauptungen über die Absichten des nunmehrigen Kurfürsten dar¹³¹. Dieser Aufsatz war wohl an die Öffentlichkeit, vielleicht gezielt an die Stände gerichtet und sollte vermutlich die Meinung zugunsten des Landesherrn beeinflussen¹³².

Diese wenigen Meinungsäußerungen zeigen bereits, dass es bei der Frage, warum und inwiefern der altrechtliche Ständestaat die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit im späten 18. Jahrhundert erreicht hatte, nicht darum gehen kann, einen Schuldigen zu überführen. Weder die Landschaft oder der Ausschuss noch der Landesherr setzten das dualistische System leichtfertig aufs Spiel. Es gab scharfe Konflikte, aber es gab genauso ein beiderseitiges Bestreben, eine Lösung für diese zu finden, bevor es zum Äußersten kam. Die Aufhebung der Verfassung war nicht schon 1799 bedingungslos intendiert, als Worst-Case-Scenario stand sie aber im Raum¹³³. Eine Modifikation des Systems des Alten Rechts war die einzige erkennbare Alternative. Wie weit und in welche Richtung die Anpassungen hätten gehen müssen, war um 1800 umstritten und unklar. Die Zeit für eine umfassende Neustrukturierung, die Land und Regierung gleichermaßen akzeptierten, war noch nicht gekommen.

Der Ausschuss war nicht eben prädestiniert dafür, jenen „feinen Demokratismus“¹³⁴, der sich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert in Württemberg im Kreise reformbereiter Ständevertreter abzeichnete, voranzutreiben. Sein Wesen war und blieb elitär. So lag es in der Natur der Sache, dass der ausgeprägte Selbst-

Informationswiedergabe auf. Es ist unwahrscheinlich, dass dahinter ein Plan steckte, die Stimmung in die eine oder andere Richtung zu wenden.

¹³¹ HStAS, A 205 II Bü 292, Aufsatz einen Ausgleich zwischen Herrn und Land betreffend, o. D., vermutlich Dezember 1804.

¹³² Den Anstoß zu einem Ausgleich gab tatsächlich der Kurfürst. Die Geheimen Räte Fischer und Spittler sowie der Vizepräsident des Geheimen Rates von Normann-Ehrenfels sollten eine Übersicht über die Verhältnisse bzw. Missverhältnisse erstellen und gemeinsam mit einigen Mitgliedern des Ausschusses einen Ausgleich vorbereiten. Vgl. HStAS, A 205 II Bü 293, gedruckte Kopie einer Signatur des Geheimen Rates an den Landschaftlichen Größeren Ausschuss betr. Zusammenstellung einer Übersicht über die Mißverhältnisse in den Ausschussangelegenheiten und über die Differenzen zwischen Ausschuss und Landesherrn vom 21. Januar 1804.

¹³³ Vgl. MANN, Württemberg 1800–1866, S. 245.

¹³⁴ HÖLZLE, Altes Recht, S. 98. Die Auswirkungen der Französischen Revolution auf das politische Denken und Handeln in Württemberg können hier nicht dargestellt werden. Ausführlich hat sie Erwin Hölzle in seiner hier zitierten Monographie untersucht, allerdings dabei trotz ihrer Wesensverschiedenheit das „Alte Recht und Revolution“ als zwei gleichermaßen schädliche Gegenpole der landesherrlichen Zentralregierung kritisiert (vgl. hierzu v. a. S. 145–147). Die revolutionären Tendenzen stehen im Mittelpunkt eines vor dem Erscheinen der Monographie gehaltenen, für den Druck leicht überarbeiteten Vortrags von HÖLZLE, Altwürttemberg.

erhaltungstrieb des Ausschusses jeden Korrekturkurs hemmte, der einen direkten Machtverlust bedeutet hätte; mochte die Rückführung der Geschäfte in konsensfähige Bahnen auch die einzige Chance sein, die Position des Ausschusses zukunftsicher oder doch zumindest zukunftsfähig zu machen¹³⁵. Auf eine breite Repräsentationsbasis baute aber auch das Alte Recht nicht, für dessen Wiederherstellung – in einer den veränderten Zeiten und Staatsbedürfnissen angepassten Form – ‚verfassungstreue‘ Landschaftsmitglieder wie Eberhard Friedrich Georgii oder Johann Jakob Moser¹³⁶ eintraten¹³⁷. Die Annahme, dass die Landschaft nur bewusst kalkuliert vorgegeben habe, aufklärerisch-moderne oder gar revolutionäre statt altständische Ziele zu verfolgen, erscheint nicht abwegig¹³⁸. Rückbesinnung auf das überkommene – und bewährte – dualistische Prinzip, nicht repräsentative Umgestaltung der Verfassungsordnung galt als Gebot der Stunde¹³⁹.

¹³⁵ LEHMANN, Württembergische Landstände, S. 203–207, hat als Grund für die hartnäckige Positionsverteidigung der Mitglieder des Engeren Ausschusses eine Art blinder Selbsttäuschung ausgemacht. Es ist allerdings nicht möglich, verbindlich zu sagen, ob sie die Zeichen der Zeit nicht sahen oder nicht sehen wollten.

¹³⁶ Johann Jakob Moser war der Vorgänger von Eberhard Friedrich Georgii im Amt des Landschaftskonsulenten. Zu seinem Einsatz für eine Abkehr vom degenerierten Ausschusssystem und für eine Rückkehr zum ursprünglichen System unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen und unter Neuausrichtung der landschaftlichen Tatkraft auf die staatliche Weiterentwicklung vgl. PRESS, Württembergischer Landtag, S. 261 f.; STICKLER, Landschaft, S. 83 f.; LEHMANN, Württembergische Landstände, S. 204.

¹³⁷ HÖLZLE, Altes Recht, S. 38–42, hat darauf hingewiesen, dass die Situation in Württemberg besser gewesen sein mag als in anderen Ländern und dass „[d]emokratische Maßstäbe an das alte Württemberg legen, hieße es falsch beurteilen“ (S. 38). Gleichzeitig bestreitet er die oft betriebene Parallelsetzung des württembergischen und englischen Staatssystems. Zu stark sei das Beharren auf privilegierten Rechtstraditionen gewesen, um eine Weiterentwicklung zum effizienten Rechtsstaat zuzulassen. Die Gegnerschaft habe beispielsweise der Durchsetzung einer klaren Gewaltenteilung im Wege gestanden und somit zu Stagnation geführt.

¹³⁸ Vgl. PRESS, Württembergischer Landtag, S. 264–266 und WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 224. Dazu auch HÖLZLE, Altes Recht, S. 74–76.

¹³⁹ Eine solche Rückbesinnung basiert auf ganz anderen Überzeugungen als das von Eberhard Weis unterstellte Elitenziel, die „eigenen Machtpositionen und Privilegien zu stärken und durch den Sturz des Herzogs den Staat allein zu beherrschen“; WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 224. Nicht untypisch für ein deutsches Land setzte auch Württemberg auf Reformen, statt revolutionäre Pfade zu beschreiten. Vgl. GROTHE, Reformlandtag, S. 167–169. Hierzu mag speziell in Württemberg beigetragen haben, dass es im 18. Jahrhundert noch nicht zu einer drastischen Verschärfung des stets latenten Konflikts zwischen Regierung und Ständen kam. GROTHE hat auf den Zusammenhang zwischen „Ständerenaissance“ einerseits und „Krise des Absolutismus“ andererseits hingewiesen (S. 165). Häufige Herrscherwechsel – Carl Eugen 1737/44–1793 (* 11.02.1728 † 24.10.1793), Ludwig Eugen 1793–1795 (* 06.01.1731 † 20.05.1795), Friedrich Eugen 1795–1797 (* 21.01.1732 † 22.12.1797), ab 1797 Friedrich – ließen eine strikte Politik in Richtung Alleinherrschaft, die auf ihre Art ebenfalls ‚revolutionär‘ gewesen wäre, nicht zu. Im Ausschuss hatten sich manche Personen bzw. Familien regelrecht festgesetzt. Ihnen war nicht an einer quantitativen Ausweitung der Vertretungsrechte gelegen. Die Ständeversammlung stand in ihrem Kern auch für die Landschaft nicht zur Disposition. Mit den kritischen

Führte diese Haltung dazu, dass, wie Eberhard Weis behauptet, von den „politisch außerordentlich regen Diskussionen der Jahre 1795 bis 1805 weder theoretische noch praktische Anregungen ausgingen, an die man bei der Verfassungsgebung [...] 1819 wieder anknüpfen konnte“¹⁴⁰? Weder auf die Frage, ob eine rechtzeitige Rückkehr zum ‚reformierten‘ alten Modell den Dualismus über die Machtverschiebungen zugunsten des Herzogs hinweggerettet hätte, noch auf die, ob eine modernisierende Verbreiterung der Repräsentationsbasis den absolutistischen Umsturz Ende 1805 verhindert hätte, gibt es eine Antwort. Fest stehen zwei Dinge: Erstens schafften es die Stände nicht, ihre Position über die Revolutionskriege hinaus zu behaupten. Vielleicht gelang ihnen dies deshalb nicht, weil sie sich im entscheidenden Moment mit ihrer Strategie bereits soweit ins Abseits manövriert hatten, dass sie keinen Zug mehr machen konnten, ohne dass „sie Gefahr [liefen], notwendige oder als notwendig ausgegebene Regierungsmaßnahmen zu hemmen und sich als egoistische Verteidiger von Privilegien zu diskreditieren“¹⁴¹. Zweitens kehrten die Stände aber schon knapp 10 Jahre später erfolgreich aufs Spielfeld zurück. Der König selbst hat sie geholt, sicher als Mit- nicht als Gegenspieler. Aber sie waren immer beides gewesen und blieben auch beides.

Eine Auseinandersetzung mit den ständischen wie den landesherrlichen Verbesserungsplänen in den letzten Jahren des 18. und den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts legt die Vermutung nahe, dass es eine Lösung für die Probleme nicht gab. Beide Seiten hatten bestimmte Vorstellungen davon, wie die Verhältnisse in Württemberg geordnet sein sollten. Diese Vorstellungen waren nicht deckungsgleich, aber sie wiesen doch eine nicht geringe Schnittmenge auf. Hätte nicht der noch weitgehend fehlende Bezug auf einen übergeordneten Staat einer Verbindung der Ideen jenseits des Oppositionsdenkens im Wege gestanden, dann hätte ein Mittelweg beschritten werden können. Der große Kompromiss war anders nicht möglich, deshalb scheiterte das ‚Unternehmen Staatsreform‘ im Ganzen. Aber in Teilbereichen fand ein Ausgleich statt. Das wäre – wie schon in den Jahrhunderten zuvor – keine schlechte Ausgangssituation für eine kontinuierliche Weiterentwicklung gewesen, hätten die außenpolitischen Rahmenbedingungen dieses Mal nicht in eine andere Richtung beschleunigend gewirkt.

Worten Erwin Hölzles (HÖLZLE, *Altes Recht*, S.78) gesprochen: „Die Prinzipien des Rechtsstaats, wie sie [die Altrechtler, d. Verf.] ihn wünschten, schienen ihnen in Altwürttemberg verwirklicht zu sein. Sie hielten das Alte Recht nicht für erstarrt und tot, sondern für lebendig, wirkungs- und entwicklungsfähig wie vordem. Sie griffen, vor allem wissen wir es von Georgii, die Lehre Montesquieus von der Beziehung der Gesetze zu Geschichte und Volkscharakter auf“.

¹⁴⁰ WEIS, *Kontinuität und Diskontinuität*, S.229. Weis sieht im Verhalten des Landtagsausschusses ein reines Bestreben, den „doppelten Absolutismus“ aufrechtzuerhalten. Die revolutionäre Haltung ist für ihn lediglich eine vorgetäuschte, die mit dem tatsächlichen „autokratischen“ Gebaren gegenüber den Städten und Ämtern nicht in Einklang stand.

¹⁴¹ VIERHAUS, *Staaten und Stände*, S.113.

Den Reformlandtag als reinen Fehlversuch in der württembergischen Geschichte zu verbuchen, würde den in den späten 1790er und frühen 1800er Jahren aufgetretenen Verbesserungsvorschlägen nicht gerecht¹⁴². Sucht man nach direkten Bezügen in den Argumenten, wird man nicht fündig, insofern ist Eberhard Weis Recht zu geben. Ganz anders sieht es aber aus, wenn man nach inhaltlichen Berührungspunkten zwischen den Ansätzen von 1797/99 und den Verfassungsbestimmungen von 1819 Ausschau hält. Um Kontinuitätslinien entdecken zu können, muss man im Detail fragen: Was planten die Stände bzw. der Ausschuss konkret, was plante der Herzog? Welche Pläne wurden wie realisiert und welche scheiterten? Welche Vor- und Nachteile hatten Erfolg bzw. Misserfolg? Je nach Untersuchungsgegenstand wird der Eindruck des gedanklichen Umbruchs überwiegen. Für das Finanzwesen gilt das nicht.

3. Rettungsversuche und Entwicklungschancen

„Schon vor 1798 waren Staaten mit ausgeprägter politischer Partizipation ganz anders in der Lage, gesellschaftlichen Reichtum für staatlich-politische Zwecke zu mobilisieren“. In einem Aufsatz über die Wechselbeziehung von „Staat-Krieg-Korporation“ hat Wolfgang Neugebauer seine Erkenntnisse über die größere finanzielle Leistungsfähigkeit repräsentativer Staaten des 17. und 18. Jahrhunderts im Vergleich zu den „Fürstenstaaten“ mit Überlegungen zum politischen Schicksal der Stände in Kriegszeiten verknüpft. Er ist der zentralen Frage nachgegangen, wie sich „monarchisches und korporatives Element [...] in Zeiten kriegsbedingter Belastungsphasen“ zu- bzw. gegeneinander positionierten und er ist zu dem Schluss gekommen, dass eine Ausschaltung der Stände keineswegs die einzige Option war. Im Gegenteil: „Strukturverändernde Prozesse führten infolge militärischer Überlast auch wieder zum Bedeutungszuwachs der Stände. Integration war eine spezifische Form des Konsenses in der Zeit des erstarkenden Fürstenstaats“¹⁴³.

Die Stände unterhielten nützliche Kontakte. Ihre Präsenz erstreckte sich über das ganze Land, dessen Kräfte sie deshalb besser einschätzen konnten als die Regierung. Ihre Einrichtungen funktionierten, und ihre Erfahrungen waren von Vorteil. Und am wichtigsten: Sie genossen das Vertrauen der Bevölkerung weit mehr als ein ferner Regent¹⁴⁴. Die Diskussion über die Vorzüge und Schwächen, über die Modernität und Rückständigkeit von Staatsformen mit und ohne Repräsentation in

¹⁴² Zur Bedeutung des Reformlandtags in langfristiger Betrachtung vgl. GROTHE, Reformlandtag. Auch wenn „[d]er altwürttembergische Landtag [...] nicht zur ersten deutschen Konstituante, lange vor dem Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts“ (PRESS, Württembergischer Landtag, S.266) wurde, gab es doch erkennbare Tendenzen zugunsten einer stärker repräsentativen Ausgestaltung.

¹⁴³ NEUGEBAUER, Staat – Krieg – und Korporation, Zitate S.198 und 204, vgl. auch S.229.

¹⁴⁴ Gerade in Zeiten, in denen zudem ein katholischer Herzog im protestantischen Württemberg regierte, wirkte sich die Verankerung der landschaftlichen Führungsgruppe in den

der Übergangszeit vom Alten Reich zur Deutschen Staatenwelt darf diese Facetten bei aller berechtigten Kritik an anderen, oft fortschrittshehmenden Beharrungstendenzen der alten Stände nicht aus den Augen verlieren.

Der württembergische Dualismus ist einerseits ein klassisches Beispiel für die bessere Ausschöpfung der Ressourcen durch die Einbindung der Stände in die Staatsfinanzierung. Segnete die Landschaft eine Steuerforderung ab, war weitgehend gewährleistet, dass die Erhebung im Land akzeptiert wurde. Mit ihrer eigenen Einzugs- und Verwaltungsorganisation nahmen die Stände dem Landesherrn noch dazu die Arbeit ab.

Der württembergische Fall ist auf der anderen Seite insofern besonders, als es der Landesherr hier mit einer überdurchschnittlich mächtigen und selbstbewussten Landschaft zu tun hatte. Deren Reaktion auf die Herausforderungen, vor allem die finanziellen, war eine Rückbesinnung auf die alten Beteiligungsmechanismen, nachdem sich im Laufe von zwei Jahrhunderten eine Ausschussoligarchie hatte herausbilden können, die mit den ursprünglichen Partizipationsansprüchen nur noch bedingt im Einklang stand. Die bis ins 18. Jahrhundert eingespielte Allianz zwischen den Herzögen und den Ausschussmitgliedern bröckelte zusehends, da die Stimmung im Land eine Fortsetzung der selbstherrlichen Ausschusswirtschaft, die zum eigenen Vorteil häufig die Wünsche der Regierung erfüllt hatte, nicht mehr ohne weiteres gestattete. Beflügelt durch die revolutionären Ereignisse in Frankreich strebte die Landschaft insgesamt wieder nach aktiverer Beteiligung und Einflussnahme¹⁴⁵.

Je mehr die Stände ihre Befugnisse zu wahren oder sogar auszubauen suchten, um so mehr war umgekehrt der Landesherr in seiner Entscheidungsfreiheit und Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Ein Erstarken der Stände bedeutete nicht unbedingt eine Verbesserung der Lage. Im Gegenteil: Die Finanzaktionen der Stände konnten mitten im Krieg die Sicherheit und den territorialen Zusammenhalt des Landes gefährden. Ein entschlossenes Vorgehen der Herzöge gegen diese Einmischungsmöglichkeiten war zu erwarten. So kam es, dass die Haltung der Stände, die eigentlich auf den Schutz des Landes vor untragbaren Belastungen abzielte, gleichzeitig gerade den absolutistischen Tendenzen Auftrieb gab¹⁴⁶.

verschiedenen Regionen für sie positiv aus, vgl. LEHMANN, *Württembergische Landstände*, S. 201; PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 257–259; MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 56 f.

¹⁴⁵ Zu den Rück- und Auswirkungen der Revolution und der napoleonischen Kriege im württembergischen Inland vgl. die Gesamtdarstellung in HÖLZLE, *Altes Recht* sowie GRUBE, *Landtag*, S. 450–468.

¹⁴⁶ Vgl. LEHMANN, *Württembergische Landstände*, S. 199 f. WEHLER, *Gesellschaftsgeschichte*, S. 220–227, stellt unter Verweis auf die Arbeiten von Max Weber heraus, dass der Druck, sich nach außen zu behaupten, die Landesherren dazu zwang, konkurrierenden Besitz „sachlicher Betriebsmittel“ im Innenverhältnis auszuschalten. Konkret bedeutete dies in erster Linie, in einem Konzentrations- und Zentralisierungsprozess die alleinige Finanzhoheit zu erlangen. Anders war der steigende Bedarf nicht zu bewältigen, drohte doch jedes Mal von neuem Streit über die Zulässigkeit einer Ressourcenschließung.

a) Rückbesinnung auf die ständischen Pflichten

Sowohl Herzog Friedrich II. als auch den Teilnehmern des Reformlandtags war klar, dass akuter Handlungsbedarf bestand. Die geplante Stoßrichtung der Verbesserungen war eine dreifache: Erstens musste das Land den Krieg überstehen. Dazu gehörte nicht zuletzt das Auftreiben von Geldern. Zweitens musste unverzüglich etwas gegen das Finanzchaos unternommen werden, das schon für sich genommen den Fortbestand des Herrschaftsgebietes gefährdete. Drittens verlangte das in Bewegung geratene Machtgefüge im Innern nach Stabilisierung.

Soweit waren die Ziele von Landesherrn und Ständen identisch. Über die Wege, auf denen diese zu erreichen seien, und über das konkret angestrebte Lösungsmodell herrschte indes keine Einigkeit. Beide Seiten besannen sich auf ihre traditionellen Pflichten, was zu Kompetenzkollisionen führen musste. Wichtig ist, dass jede Partei sich über ihre Fehler in der Vergangenheit Gedanken machte. Noch entscheidender jedoch ist, welche Konsequenzen Herzog und Landschaft daraus zogen. Es ging nicht nur darum, zukünftig genauer über das Vorgehen der Gegenseite Bescheid zu wissen, sondern hauptsächlich darum, den eigenen Zuständigkeitsbereich auszuweiten.

Die ständischen Reformbestrebungen der Jahre 1797 bis 1799 zielten auf verschiedene Bereiche der landschaftlichen Organisation ab. Zwei Großblöcke lassen sich dabei unterscheiden: Zum einen ging es um eine Neustrukturierung der institutionellen ‚Repräsentation‘, zum anderen stand die ‚Funktionalität‘ der bisherigen Einrichtungen auf dem Prüfstand.

Eine Ausdehnung des passiven Wahlrechts wäre geeignet gewesen, die Vertretungsbasis zu verbreitern. Parallel dazu sollte das Selbstergänzungsrecht der Magistrate durch Wahlen ersetzt werden, um auf diese Weise indirekt eine Öffnung des aktiven Wahlrechts zu erreichen. Der Ausschuss hätte durch eine solche Maßnahme sein Kooptationsrecht verloren. Es wurden periodische Landtage gefordert, die mindestens im Neun-Jahres-Rhythmus einberufen werden sollten, ein zwar recht langes Intervall, das aber, verglichen mit der bis dahin völlig freien Entscheidung des Landesherrn über die Abhaltung von Landtagen schon einen deutlichen Fortschritt bedeutet hätte¹⁴⁷. Der Konsulent Eberhard Friedrich Georgii hatte es übernommen, einen vollständigen Entwurf für die zukünftige Landschaftsordnung auszuarbeiten, der am 15. Oktober 1797 vom Landtag angenommen wurde, jedoch nicht mehr in Kraft treten konnte. Herzog Friedrich Eugen starb im Dezember 1797, bevor er seine Zustimmung gegeben hatte. Unter dem Nachfolger Friedrich II. wurde weiter verhandelt¹⁴⁸. Die Pläne erstreckten sich dabei auch auf die

¹⁴⁷ Zu den Reformplänen vgl. GROTHE, Reformlandtag; HÖLZLE, Altes Recht, S. 175 und 184–188; GRUBE, Landtag, S. 453–460. Etliche Vorschläge und Forderungen waren bereits 1795 auf einem Vorlandtag in Nahgold diskutiert worden. Als wichtigste Vertreter der Reformbewegung benennt Hölzle (S. 184) die Ständevertreter Bolley (Waiblingen), Hofacker (Nagold), Lang (Maulbronn) sowie Steeb (Reichenbach).

¹⁴⁸ GROTHE, Reformlandtag, S. 183 f.

praktische Tätigkeit der Landschaft. Eines der wichtigsten Ziele war es, die Funktionalität des Landschaftswesens zu verbessern. Dies konnte sowohl auf direktem Wege als auch über ein Ansetzen bei den herzoglichen Einrichtungen geschehen.

Die Ständeversammlung wollte ihrem Auftrag, die Interessen des Landes zu wahren, vorrangig durch gezielte Kontrollen der Verwaltung und Verwendung der landesherrlichen Gelder nachkommen¹⁴⁹. Zu diesem Zweck sollte Einsicht in den herzoglichen Kammerplan genommen bzw. optimalerweise an dessen Aufstellung mitgearbeitet werden¹⁵⁰. In der Vergangenheit hatten Regellosigkeit und Unvollständigkeit die Verzeichnisse der Ausgaben und der Kammerguteinnahmen nur als halbwegs brauchbare Orientierungshilfe für die Staatsverwaltung und -finanzierung erscheinen lassen: Es gab weder feste Termine für die Mitteilung noch konkrete Vorgaben, worüber ein Kammerplan im Einzelnen Auskunft geben musste und auf welcher Grundlage die vom Landesherrn geltend gemachten Staatsbedürfnisse zu ermitteln waren. Für das Ausweisen eines Defizits, das bereits entstanden war, genügte ein rechnerischer Rückblick. In den Kammerplänen mussten folglich nicht zwingend die geplanten Ausgaben und erwarteten Einnahmen die wichtigste Rolle spielen, sondern konnten auch erhobene Istwerte die Basis bilden.

Die herzogliche Gestaltungsfreiheit wirkte sich für das Land nicht eben vorteilhaft aus, dienten die Kammerpläne im Rahmen eines Steuerbewilligungsprozesses doch als kalkulatorischer Nachweis für die Unzulänglichkeit des Kammerguts¹⁵¹. Und dennoch kam man jahrhundertlang mit dieser Praxis in Württemberg irgendwie zurecht. Einen Rechtsverstoß begingen die Landesherrn in der vorkonstitutionellen Zeit jedenfalls mit der ziemlich willkürlichen Ausgestaltung der Vorlagen nicht, denn die württembergischen Stände besaßen vor dem 19. Jahrhundert schlicht kein Recht, umfassend und regelmäßig über die Staatsfinanzen informiert zu werden:

„Ein Haupt-Gebrechen des Kammerplans möchte also gewesen seyn, die Unzuverlässigkeit desselben. Diese fällt aber weder der Regierung noch den Ständen unmittelbar zur Last, sondern der Unbestimmtheit, in welcher jene Berechnung und die Verpflichtung des Kammerguts für die Staatsbedürfnisse, so wie die Verpflichtung des Volks für beyhelfende Unterstützung der Kammer von Anfang an bis 1806 gelassen worden ist“¹⁵².

¹⁴⁹ Zur Entwicklung des ständischen Anspruchs auf Mitwirkung an der Kammergutsadministration und seiner Dokumentation in verschiedenen Landtagsabschieden und herzoglichen Resolutionen sowie zu den 1797 eingeforderten Einsichts- und Kontrollbefugnissen vgl. Verfassungsmäßiger Einfluß, S. 7–16.

¹⁵⁰ Zur Entstehung des württembergischen Kammerplans und seiner Verwandtschaft mit der englischen Civil List vgl. WINTERLIN, Verfassung, S. 51 f.

¹⁵¹ Kammerpläne – sofern sie noch existieren – wurden für die vorliegende Arbeit nicht untersucht. Es wurden aber auch keine Hinweise darauf gefunden, dass die Regierung einen „Vorzeige-Kammerplan“ für die Stände erstellt haben könnte, der bewusst von den „richtigen“ Zahlen abwich. Die allgemeine Behauptung von KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 17, es habe eine Verfälschung der Daten zu politischen Zwecken stattgefunden, kann hier nicht bestätigt werden. Vermutlich war die württembergische Regierung gar nicht in der Lage, in jedem Fall richtige Angaben zu machen.

¹⁵² ANONYM, Worte, S. 135.

Im konstitutionell-rechtlichen Sinne wirkte sich die Tatsache aus, dass die Regierung aber aufgrund ihrer Verfügungsfreiheit über die Kammergutsmittel nicht zur tatsächlichen Einhaltung der Voranschläge verpflichtet werden konnte. Davon abgesehen hätten die Stände auch keine Möglichkeit gehabt, Änderungen in den Posten überhaupt festzustellen, da ihnen keine Einsicht in die einzelnen Staatsrechnungen gewährt werden musste¹⁵³.

Verbesserung der Kammerpläne und Einhaltungspflichtung – das waren die Stellschrauben, an denen die Stände im späten 18. Jahrhundert drehen wollten, um das am Rande des Chaos und des Zusammenbruchs stehende öffentliche Finanzwesen wieder vertrauenswürdig und damit für die Zukunft tragfähig zu machen. Bei den Regenten stieß dieser Ansatz auf wenig Gegenliebe, wie in einem Schreiben des Erbprinzen Friedrich an seinen Vater Ende 1797 deutlich wird: Es ließe sich nur als anmaßend, ja, geradezu als unverschämt bezeichnen,

„wenn sich die LandesVersammlung herausnimmt, den voriges Jahr zu Anspach entworfenen gewiß mit möglichster persönlicher Entäußerung gemachten Kammer Plan, dessen legale Cognition nicht einmal dem Landtag zugestanden werden kann, geradezu zu verwerfen, und ihn als unpassend und unanwendbar zu erklären.

Es ist unerhört, wenn sich ferner der Landtag beikommen läßt, nicht allein bey der Entwerfung eines neuen Kammerplans mitwirken zu wollen, oder zu Rath gezogen zu werden, sondern sogar Seiner Herzoglichen Durchlaucht als Pflicht auferlegt, von der genauen Erfüllung desselben jährlich Rechenschaft abzulegen“¹⁵⁴.

Allein die landschaftliche Forderung nach Reduzierung der Hofausgaben galt an höchster Stelle als inakzeptabel. Die Regierung stellte darüber hinaus klar, dass der Regent bereits persönlich Verzicht geleistet habe. Es müsse der Landschaft genügen zu wissen, dass der Landesherr sich absolut korrekt verhalte:

„Der Herzog behandelt das Kammergut bloß als eine zu gewissen festgesetzten Ausgaben bestimmte Staatskasse, und es liegt ihm theils als Regenten, aus der höheren Rücksicht für den Staat, theils aber als Haupte der Familie und Verwalter eines gemeinschaftlichen Erbguts die heilige Pflicht ob, für die Erhaltung desselben zu sorgen“¹⁵⁵.

Eine vorherige oder nachträgliche Einmischung der Stände in die hoheitliche Kammerplanaufstellung zuzulassen, lag der Regierung fern; sich gegenüber der Landesversammlung verantworten zu müssen, entsprach in keiner Weise den angestammten Verhältnissen. Gerade darin bestand nach Ansicht der Stände aber das Problem, schließlich waren die Kammergutsverhältnisse durchaus nicht so klar definiert, wie es das obige Zitat vorspiegelt. So musste gelten: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser.

Weit entfernt davon, die Entscheidungsbefugnis über Staatsausgaben oder den Einsatz der Kammergutsmittel für sich allein zu fordern, traten die Stände zunächst

¹⁵³ Ebd., S. 133–136.

¹⁵⁴ HStAS, A 11 Bü 8, Abschrift eines Schreibens des Erbprinzen vom 14. November 1797 an seinen Vater betr. Erklärung der Landschaft vom 18. Oktober 1797, [S. 3 f.].

¹⁵⁵ NORMANN/OSTERTAG, Bemerkungen, S. 269 f.

einmal für größere Transparenz in der Finanzverwaltung des Landesherrn ein. Die bessere Einsicht in die tatsächlichen Verhältnisse hätte den Weg in eine produktive Zusammenarbeit ebnen können, die nicht mit einem Primatsanspruch verwechselt werden sollte. Die Stände strebten nach größerer Verantwortung für die Ordnung im Kameralwesen. Sie wollten die herzogliche Finanzverwaltung weder an sich bringen noch ausschalten. Es ging nicht einfach darum, den Herzog zu schwächen, sondern darum, das Land durch ein geordnetes Finanzwesen zu stärken. Ganz uneigennützig waren derlei Bemühungen freilich nicht; in der Stärkung der landschaftlichen Position sahen die Stände durchaus mehr als nur einen positiven Nebeneffekt.

Der Anspruch auf verbindliche Mitteilung des Kammerplans stand für die Landschaft in enger Verbindung mit der Frage, ob sich die Rentkammer bereits ausreichend an den Kriegs- und Kriegsfolgekosten beteiligt habe und ob neue Schulden zulässig seien¹⁵⁶. Die Meinungsverschiedenheiten mit der Regierung darüber entzündeten sich mehrfach aufs Neue. Es stand Aussage gegen Aussage. Während die Stände nicht müde wurden zu betonen, dass die Rentkammer endlich wieder ihrer Zahlungspflicht nachzukommen habe, argumentierte die Regierung umgekehrt. Aus der Vergangenheit ließe sich keine Verbindlichkeit ableiten, denn was immer der Rentkammer möglich gewesen sei, habe sie getan – aber freiwillig¹⁵⁷. Die Forderungen der Stände wies man entschieden zurück, weil es nur der guten Einrichtung des herzoglichen Kammerplans zu verdanken sei, dass das Kammergut überhaupt so viele Ausgaben bewältigen könne, während das Land keine Kammerbeiträge entrichtete:

„Man wundert sich billig, daß unter diesen Umständen eine umgekehrte Ordnung der Dinge eintreten konnte: Statt eines herrschaftlichen Ansinnens an das Land wegen gleichbaldiger Erleichterung der Rentkammer tritt von Seiten des Landtags eine Vorstellung nach der anderen zu Beschwerung und grösserer Belästigung der Kammer hervor [...]. Diese Forderung wird noch als billig und grosmüthig hingestellt, denn man gründet sie auf Principien, nach welchen die Kammer eigentlich für den ganzen Riß zu stehen und alles allein zu tragen hätte, und zu gleicher Zeit muthet man ihr die Unterhaltung des Militairs zu, als zu welchem das Land nur einen Beitrag zu geben verbunden sei“¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Vgl. HStAS, A 203 Bü 318, Verzeichniß derjenigen Gegenstände, welche nach den Beschlüssen der allgemeinen Landesversammlung Seiner Herzoglichen Durchlaucht während gegenwärtigem Landtag unterthänigst vorgetragen, und daher zwischen Höchstendenselben und den Landständen zu vergleichen sind vom 29. Oktober 1798. Der Engere Ausschuss erhob etwa ein Jahr später den Vorwurf, dass die Mittel für Pomp verschwendet würden, während das Militär trotz der Bemühungen der Landschaft immer noch völlig ineffizient sei. Die Reform der Militärverfassung nahm wegen ihrer engen Rückbindung an die finanzielle Zusammenarbeit von Regierung und Landschaft einen zentralen Platz in der allgemeinen Verfassungsdiskussion ein, vgl. HStAS, A 11 Bü 18, Promemoria des Engeren Ausschusses betr. den Beitrag des geistlichen Guts und der Rentkammer zum Kriegsschaden sowie die Inkorporation neuer Landesteile vom 1. August 1799.

¹⁵⁷ NORMANN / OSTERTAG, Bemerkungen, S. 245–276.

¹⁵⁸ Ebd., S. 248f.

In der Auseinandersetzung tritt deutlich das Oppositionsdenken zu Tage, das Regierung und Stände gleichermaßen daran hinderte, an einem Strang zu ziehen. Jede Seite fühlte sich von der anderen übervorteilt¹⁵⁹. Ein immer wiederkehrendes Problem war das mangelnde Vertrauen in die hier oder dort gemachten Angaben. An allen Auskünften ließ sich zweifeln, solange es keine verlässlichen und überprüfbaren Daten gab, mit denen sie belegt wurden. Solche Informationen fehlten wiederum, weil es erstens keinen Rechtsanspruch darauf gab und man fürchtete, zu große freiwillige Offenheit könne der eigenen Position mehr schaden als nützen. Zweitens musste man auf solide Informationen verzichten, weil sie sich aufgrund der unübersichtlichen Einrichtung der Finanzverwaltung in weiten Teilen gar nicht gewinnen ließen. Damit war jede Position angreifbar.

Etwas erfolgreicher verliefen die Verhandlungen darüber, wie mit den Landesteilen umgegangen werden sollte, mit deren Neuerwerbung der Herzog seit Abschluß des Pariser Geheimvertrages im August 1796 rechnen durfte. Die Stände forderten deren Inkorporation in das Herzogtum und damit die Unterwerfung unter die landständische Verfassung¹⁶⁰. Die Eingliederung in das Stammland besaß ebenso rechtliche wie finanzielle Relevanz. Die Ressourcen der gewonnenen Landesteile konnten zur Bestreitung der Staatskosten nur dann herangezogen werden, wenn sie nicht dem privaten Familienfideikommiss zugeschlagen wurden. Kam es hingegen zur Inkorporation, war ein Mittelvorbekalt nicht mehr zulässig. Die Stände schlugen vor, die neuen Landesteile langfristig so zu behandeln wie die alten, d. h. die Revenüen im bewährten Modus aufzuteilen: Regalien und Domänen samt ihrer Einkünfte zur Rentkammer, Steuern und Akzise zur Landschaftskasse. Aktuell war es aber wichtiger, mit sämtlichen Mitteln den Schuldentilgungsfonds zu versorgen. Nach dem Vorschlag der Stände sollten beide Seiten zunächst auf die Verteilung verzichten und alles für die Entschuldung einsetzen. Die Regierung war mit dieser Lösung einverstanden, sofern dadurch die Rentkammer entlastet würde¹⁶¹. Hier schien es Licht am Ende des Tunnels zu geben.

¹⁵⁹ Zum Problem des fehlenden Konzepts einer staatlichen Einheit und dem daraus resultierenden Interesse, die „Mittel jeweils auf Kosten der anderen Seite zu schonen“, vgl. MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 58 f. Zumindest für Württemberg ist allerdings fraglich, ob die Stände sich, wie von Mußgnug angenommen, um die Kammerfinanzen nicht kümmerten, weil sie für eine Deckungslücke nicht aufkommen wollten. Auch hier waren die Stände zwar daran interessiert, den Landesherren in einer gewissen finanziellen Abhängigkeit zu halten, um Forderungen durchsetzen zu können. Das Interesse an der Schonung des Landes darf aber nicht außer acht gelassen werden, denn es motivierte gerade zu einer Hinterfragung der Leistungsfähigkeit des Kammerguts.

¹⁶⁰ Zur Inkorporationsforderung vgl. auch HÖLZLE, Altes Recht, S. 275 f.

¹⁶¹ HStAS, A 11 Bü 9, Tabellarische Gegenüberstellung einer Landschaftlichen Punctuation vom 31. Januar 1798, einer Herrschaftlichen Gegenpunctuation (vermutlich vom 22. Februar 1798) und einer Landschaftlichen Replik (Dokument ohne Datum). Als Gründe für die erwartete Erleichterung der Rentkammer wurden u. a. der Ausgleich für die Fehlverwendungen der eigentlich zur Schuldentilgung vorgesehenen Mittel des Schuldentilgungsfonds durch die Landschaft angeführt. Die Regierung verzichtete ihrerseits auf die Steuern für das Militär. Diese Summen sollten auch in den Schuldentilgungsfonds fließen.

Die Stände wollten nicht nur bei der herzoglichen Finanzverwaltung ansetzen, sondern nahmen auch die Arbeit des Ausschusses ins Visier. Ziel der geplanten Reformen war eine Neuordnung der Ausschussordnung. Die oligarchischen Auswüchse der bisherigen Einrichtung sollten im Zuge einer allgemeinen Neugestaltung des Landschaftswesens beseitigt werden. Ein Hauptansatzpunkt war die Kontrolle der ständischen Kassen.

In einem Dokument vom 11. Oktober 1799 hielten die Landschaftskonsulenten Konradin Abel und Johann Georg Kerner¹⁶², der Prälat Wild und der Landschaftsdeputierte Philipp Friedrich Keller von Murrhard, der Bürgermeister Julius Friedrich Bilfinger von Nürtingen sowie sein Vaihinger Amtskollege Georg Christof Fischer die wesentlichen Diskussionspunkte fest¹⁶³. Zum einen stand die Überlegung im Raum, den Großen Ausschuss mit der dringend gebotenen Revision der Geldverwaltung des Engeren Ausschusses zu beauftragen. Die Stände gingen nicht davon aus, dass diese Kompetenzverschiebung leicht durchzusetzen sein würde, vielmehr rechneten sie damit, dass es deswegen wohl nur zu „Jalousie“ zwischen den Ausschüssen käme. Ausschließen wollte man eine alternative Einrichtung der Kassenkontrolle deshalb aber nicht. Das Zusammenspiel zwischen Engerem und Großem Ausschuss, so die Überzeugung, müsste optimiert werden, und das hieß im Grunde Rückkehr zu den Ursprüngen.

Zu den ausschließlichen Rechten des Engeren Ausschusses zählten die Aufsicht über die Verwaltung der Einnehmer, die unmittelbare Direktion und Inspektion der Landeskasse, der Erlass von Kassendekreten sowie die Vornahme der Prüfung der Einnehmerechnungen in Gegenwart einer landesherrlichen Deputation. Der Große Ausschuss sollte sicherheitshalber mit dafür Sorge tragen, dass die Steuern ordnungsgemäß beigetrieben und die Kapitalaufnahmen korrekt verzinst wurden, dass auf die Erleichterung der Steuerpflichtigen hingearbeitet, keine unzulässigen Kredite aufgenommen und die Landesgelder ‚zweckmäßig‘ verwendet wurden. Das erschütterte Vertrauen in den Engeren Ausschuss ließ sich nach Meinung der Stände über eine effiziente Kontrolle wiederherstellen. Man hielt monatliche Kassenrapporte an den Großen Ausschuss oder zumindest dessen Teilnahme an der jährlichen Rechnungsprüfung für sinnvolle Maßnahmen. Ebenfalls einmal pro Jahr sollte dem Land „ein Extrakt der Rechnungen“ vorgelegt werden, so dass diese in ihrer Gestaltung stets öffentlich und nachvollziehbar zu sein hatten. Eine Ausnahmeregelung war lediglich für die Rechnungen der Geheimen Truhe vorgesehen. Für sie galt das Öffentlichkeitsgebot nur eingeschränkt. Um gewiss sein zu können, dass auch hier alles seine Richtigkeit hatte, würde der Große Ausschuss ein Nachfragerecht erhalten, während die Landtage zeitversetzt in die Geheimen

¹⁶² Johann Jakob Kerner (* 1752 † 15.12.1804) wurde 1796 zum Konsulenten gewählt, nach HÖLZLE, *Altes Recht*, S.112 starb er überraschend während einer Sitzungspause der Ständeversammlung.

¹⁶³ HStAS, L 6 Bü 314, Erörterung über die neue Ausschussordnung und die Verwaltung der Landesgelder vom 11. Oktober 1799.

Protokolle mit den Angaben über die Verwendungszwecke Einsicht nehmen könnten. Es war nicht ausgeschlossen, dass die Regierung auch mit kurzen Revisionslandtagen einverstanden sein könnte.

Die Planung ging also während des Reformlandtags bereits ins Detail. Das Ausschusssystem an sich stand nicht zur Disposition, aber es galt als grundlegend reorganisationsbedürftig. Ohne strenge Vorgaben hatte das Ausschussleben eine Dynamik entwickelt, die nicht mehr im Interesse des Landes lag. Ergänzend zu den allgemeinen Überlegungen hielten die oben genannten Ständevertreter in 113 Paragraphen fest, was die Landesversammlung im Allgemeinen und eine eigens eingesetzte Organisationsdeputation im Speziellen zukünftig erwarteten¹⁶⁴. Dazu gehörte eine aufmerksame und vorsichtige Kreditwirtschaft ebenso wie ein sorgfältiger und pflichtbewusster Umgang mit den Landesgeldern. Vor allem ging es darum, eigenmächtigem Ausschusshandeln vorzubeugen, insbesondere der eigennützigen Großzügigkeit gegenüber dem Herzog oder einzelnen Steuersäumigen ein Ende zu bereiten, da sie allzu sehr auf Kosten des Landes ging. Zwecks Übersichtlichkeit und besserer Prüfbarkeit sollte es nur noch zwei Kassen und Rechnungen geben: die Einnehmerei und die Geheime Truhe.

Letztere blieb wegen ihrer sensiblen Daten problematisch. Was zum Schutz der Verfassung, wie es offiziell hieß, bestimmt war, sollte weiterhin nur als Gesamtsumme aus der Landeskasse in die Geheime Truhe fließen. Die entsprechenden Posten in der Landschaftsrechnung waren mit „Auf besondere Decrete“ zu bezeichnen. Die Höhe festzulegen, blieb nach dem Plan allerdings dem Ausschuss vorbehalten. Erst im Nachhinein musste dieser mittels Urkunden den Nachweis erbringen, dass der Einsatz über jeden Zweifel erhaben war. Im März 1799 hatte die Ständeversammlung allerdings auch schon eine gänzliche Abschaffung der Geheimen Truhe erwogen. Eine Beschränkung der Verfügungsgewalt hielt sie für das mindeste, was getan werden musste, um die Rechte der Stände nicht vom Ausschuss okkupieren zu lassen¹⁶⁵.

Die Stände arbeiteten kontinuierlich an einer Beseitigung der Missstände, die ihre eigene Verwaltung der Landesgelder betrafen. In einer Instruktion an den Engeren Ausschuss vom 13. April 1804 wurden schließlich die als unverzichtbar erachteten Richtlinien festgelegt. Der Ausschuss musste demnach sicherstellen, stets korrekt über den Zustand der Landeskasse informiert zu sein. Er hatte darü-

¹⁶⁴ HStAS, L 6 Bü 314, Project über die Landschaftl. Einnehmerei Rechnungs Receße aus den Beschlüssen der Organisations Deputation und der Landesversammlung gezogen vom 11./12. Oktober 1799.

¹⁶⁵ HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlung der Ständeversammlung am 14. März 1799. Solche Überlegungen zeugen von einem grundlegenden Sinneswandel, denn eineinhalb Jahre zuvor hatte der Landtag sich noch klar zur Geheimen Truhe bekannt, da es sich bei ihr um eine „in der Landesverfassung tief gegründete Anstalt, ein zu wichtiges Kleinod für ständische Rechte und Freiheiten“ handele, als dass man an ihrer Einrichtung rütteln dürfe, Eingabe an den Herzog vom 15. Oktober 1797, zitiert nach HÖLZLE, *Altes Recht*, S.190, dort nach *Der Landtag V*, 48f. 77.

ber hinaus ausdrücklich dafür zu sorgen, dass etwas gegen die bedrohlichen Steuerstände unternommen wurde. Regelmäßige Rechnungsprüfungen waren vorgesehen, und eine Verminderung der Schuldenlast wurde angestrebt. Über all dem sollte jedoch der tatsächliche Bedarf nicht zu kurz kommen, oder anders ausgedrückt, es sollte nicht zum Schaden des Landes gespart werden¹⁶⁶.

Ganz im Zeichen einer Entlastung des Landes stand auch das Engagement der Städte und Ämter im Schuldenwesen. Dank der Verbesserung ihrer Zahlungsmoral gingen nicht nur die rückständigen Summen für die Leistung der französischen Kontributionen ein, sondern konnten sogar einige Vorabzahlungen verbucht werden. Dadurch gelang es, eine Herabsetzung der Verpflichtungen von 400.000 auf 300.000 fl. zu erreichen¹⁶⁷.

Im Frühjahr 1799 hatte sich der Geheime Rat bereits mit einer Reihe von Vorschlägen auseinandergesetzt, die auf eine Verbesserung der Rechnungsprüfung abzielten¹⁶⁸. Im Rahmen einer Landrechnungsdeputation arbeiteten die Stände und die herzoglichen Beamten auf diesem Gebiet zusammen¹⁶⁹. Um das Verfahren effizienter zu gestalten, schien es geboten, auf der Ebene der kommunalen Rechnungen anzusetzen, damit überhaupt vernünftiges Zahlenmaterial zur Verfügung stand. Der Umfang der Geschäfte hatte sich erkennbar vermehrt, doch ließ sich das größere Pensum nach Ansicht des Engeren Ausschusses bewältigen, wenn die Arbeitsprozesse gestrafft und die Berichterstattung auf das Wesentliche reduziert würden. Kurz gesagt: Man musste ökonomischer an die Sache herangehen. Dazu gehörte auch, Anreize für gute Leistungen zu schaffen, indem Regelverstöße bestraft und vorbildliches Verhalten gelobt wurden. Zugleich, so die Argumentation der Stände, verlange der ganze Ablauf nach besser geschultem Personal; deshalb sollte eine Bildungseinrichtung für Probatoren, Rechner und Magistrate ins Leben gerufen werden. Die Stände waren sogar bereit, selbst in die Ausbildung des Personals zu investieren, obwohl das eigentlich zu den landesherrlichen Obliegenheiten gehörte. Das Angebot galt aber nur unter der Bedingung, dass die Stände im Gegenzug auch größeren Einfluss auf die Zusammensetzung der Deputation gewinnen würden. Uneigennützig waren die Vorschläge nicht, aber das machte sie nicht automatisch schlecht.

¹⁶⁶ HStAS, A 11 Bü 68, Instruktion der Prälaten und Landschaft an den Engeren Ausschuss betr. Verwaltung der Landesgelder vom 13. April 1804.

¹⁶⁷ HStAS, L 6 Bü 115, gedruckte Mitteilung des Engeren Ausschusses an die Landschaft vom 10. April 1801.

¹⁶⁸ HStAS, A 11 Bü 20, Abschrift eines Geh. Rsth. Anbringens, über die Verbesserung des Geschäftsgangs und der Organisation der LandrechnungDeputation vom 14. Mai 1799. In dieser Eingabe legte der Geheime Rat nach Begutachtung durch die Landrechnungsdeputation die Resultate der Ideen der Landschaft sowie die Meinung der Deputation und seiner selbst bezüglich der Verbesserungen der Kommunalökonomie, des Rechnungswesens und der Landrechnungsdeputation vor.

¹⁶⁹ Die Landrechnungsdeputation war eine von zahlreichen solcher Einrichtungen. Es war im Herzogtum durchaus üblich, dass es eine personelle Zusammenarbeit zwischen Regierungsbeamten und Ständebeauftragten gab. Auch diese Regelung begünstigte den Machtzuwachs des Ausschusses. Vgl. WINTERLIN, Verfassung, S.52.

Es gab darüber hinaus noch weitere von den Ständen ausgehende Vorschläge, die deutlich machen, dass nicht nur die Landschaft als hemmender Faktor für Verbesserungen auftrat, sondern der Landesherr ebenso. Schon während der Phase des Reformlandtags hatten die Stände der mehr als angespannten Finanzlage mit der Einführung einer Vermögensteuer begegnen wollen. Auf diese Weise wäre eine gerechtere Verteilung der Lasten erfolgt, und hätte das Einnahmenvolumen vermutlich erhöht werden können¹⁷⁰. Im März 1799 diskutierte die Ständeversammlung die Einzelheiten eines Besteuerungsplans, der zudem beispielsweise vorsah, mittels neuer indirekter Abgaben einen Kriegsschuldentilgungsfonds auszustatten¹⁷¹. Aber Herzog Friedrich weigerte sich, diese Vorschläge umzusetzen, solange die Stände in anderen Fragen nicht nach seinen Wünschen handelten. Dabei hätte die Regierung davon direkt profitieren können. So sah es ganz danach aus, dass die Blockade des Herzogs zu negativen Entwicklungen führen würde:

„Wenn mithin um deswillen, weil wir gegen unsere dem durchlauchtigsten Regenten und dem Lande gelobte Pflichten in die Anordnung einer gemeinschaftl. Administration der Landesgelder nicht einwilligen dürfen und können, die Unterthanen der militärischen Exemption bloßgestellt oder durch die Diskussion über diesen Gegenstand eine Einmischung der französischen Behörden in die FinanzAngelegenheiten gdgster Herrschaft oder des Landes veranlaßt werden sollten; so kann es keinem Zweifel unterworfen seyn, wer deshalb die Schuld und Verantwortung zu übernehmen habe. [...] Da es übrigens bei Uns und dem Lande die größte Bekümmerniß erregen muß, daß in einem Zeitpunkt der äussersten Kalamitäten, in welchem zu Abwendung eines gänzlichen Ruins das verfassungsmäßige Zusammenwirken aller Behörden mehr als je nöthig ist, den Landständen zugemuthet werden will, eine ihrer ersten und von dem Wesen der Verfassung schlechterdings unzertrennlichen Rechte, nemlich dem Recht der Verwaltung der Landesgelder zu entsagen: so vermögen wir unsere schmerzhaften Empfindungen darüber nicht zurückzuhalten, und müßen zugleich bemerken, daß, wenn in der herzoglichen Resolution, [...] auf der Anordnung gemeinschaftlicher Kassiers beharrt werden sollte, die Sache nothwendig in noch größere Schwierigkeiten verwickelt werden würde, indem es uns auch alsdann durchaus unmöglich bleibt, in dieses herzogliche Ansinnen einzugehen“¹⁷².

Entgegengekommen waren die Stände dem Herzog zuvor indes in der Frage des Militärbeitrags, indem sie auf den Abzug verzichteten, ja, selbst einer Erhöhung zustimmten, und die Winteranlagen ohne Bedingungen bewilligten. Ihre einzige Bitte war, zukünftig frühzeitiger über geplante Ausschreibungen informiert zu werden¹⁷³. Die Kooperationsbereitschaft ging soweit, dass nach dem Reformlandtag auf die ehemals nachdrücklich geforderte Beteiligung der Rentkammer verzich-

¹⁷⁰ Vgl. etwa HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlungen der Ständeversammlung am 23. und 24. Januar 1799.

¹⁷¹ HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlung der Ständeversammlung am 16. März 1799.

¹⁷² HStAS, L 6 Bü 320, Extrakt aus einem Schreiben des Größeren Ausschusses an den Geheimen Rat betr. die Ausschreibung der Vermögenssteuer und die Aufstellung eines herrschaftlichen Kassiers neben dem Landschaftlichen vom 3. Oktober 1800, [S.2f.].

¹⁷³ HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlungen der Ständeversammlung am 3. und 7. Dezember 1798. Dazu auch HStAS, A 11 Bü 7, Verhandlungsniederschrift der 1. Verhandlung des wiedereröffneten Landtags am 13. November 1798.

tet wurde¹⁷⁴. Man hatte die Nachteile erkannt, die eine Zusatzbelastung der ohnehin überstrapazierten landesherrlichen Kasse langfristig für das Land hätte.

Insgesamt waren die Stände zwischen der Erkenntnis, dass das Alte Recht reformbedürftig war, einerseits und dem Empfinden, die weitgehende Autonomie der Landschaft in den bewährten Formen aufrecht erhalten zu müssen, andererseits, hin- und hergerissen. Denn „man empfand, daß man um Tod und Leben eines Prinzipes kämpfe“¹⁷⁵. Die Überzeugung von der Qualität der traditionsreichen Verfassung hatte zwar durch die verwerfliche Tendenz zur Ausschussoligarchie etwas an Festigkeit verloren, war aber im gesamten Land noch stark genug verwurzelt, um eine revolutionäre Abkehr von den Grundideen des Tübinger Vertrages und des Erbvergleichs auszuschließen. Diejenigen, die sich weiter in Richtung einer repräsentativen Umgestaltung vorwagen wollten, blieben in der Minderheit¹⁷⁶. Das Ankämpfen gegen die Bestrebungen des Herzogs, die ausgedehnten ständischen Rechtsansprüche unter Verweis auf ihre Schädlichkeit für das Wohl des Landes zu beschneiden oder zu übergehen, prägte die Ansätze auf dem Reformlandtag; und darin liegt seine Bedeutung begründet. Die Diskussionen von 1797/99 waren kurzfristig „erfolglos, nicht aber folgenlos“¹⁷⁷. Vielmehr darf durchaus behauptet werden, dass der Reformlandtag „eine Wegmarke in der südwestdeutschen Reformtradition dar[stellt], an die die Verfassungsdiskussion nach 1815 anzuknüpfen vermochte“¹⁷⁸. Die Jahre 1799 bis 1805 zeigten ähnliche, wenn auch verstreutere Ansätze. Nicht zu vergessen ist, dass 1800 und 1804 nochmals Landtage einberufen wurden, die es ohne die Hartnäckigkeit der Stände wohl nicht gegeben hätte.

b) Rückbesinnung auf die landesherrliche Oberaufsicht

Der Herzog hatte andere Pläne als die Stände. Mit Friedrich II. unterstand das Herzogtum nicht nur wieder einem protestantischen Herrscher, was zur Entschärfung mancher Gegensätze hätte beitragen können, sondern auch einem fest in der monarchischen Tradition verhafteten Regenten¹⁷⁹. Schon als Erbprinz hatte er die

¹⁷⁴ HStAS, A 11 Bü 41, Sitzungsprotokoll der Ständeversammlung vom 22. August 1800. Dazu auch HÖLZLE, Altes Recht, S. 266.

¹⁷⁵ FRICKER, Entstehung, S. 173. Zur hemmenden Gespaltenheit der Stände vgl. HÖLZLE, Altes Recht, v. a. S. 179–205.

¹⁷⁶ Vgl. GROTHE, Reformlandtag, S. 196–199. Es meldeten sich jedoch auch in der Publizistik Stimmen zu Wort, die ein blindes Festhalten an den alten Rechten und Privilegien scharf kritisierten. Dazu zählte zu Zeiten des Reformlandtags wie auch später im Verfassungskampf der prominente Georg Wilhelm Friedrich Hegel.

¹⁷⁷ Ebd., S. 199.

¹⁷⁸ Ebd., S. 199f.

¹⁷⁹ Eine ausführliche Biographie des späteren Königs liegt mit SAUER, Schwäbischer Zar, vor. Friedrich trat die Regierung im Alter von 43 Jahre an. Zu diesem Zeitpunkt besaß er bereits ausgeprägte militärische und diplomatisch-politische Erfahrungen aus preußischen und russischen Diensten und war über seine Schwester Katharina mit dem Zarenhaus, über seine zweite Ehefrau Charlotte Auguste Mathilde mit dem englischen König familiär

Gefahren erkannt, die eine zu große Macht der Stände für die freie Handlungsfähigkeit des Landesherrn mit sich brachte. Seit seinem Regierungsantritt im Dezember 1797 prallten der herzogliche Machtanspruch und die auf Absicherung der bisherigen Verfassung zielende landschaftliche Politik aufeinander¹⁸⁰. Das dualistische Verhältnis befand sich in einer existentiellen Krise. Noch verfolgte der Herzog nicht den Plan, das Alte Recht um jeden Preis und möglichst auf einen Schlag außer Kraft zu setzen. Tiefgreifende Reformen ließen sich im Interesse einer Stabilisierung – und Vergrößerung – des monarchischen Freiraums jedoch nicht vermeiden.

Das Zurückdrängen des ständischen Einflusses war in seinem Kern weit mehr als ein egoistisches Projekt. Es war eher ein Mittel zum Zweck als das Ziel der Umstrukturierungen. Unter der Führung eines entschlossenen Organisators sollte Württembergs Staatswesen den veränderten Anforderungen der Zeit angepasst werden. Mit den Worten von Volker Press gesprochen: „Friedrich war ein engagierter Reformierender des württembergischen Staates, ihm vor allem verdankte das Land seine Modernisierung: aufklärerisch geprägt, ein Pragmatiker, der vor allem an den Staat dachte, dessen Mehrung und Ausbau sein erstes Anliegen war“¹⁸¹. Für die Landschaft konnte Friedrichs Überzeugung große Einbußen nach sich ziehen, denn was immer an ständischen Rechten dem Vorhaben des Herzogs entgegenstand, drohte mehr oder weniger rücksichtslos aus dem Weg geräumt zu werden. Andererseits bestand die erste Amtshandlung des neuen Regenten 1797 in der überraschenden Bestätigung der alten Landesverträge und einer Genehmigung der diplomatischen Vertretung der Stände¹⁸². Ein aufgeklärter Reformierender und vorausschauender Modernisierer, ein kühler Berechner seiner Chancen oder ein eigennütziger „Despot“¹⁸³, ein „schwäbischer Zar“¹⁸⁴? Herzog Friedrich II. lässt sich nicht einfach der einen oder anderen Kategorie zuordnen. Er war von allem etwas, und er wusste, was er wollte: „Zwei große Aufgaben hatte sich Friedrich also gesetzt; den Kampf um die Ordnung gegen die zerstörende Umwälzung der Revolution und die Schaffung und Stärkung eines zeitgenössischen Staates in der veralteten Welt seines Landes“¹⁸⁵. Auf dem Weg zum Fürstenstaat war das Alte Recht ein Hindernis, und Friedrich sah darin tatsächlich, wie Erwin Hölzle es formuliert hat, „keine geheiligte Ordnung“, aber das machte ihn noch nicht zum „erklärte[n] Feind dieser Verfassung“¹⁸⁶. Die Teile des Alten Rechts, die der angestrebten Organisationsform dienstbar gemacht werden konnten, hatten Überlebenschancen.

verbunden. Vgl. auch HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 142–149; HÖLZLE, *Zeitalter*, S. 64; MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 242 f.; GROTHE, *Reformlandtag*, S. 187; MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1*, hier S. 266–272.

¹⁸⁰ Vgl. Kapitel I.2.b.

¹⁸¹ PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 267.

¹⁸² SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 157 f.

¹⁸³ PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 267.

¹⁸⁴ Vgl. den von SAUER gewählten Titel der Herrscherbiographie.

¹⁸⁵ HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 145.

¹⁸⁶ Ebd.

So erinnerte sich Friedrich an das ihm zustehende Oberaufsichtsrecht und formulierte es in die Pflicht um, das gesamte Rechnungswesen genau zu prüfen und ordnen zu lassen. Ein erster Schritt in diese Richtung sollte die Aufstockung des Personals bei der Landrechnungsdeputation sein, um die Beaufsichtigung und Kontrolle der Ökonomie auf Gemeindeebene sicherzustellen. Der Ausschuss war für eine Reduzierung der Prüfungsaufgaben eingetreten und hatte vorgeschlagen, auf neue Mitarbeiter zu verzichten und stattdessen die vorhandenen besser für ihre Aufgaben zu qualifizieren. Die Stände hatten sogar die Übernahme der Kosten angeboten. Der Geheime Rat hätte es vorgezogen, die Stände nicht zu beteiligen, ungünstigerweise war aber die Rentkammer nicht in der Lage, für zusätzliche Mitarbeiter aufzukommen. So sollte mit dem Ausschuss eine Einigung über die Finanzierung neuer Stellen erzielt werden. Gerade angesichts des stetig wachsenden Geschäftsumfangs maß die Regierung der Oberaufsicht über die Kommunalökonomie besondere Bedeutung bei. Hier durfte die herzogliche Überwachung nicht länger vernachlässigt werden¹⁸⁷. Wenn es nicht anders ging, musste man eben mit dem Ausschuss kooperieren.

Das Rechnungswesen sollte nicht nur effizienter, sondern auch transparenter gestaltet werden. Darin waren sich Herzog und Stände einig. Über die dafür erforderlichen Mittel und Maßnahmen gingen die Ansichten auseinander. Ein höchst strittiger Punkt waren die Verfügungen „auf besondere Decrete“¹⁸⁸, mit denen der Ausschuss Summen in beliebiger Höhe an die Geheime Truhe überweisen konnte. Der Landesversammlung war 1799 mitgeteilt worden, dass künftig der summarische Ausweis zu unterbleiben habe und die Regierung statt dessen eine detaillierte Auskunft über die einzelnen Posten erwarte. Lediglich über einen vereinbarten Betrag dürfte frei disponiert werden¹⁸⁹. In einer vorausgegangenen Resolution hatte der Herzog seine Ziele, die Kontrolle der Verwaltung der Landesgelder betreffend, geschickt als gänzlich uneigennützig, allein im Interesse des Landes liegend dargestellt:

„Diß ist der Punkt, wobei Höchstdieselbe die schönste Veranlassung haben, Ihre Landesväterlichn Absichten, Ihre offenen, unbefangenen Handlungsweisen, und Ihre Entfernung von aller Willkühr in Absicht der Verwendung der LandesGelder, dem ganzen Land kund zu thun. Se. Herzogl. Durch. können Sich nicht leicht Fälle denken, in welchen Herr und Land über eine bedeutende Ausgabe zur gemeinsamen Wohlfarth des Landes einig werden dürften, deren Bekanntmachung bedeutende Nachtheile haben könnte, und eben so wenig wissen es Höchstdieselbe mit Ihren Begriffen von dem Geist der LandesVerfassung zu vereinigen, daß die Einsicht in die Verwendung der Landschaf. Gelder, den Städten und Aemtern versagt werden sollte, ihnen, welche doch diese Gelder

¹⁸⁷ HStAS, A 11 Bü 20, Abschrift eines Geh. Räth. Anbringens über die Verbesserung des Geschäftsgangs und der Organisation der LandrechnungDeputation vom 14. Mai 1799.

¹⁸⁸ HStAS, L 6 Bü 314, Project über die Landschaf. Einnehmerei Rechnungs Receße aus den Beschlüssen der Organisations Deputation und der LandesVersammlung gezogen, 11. und 12. Oktober 1799, [S.2].

¹⁸⁹ HStAS, A 11 Bü 16, Kopie Signatur vom 31. Oktober 1799 an die Landesversammlung zu Folge des hzl. Decrets vom 28. Oktober.

hergeben, und an deren Instruction und ertheilten Gewalten in Absicht der Verwendung, die Landstände, als Repräsentanten, nach der eigenen Verfassung von Württemberg, unabwehlich gebunden sind“¹⁹⁰.

Mit dem Verweis auf die „gemeinsame Wohlfarth des Landes“ ließ sich das von den Ständen verfochtene Verständnis, demzufolge Steuern „Landesgelder“, d. h. Eigentum des Landes bzw. der Kontribuenten seien, in einen egoistischen Vorbehalt uminterpretieren. Immerhin leitete sich der exklusive Verwaltungsanspruch der Landschaft mit seiner Tendenz zur Geheimhaltung aus der Dichotomie von Herr und Land ab, die der Herzog zugunsten des ‚Gemeinsamen‘ zu überwinden schien. Der indirekte Vorwurf, die Stände würden das Land entgegen seiner Rechte über die Verwendung seiner Gelder im Unklaren lassen, war geeignet, die Intention des Herzogs in besseres Licht zu rücken. Die so gewonnenen Sympathien hätten sich in der Folge gegen den ohnehin in Verruf geratenen Ausschuss ausspielen lassen.

Der Geheime Rat überzeugte den Herzog jedoch letztlich davon, vom Plan einer öffentlichen Bekanntmachung der Landschaftsrechnungen Abstand zu nehmen. Zu groß sei die Gefahr, dass bei Kenntnis der genauen Finanzlage sowohl der Kredit des Landes als auch die Zahlungsbereitschaft der Steuerpflichtigen geschmälert würden. Abgesehen davon erforderten einige Posten, z. B. solche im Militärbereich, aus Sicherheitsgründen Geheimhaltung. Auf diesem Wege kam man nicht ohne Risiko weiter¹⁹¹.

Folglich blieb eine erkennbare Wirkung zunächst aus. In einem Schreiben an den Herzog wies der Advokat Johann Jakob Ostertag Mitte 1802 noch einmal deutlich darauf hin, dass eine Rechnungsprüfung nie ihre volle Wirkung entfalten könne, wenn ein bedeutender Posten außerhalb ihrer Reichweite liege. Die Geheime-Truhen-Einrichtung in der bekannten Form eröffne dem Ausschuss einen „Schlupfwinkel“¹⁹². Auch der spätere Staatsminister von Normann erkannte die Problematik, riet aber zu einem zurückhaltenden Vorgehen, um die herzoglichen Intentionen nicht in einem ungünstigen Licht erscheinen zu lassen. Die beste Möglichkeit, das Ziel auf rechtlich einwandfreiem Weg zu erreichen, mochte eine Zusammenarbeit mit den Ständen sein¹⁹³. Ganz abgesehen davon würde eine Zwangsprüfung der

¹⁹⁰ HStAS, A 11 Bü 16, Konzept der Resolution vom 28. Oktober 1799, [S. 6–8].

¹⁹¹ HStAS, A 11 Bü 16, Kopie eines Anbringens des Geheimen Rates vom 29. Oktober 1799.

¹⁹² HStAS, A 11 Bü 55, Schreiben des Advokaten Ostertag an den Herzog betr. Suspendierung der Rechnungsabhör bis zur Entscheidung über die Geheime Truhe vom 17. Juli 1802, [S. 6.] Der Heilbronner Oberamtmann und Advokat Ostertag hatte im Regierungsauftrag die Ursprünge der Geheimen Truhe anhand von Archivunterlagen aus der Zeit von 1554–1772 untersucht. Sein Fazit lautete, dass sich keine Belege dafür finden ließen, dass die Geheime Truhe ursprünglich aus der Einnehmerei versorgt worden sei, ab 1736 seien aber die Verfügungen „auf besondere Decrete“ nachweisbar. Der Ursprung dieser Rubrik bedürfe noch der Klärung, HStAS, A 11 Bü 55, Schreiben des Oberamtmanns Ostertag an den Herzog vom 19. Februar 1802.

¹⁹³ Immerhin stand noch eine reichshofrätliche Entscheidung über eine Klage der Stände betreffend die Untersuchungspläne der Regierung aus.

Rechnungen erhebliche Mühe bereiten, denn ohne Hilfe der Stände wäre statt geordneter Rechnungen „ein Haufen von Papieren“ durchzusehen, in dem man sich erst einmal zurechtfinden müsste¹⁹⁴. Für Normann bestand jedoch grundsätzlich kein Zweifel daran, dass die Oberaufsicht über die Steuerkasse zu den wichtigsten Rechten des Herzogs gehörte, wenn die Stände schon allein die Verwaltung innehatten. Die fortdauernde Verweigerung von Auskünften über die Bewegungen bei der Geheimen Truhe mussten seiner Meinung nach folglich zu einer eigenartigen Sondersituation in Württemberg führen:

„Könnte man andere Principien aufstellen, so würde Wirtemberg das einzige Beispiel einer aus den Steuerbeiträgen der Unterthanen erwachsenen Kasse darbieten, welche blos von der Willkühr ihrer Verwalter abhinge, und derselben eigenem Gewissen ohne weitere Abhängigkeit und Verantwortlichkeit überlassen wäre“¹⁹⁵.

Hier galt es gegenzusteuern. In einer Instruktion an die herzoglichen Prüfungskommissarien vom Juli 1802 wurde klargestellt, dass der Herzog alles getan habe, um den Ausschuss in die Prüfung der vier Einnahmerei-Rechnungsjahrgänge 1797/98, 1798/99, 1799/1800 und 1800/01 sowie der dazugehörigen Nachrechnungen einzubinden. Da der Ausschuss die Aktion jedoch mehr oder weniger boykottierte, sei man gezwungen, die Arbeit allein zu erledigen. Hauptsächlich ging es um die Untersuchung derjenigen Zahlungsanweisungen, von denen der Geheime Rat keine Kenntnis erhalten hatte. Notfalls sollten sogar die Kassen versiegelt und die Akten beschlagnahmt werden. Gleichzeitig war man weiterhin bemüht, das Ganze nicht als Willkürakt der Regierung erscheinen zu lassen, und zog deshalb Notare zur Beobachtung und Beglaubigung der Vorgänge hinzu, die als ausschließlich dem Landeswohl dienend deklariert wurden¹⁹⁶.

Im Jahr 1804 nahm die Regierung erneut Anlauf zu einer umfassenden Untersuchung. Herzog Friedrich wünschte dieses Mal eine vollständige Übersicht über das ständische Kassen- und Kreditwesen. Auch jetzt sollten Zeugen anwesend sein, um zu beweisen, dass sich der Landesherr trotz der Verweigerungshaltung des Ausschusses bemühte, die Rechte der Stände so weit es nur ging zu wahren. Mit der Durchsicht und Kontrolle der Rechnungen war es nicht getan; ein Soll-Ist-Vergleich erforderte eine aktuelle Ermittlung des tatsächlichen Kassenbestandes, d. h. man musste nachzählen. Diese Aufgabe hatten die herzoglichen Beauftragten von vornherein selbst zu übernehmen, statt sich auf die Angaben der Kassierer zu verlassen. Davon abgesehen sollte aber alles unberührt bleiben¹⁹⁷. Es ging – noch –

¹⁹⁴ HStAS, A 203 Bü 286, Gutachten des Geheimen Rats vom 6. Juli 1802 betr. das Vorgehen im Falle einer weiteren Kooperationsverweigerung seitens des Ausschusses bei der Rechnungsabhör.

¹⁹⁵ HStAS, A 205 I Bü 30, von Normann: Unzielsetzliche Gedanken über das landschaftliche Cassenwesen überhaupt, und insbesondere über die Verrechnung der RechnungsAbhör-Deputation mit einem Mitglied vom 18. Juli 1802, [S. 4].

¹⁹⁶ HStAS, A 11 Bü 55, Instruktion für die herzoglichen Abhörkommissarien, Entwurf von Ostertag, o.D., vermutlich 3. Juli 1802, jedenfalls maximal sechs Tage vor dem 5. Juli 1802.

¹⁹⁷ HStAS, A 11 Bü 68, Instruktionsentwurf des Geheimen Rates vom 20. Februar 1804.

um eine Untersuchung, nicht um eine Usurpation der Steuerkasse. Ein derartiges Vorgehen rief dennoch unweigerlich den schärfsten Protest der Stände hervor.

Konkreten Anlass zur Sorge hatte der Regierung einige Jahre zuvor bereits die Entsendung ständischer Vertreter nach Wien und Paris gegeben, 1804 war es nun der landschaftliche Kontakt zu dem in der französischen Hauptstadt weilenden Erbprinzen Friedrich Wilhelm. Der Ärger des Herzogs darüber, dass die Landschaft seinem Sohn offenbar großzügig Mittel zukommen ließ, war gleich doppelt motiviert¹⁹⁸. Zum einen konnte es ihm nicht gefallen, dass die Stände hinter seinem Rücken den Thronfolger unterstützten und im nächsten Schritt möglicherweise seinen eigenen Regierungsanspruch in Frage stellen würden. Zum anderen benötigte Friedrich jeden verfügbaren Gulden Landesvermögen selbst. Das zweitgenannte Motiv wurde, aufgewertet zur Sorge um das Landeswohl, offiziell als einer der Gründe für das Eingreifen der Regierung in die freie Kassenhaltung der Stände angeführt¹⁹⁹. Nun war zwar die Finanzlage in Württemberg tatsächlich desaströs, die vermeintliche Gefährdung des Landeswohls durch die Landschaft muss jedoch eher als ein vorgeschobenes Argument gewertet werden. Der ständische Alleingang widersprach schlicht Friedrichs Monarchieverständnis. Dem Land gegenüber offen als Bekämpfer des Alten Rechts aufzutreten wäre der Sache in der ohnehin angespannten Lage jedoch nicht dienlich gewesen. Die öffentliche Meinung ließ sich so nicht gewinnen.

¹⁹⁸ Die Rede ist hier von der nicht unerheblichen Darlehenssumme von 200.000 fl. plus eines jährlichen Donativs von 20.000 fl. Das Darlehen war von französischen Gesandten vermittelt worden, da der erste Konsul als Gegenleistung für die dem Land verschafften Vorteile eine solche Unterstützung des Kronprinzen erwartete. Vgl. SAUER, Schwäbischer Zar, S. 210 f. Allerdings war der Landschaft nach einem Reichshofratskonkulum vom November 1801 die Zusammenarbeit mit ausländischen Mächten verboten (vgl. HStAS, A 205 II Bü 292, Aufsatz über die neuesten Verfallenheiten in landschaftl. Angelegenheiten vom 30. September 1804). Der Herzog erhielt schließlich durch einen Verrat des Ausschussmitgliedes Elias Gottfried Steeb Kenntnis von den Zahlungen. Steeb's Verhalten kam für die Stände überraschend, war er doch u. a. für den Verleger Johann Friedrich Cotta (* 1764 † 1832) als Herausgeber der Landtagsverhandlungen 1797–1799 tätig gewesen. Der vermögende Verleger war es wiederum, der für die Finanzierung des Thronfolgers im Exil sorgte (dazu NEUGEBAUER-WÖLK, *Revolution und Constitution*, S. 312 und 409 f.). Der Erbprinz bekannte sich in dieser Situation zwar offen zur Landschaft und gegen seinen Vater, letzterer reagierte auf die vermeintliche Verschwörung jedoch mit der Auflösung des erst am 19. März zusammengetretenen Landtags am 20. Juni 1804 und verweigerte dem Landschaftskonsulenten Dr. Gros die Bestätigung. Vgl. HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 313–319; GRUBE, *Landtag*, S. 476; GROTHE, *Reformlandtag*, S. 195 f.; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 201.

¹⁹⁹ Vgl. HStAS, A 203 Bü 194, Abdruck der an die allgemeine Landes-Versammlung erlassenen Signatur vom 12. Juni 1804 betr. Untersuchung der Geldleistungen an den Kronprinzen. Vgl. auch HStAS, A 205 II Bü 292, gedrucktes Reskript betr. Mißstände bei der Verwaltung der Steuergelder durch den Landschaftlichen Engeren Ausschuss vom 22. September 1804. Hier weist der Herzog explizit darauf hin, dass die Gelder gerade in dem Moment willkürlich verschleudert und Kredite aufgenommen würden, wo eigens zur Verminderung der Schuldenlast ein Landtag einberufen worden sei – der inzwischen allerdings auch schon wieder aufgelöst worden war.

Die Argumentation wurde folglich darauf gestützt, dass die Rechte des Herzogs schließlich gleichzeitig eine Verpflichtung seien. Es führe also kein Weg daran vorbei, dass er notfalls auch Maßnahmen ergreife, die dem Ausschuss oder den Ständen nicht gefielen, mochten diese auch behaupten, die Abschirmung der Steuerkasse diene allein der Aufrechterhaltung des Kredits.²⁰⁰ Selbst ein Kassensturz müsse jetzt als legitime Maßnahme gelten, die Gelder der Steuerzahler vor unrechtmäßiger Verwendung durch den Ausschuss zu schützen. Dass die bisher mögliche Rechnungsprüfung nicht zu brauchbaren Ergebnissen führte, erklärte man damit, dass einerseits die pauschale Rubrik „auf besondere Decrete“ dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet und andererseits die bereits erfolgte Durchsicht der Landschaftseinnehmerechnungen gezeigt hätte, „daß in der bisher gewöhnlichen Form der Abfassung und Stellung derselben recht wesentlicher Mangel, und aller ordentlichen Rechnungs-Stellung zuwiderlaufende Gebrechen sich finden“²⁰¹. Gerechtfertigt wurde die umfassende Ausübung des Oberaufsichtsrechts damit, dass der Herzog zeitnahe Einsicht und Aufklärung wünschte, um nicht erst im Nachhinein feststellen zu müssen, dass die Landesgelder auf unzulässige Weise verwendet worden waren²⁰². Das wäre schließlich zum Schaden des ganzen Landes gewesen. Die Gelder der Geheimen Truhe, so stellte Regierungsrat Johann Christoph Gottlieb Pistorius²⁰³ als „wahrer Vaterlands-Freund“ 1804 klar, seien nur für kleinere Nebenausgaben vorgesehen, nicht jedoch, um damit Ausgaben zu bestreiten, die in den gemeinsamen Verantwortungsbereich von Herrn und Land fielen²⁰⁴, wobei gemeinsame Verantwortung für ihn hieß, dass der Landesherr entschied, und das Land die notwendigen Mittel beisteuerte.

Eine wichtige Behauptung war die, dass es sich bei den Steuern nicht um privates Eigentum der Stände, nicht einmal der Kontribuenten, sondern um Staatsgelder handele, für die der Regent auch ohne direkte Beteiligung an der Administration

²⁰⁰ HStAS, A 205 I Bü 30, Advokat Ostertag: Zusammenstellung allgemeiner Rechtsgrundsätze betr. Erhebung und Verwaltung der Steuern mit Bezug auf den Erbvergleich und Arbeiten von Moser und Maier, o.D., vermutlich April 1802.

²⁰¹ HStAS, A 203 Bü 195, Anbringen des Geheimen Rats an den Herzog betr. Einberufung des Landtags vom 8. November 1804. Die Regierung hoffte, im nächsten Landtag mehr Unterstützung für ihre Vorhaben zu finden. Aus diesem Grund sollten die Assessoren Christian Friedrich Baz, Heinrich Immanuel Klüpfel, Ernst Bernhard Wagner, Philipp Friedrich Keller und Julius Friedrich Bilfinger von der Versammlung ausgeschlossen werden. Sie waren wegen ihrer Blockadehaltung bereits suspendiert worden, das Problem war nun, dass sie erst hätten zurückkehren müssen, um dann durch Rücktritt ihre Stellen für dem Herzog genehme Personen freizumachen.

²⁰² HStAS, A 203 Bü 336, Konzept einer Signatur an den Landschaftlichen Größeren Ausschuss vom 3. Juli 1804.

²⁰³ Johann Christoph Gottlieb Pistorius (* 09.09.1732 † 13.01.1806), 1756 Regierungsekretär in Stuttgart, 1757 Oberamtmann in Heidenheim, 1767 in Göppingen.

²⁰⁴ HStAS, A 11 Bü 55, Bemerkungen über die neueste innere Angelegenheit Württembergs samt mehreren Beilagen, von einem wahren Vaterlands-Freund (Regierungsrat Johann Christoph Gottlieb Pistorius), 1804.

selbstverständlich Mitverantwortung trage²⁰⁵. Diese Steuerdefinition mag überraschen, wenn man sich vor Augen hält, dass ein übergeordnetes Gemeinwesen in der württembergischen Staatsauffassung um 1800 durchaus noch keine feste Bezugsgröße darstellte. Der Gedanke eines übergeordneten Staatswesens schimmerte hier zwar auf, erreichte aber noch keine eigene Rechtsposition, sondern diente eher als Mittel zum herzoglichen Zweck. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Friedrich sich ehrlich um das immer wieder betonte Wohl des Landes, mag darunter nur die Bevölkerung oder das Herzogtum mit seinem Regenten verstanden sein, sorgte. In erster Linie galt sein Streben jedoch der Erhaltung seiner Machtposition, die von außen durch die Revolutions- und napoleonischen Kriege sowie von innen durch die Konkurrenz des Ausschusses bedroht war. Der Dualismus machte in dieser Belastungsphase eine Bewährungsprobe durch, lebte aber noch.

Die gültige dualistische Struktur des Finanzwesens ließ nicht zu, dass die Regierung einen Alleinanspruch auf die Steuern geltend machte. Steuern und Stände gehörten zusammen wie Kammergut und Herzog. Für beide Seiten brachte der Versuch, über den jeweils anderen Finanzkomplex mehr zu erfahren oder seine Verwendung stärker zu überwachen geschweige denn zu beeinflussen, erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Die einzige Möglichkeit, den Exklusivanspruch der Landschaft mit einigem Erfolg zu negieren, war die gedankliche Zuordnung der Gelder zu einer ‚dritten Instanz‘, über die sich eine gemeinsame Zuständigkeit behaupten ließ. Diese Instanz war weder eine eigenständige Rechtsperson, noch wurde sie vom Landesherrn oder der Landschaft verkörpert. Sie war eine Gemeinschaft mit zwei Mitgliedern – Herrn und Land –, die ansonsten in getrennten Bereichen operierten. Dazu passt, was Regierungsrat Pistorius in seinen Bemerkungen über die inneren Angelegenheiten Württembergs schrieb. Steuern, so argumentierte und definierte er, gehörten weder allein dem Regenten noch dem Land. Über der Betonung der ständischen Verfassung würden teilweise die Rechte des Landesherrn übersehen, deren Ausübung durch das ständische Recht zur Verwaltung der Steuern zwar erheblich eingeschränkt sei, während aber gleichzeitig die Landesverträge auch der Verfügungsfreiheit der Stände Grenzen setzen würden²⁰⁶. Wenn davon die Rede war, dass Steuern Eigentum des Staates seien, war damit gemeint, dass sie weder allein der Landschaft noch allein dem Landesherrn, sondern beiden gemeinsam gehörten. ‚Staatsgelder‘ waren ‚Gemeinschaftsgelder‘. In diesem Sinne war man bei den Steuern bewusst oder unbewusst schon einen Schritt weiter als beim Kammergut, das, obwohl es ebenfalls der Finanzierung der allge-

²⁰⁵ HStAS, A 11 Bü 55, Oberamtmann Ostertag: Entwurf eines Dekrets an den Geheimen Rat betr. landschaftl. RechnungsAbhör und Bemerkungen zu einzelnen Paragraphen vom 2. August 1802. Vermutlich ebenfalls Ostertag wiederholt diese Sichtweise in: Von den Rechten des Landesherrn über die Landschaftseinnahme, o.D., wohl 1804 (HStAS, A 205 I Bü 30, eine kürzere Fassung in derselben Akte stammt vermutlich von Normann).

²⁰⁶ HStAS, A 11 Bü 55, Bemerkungen über die neueste innere Angelegenheit Württembergs samt mehreren Beilagen, von einem wahren Vaterlands-Freund (Regierungsrat Johann Christoph Gottlieb Pistorius), 1804.

meinen Regierungstätigkeit zu dienen hatte, erst in der Verfassung von 1819 offiziell zum Staatsgut im Sinne eines Eigentums des Königreiches erklärt wurde.

Gelang es, das Land davon zu überzeugen, dass es die Ausschussverwaltung war, die der Steuerkasse Schaden zufügte, stand der Weg zu weiterem herzoglichem Eingreifen offen. Niemand würde wollen, dass der Landesherr seiner Verantwortung für das Wohl des Landes nicht nachkam. Maßnahmen gegen einen Verrat an den allgemeinen Interessen durften folglich mit öffentlicher Unterstützung rechnen. Die Berufung auf das Wohl des Landes war keine reine Lüge, aber sie hatte vor allem eine Legitimierungsfunktion zu erfüllen. Der Begriff „Staatsgelder“, wie er in den zeitgenössischen Quellen Verwendung findet, ist ebenfalls nicht von dem Verdacht freizusprechen, bis zu einem Grad ein Kampfbegriff in der Auseinandersetzung mit den Ständen gewesen zu sein. Seine positive Konnotation ergab sich aus der Idee, dass das damit bezeichnete Vermögen nicht einfach von der Regierung nach Belieben verbraucht, sondern eindeutig zum Nutzen aller Württemberger eingesetzt würde. Solange der Herzog glaubwürdig versichern konnte, zum Besten des Landes zu handeln, durfte er sich Hoffnung machen, dass die Öffentlichkeit sein Eingreifen in den Kompetenzbereich des Ausschusses als legitim erachtete.

Diese Karte gedachte Friedrich 1804 auszuspielen, nachdem er vorher den Landtag aufgelöst hatte. Er warf dem Ausschuss, namentlich den Mitgliedern Christian Friedrich Baz, Julius Friedrich Bilfinger, Johann Georg Kerner, Philipp Friedrich Keller, Heinrich Immanuel Klüpfel, Friedrich Amandus Stockmayer, Ernst Bernhard Wagner und Johann Friedrich Christoph Weisser vor²⁰⁷, den Eid, der eigentlich zur Information des Landesherrn verpflichtete, in einer Weise umzudeuten, die geeignet sei „den Engeren Ausschuss mit einemale zum freien unumschränkten Verwalter der Landes-Gelder [zu] machen, der die Begehung der schwersten Verbrechen erleichtern, und nach Umständen selbst den Umsturz des Staats und der Verfassung begünstigen würde“²⁰⁸. Der Landesherr war nicht länger gewillt, dem Treiben der ständischen Administratoren tatenlos zuzusehen:

„Kraft der Seiner Churfürstlichen Durchlaucht zustehenden obersten Aufsicht über die Verwaltung der Landes-Gelder vermögen aber HöchstDieselben unter diesen Umständen nicht, solche fernerhin in den Händen derjenigen zu belassen, die durch verfassungswidrige einseitige und weit aussehende Verwendungen von Landes-Geldern und Landes-Kredit, [...] ihre konstitutionsmäßige Befugnisse und Pflichten in einem so hohen Grade überschritten haben“²⁰⁹.

²⁰⁷ Heinrich Immanuel Klüpfel (* 1758 † 1823), Bürgermeister von Stuttgart und Obertribunalrat; Wagner, Händler und Ratsverwandter aus Calw; Johann Friedrich Christoph (von) Weisser (* 10.12.1752 † 09.04.1833), seit März 1799 zweiter Landschaftssekretär, später Staatsrat, Mitglied der Kommission zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs von 1815.

²⁰⁸ HStAS, A 205 II Bü 292, gedrucktes Reskript betr. Mißstände bei der Verwaltung der Steuergelder durch den Landschaftlichen Engeren Ausschuss vom 22. September 1804, [S.3].

²⁰⁹ HStAS, L 6 Bü 320, gedrucktes Reskript des Herzogs an den Engeren und Großen Ausschuss, die Entlassung von Heinrich Immanuel Klüpfel, Christian Friedrich Baz, Ernst Bernhard Wagner, Philipp Friedrich Keller und Julius Friedrich Bilfinger betreffend vom 22. September 1804, [S.1].

Einige der genannten Personen wurden aus ihren Ämtern entfernt. Die Sorge um die vereinbarungsgemäße Verwendung diente hier noch dem Herzog als Rechtfertigung für ein Eindringen in den Kompetenzbereich des Ausschusses. Später kehrten sich die Verhältnisse um, und die Stände verlangten ihrerseits voller Misstrauen gegenüber der Ausgabenpolitik des Landesherrn stets rechtzeitige Information über die Finanzlage und forderten die strikte Einhaltung der vereinbarten Zweckbindung. Stände und Regierung lieferten sich weiterhin ein Tauziehen um das letzte Wort und schoben sich gegenseitig die Schuld für die Konsequenzen des Finanzstreits zu.

Die Unantastbarkeit der Ständekasse war und blieb der größte Streitpunkt. Jegliche Eingriffsversuche beantwortete die Landschaft oder meistens der Ausschuss mit hartnäckiger Verweigerung gegenüber Verständigungsvorschlägen der Regierung. Berühmtheit haben hier der Landschaftskonsulent Friedrich Amandus Stockmayer d. J. und seine Ehefrau Luise erlangt, die sogar eine Haftstrafe in Kauf nahmen, um den Rechtsstandpunkt der Stände zu verteidigen. Hintergrund war die geplante große Kassen- und Rechnungsprüfung des Jahres 1804, gegen die letztlich erfolgreich Klage beim Reichshofrat eingereicht worden war²¹⁰. Herzog Friedrich ließ sich davon zunächst in seinem Bemühen um das Wohl des Landes und dessen Gelder nicht beirren. Er entsandte eine Prüfungskommission²¹¹ ins Landschaftsgebäude, hatte aber die Rechnung ohne die Stände gemacht. Diese holten zum Gegenschlag aus und enthielten der Kommission mit immer neuen Begründungen die verlangten Akten vor. Je mehr der Herzog drängte, desto konsequenter weigerte sich der Ausschuss, auch nur ein Stückchen nachzugeben.

Stockmayer d. Ä. hatte sich im Zuge seiner Wiedereinsetzung als Landschaftskonsulent auf dem Landtag 1800 noch als Gehilfe des Herzogs einspannen lassen und auf eine Wiederherstellung des eingespielten Verhältnisses von Ausschussoligarchie und Regierung hingearbeitet²¹². Andererseits hatten die Landtage von

²¹⁰ Der Ausschuss betonte, eine Prüfung nicht fürchten zu müssen, aber eine Teilnahme wegen des Rechtsverstoßes der Regierung nicht verantworten zu können, vgl. HStAS, A 203 Bü 336, Erklärung des Größeren Ausschusses vom 25. Juni 1804 auf die Signatur vom 20. Juni die kommissarische Untersuchung der Landesgelder betreffend. Per Reichshofratskonklusum vom 15. Juni 1804 wurde den Ständen wohl Recht gegeben, dass sich der Landesherr mit der Rechnungsprüfung begnügen müsse. Ein entsprechender Verweis findet sich in HStAS, A 205 I Bü 33a, Abschrift einer Erklärung des Größeren Ausschusses vom 31. August 1804 in Antwort auf ein Dekret vom 7. August 1804. Die einseitige Kassenuntersuchung wurde nochmals in einem Konklusum vom 1. Februar 1805 untersagt.

²¹¹ Zu Mitgliedern der Kommission hatte der Herzog von der Regierungsseite Ernst Levin Graf von Wintzingeroda, Weckherlin, Johann Friedrich Christoph von Weisser und Mohl vorgeschlagen, von den Ständen sollten u. a. Friedrich Amandus Stockmayer und später Ludwig Friedrich Griesinger teilnehmen, dessen Weigerung besonders heikel war, da er gleichzeitig in Diensten des Herzogs stand, vgl. HStAS, A 203 Bü 336, Anbringen des Geheimen Rats mit Entschließungen des Herzogs vom 2. Juli 1804.

²¹² Der Ausschuss hatte beispielsweise durch seinen Einsatz die eigene „Ökonomie“ zurück- erhalten, die ihn mit Dingen des täglichen Bedarfs versorgte, vgl. dazu GRUBE, Landtag, S. 470.

1797/99 und 1800 geheime Instruktionen verabschiedet, die auf die Verteidigung der Landesrechte einschworen und Konsulenten wie Ausschussmitglieder in die Lage versetzten, die dafür notwendigen Maßnahmen ergreifen zu können²¹³. 1804 zeigte sich, wie weit einzelne in ihrem Einsatz für das Land zu gehen bereit waren. Hätte Stockmayer d. Ä. kein Problem damit gehabt, die ständischen Kassenrechte zum eigenen Vorteil zu verraten, fiel die entscheidende Rolle nunmehr seinem Sohn zu, der dem Herzog mit allen Konsequenzen entgegentrat. Er setzte voll und ganz auf die Landschaft und fand dort auch festen Rückhalt. Wie der Vater zur Symbolfigur der oligarchischen Degeneration geworden war, stieg der Sohn zum Helden im Kampf um die Landesrechte auf. Luise Stockmayer hatte im Auftrag ihres Mannes zahlreiche Rechnungen im Keller des Landschaftsgebäudes versteckt, wo sie trotz gründlicher Suche lange unentdeckt blieben. Um das zu erreichen, entwickelten die Stände eine geschickte Hinhaltenaktik. Zunächst erschienen die von der Landschaftsseite verpflichteten Ausschussmitglieder Stockmayer, Griesinger²¹⁴ und Binder überhaupt nicht zur Untersuchung im Landschaftsgebäude. Dann stellte Stockmayer klar, dass er keine Berechtigung zur Herausgabe der Akten habe, außerdem würden sie noch anderweitig benötigt. Schließlich erließ der Engere Ausschuss eine Anweisung, die es sämtlichen landschaftlichen Offizieren untersagte, ohne Rücksprache Akten oder Auskünfte an die herzogliche Deputation zu geben. Zudem verweigerten alle Ausschussmitglieder bei Befragungen die Aussage²¹⁵. Als endlich Akten vorgelegt wurden, enthielten diese nicht das gewünschte Material. Die ständischen Verantwortlichen zeigten sich selbst überrascht von dessen Fehlen. Man müsse nun zwecks Klärung auf den Registrator warten²¹⁶. Inzwischen waren gute vier Monate verstrichen, da fiel Stockmayer ein, dass die Rechnungen der Jahre 1801 bis 1803 gerade erst geprüft worden seien und bis zur Klärung der Beanstandungen durch den zuständigen Rechner sicherlich noch mindestens acht Tage vergehen würden, und dass die Abschriften dann ja auch noch gebunden werden müssten²¹⁷. Zu guter Letzt behauptete man, den Schlüssel zu dem Kellerraum, in dem die Akten vermutet wurden, nicht zu haben und nicht zu wissen, wer ihn haben könnte. Überhaupt könne man sich das Verschwinden der Dokumente nicht erklären. Bei dieser Version blieben die

²¹³ Ebd., S. 471; SAUER, Schwäbischer Zar, S. 165 f.

²¹⁴ Ludwig Friedrich Griesinger (* 02.06.1767 † 02.02.1845), Rat und Prälat, Assessor des Großen Ausschusses.

²¹⁵ Mit den Vorgängen beschäftigen sich mehrere Akten in HStAS, A 203 Bü 336, dazu auch in L 6 Bü 320, Kopie der Anweisung des Engeren Ausschusses vom 9. Juli 1804 und die Berichte der Untersuchungsdeputation und die Erklärungen des Größeren Ausschusses in A 11 Bü 70.

²¹⁶ HStAS, A 203 Bü 343, Bericht der Rechnungsprüfungskommission betr. Unauffindbarkeit der landschaftl. Rechnungen vom 17. Oktober 1804.

²¹⁷ HStAS, A 203 Bü 343, Anzeige des Geheimen Rats betr. Probleme bei der Rechnungsabhör vom 18. Oktober 1804, mit Entschließung des Kurfürsten vom 19. Oktober 1804 betr. Ermittlung der für die Hinwegschaffung Verantwortlichen.

Ausschussmitglieder selbst dann noch, als der Verantwortliche längst gefunden und in Haft genommen worden war.²¹⁸

Von einem guten Verhältnis zwischen Landesherrn und Landschaft konnte in dieser Situation bei bestem Willen nicht die Rede sein. Während Stockmayer im Gefängnis saß, war die Regierung bei genauerer Betrachtung der Lächerlichkeit preisgegeben, da sie im eigenen Land von den Ständen vorgeführt wurde. Überspitzt gesagt erinnerte der ganze Vorgang an ein Theaterstück, in dem die ‚schlaunen‘ Stände dem ‚dummen‘ Herzog auf der Nase herumtanzen. Am Ende berief Friedrich im November erneut einen Landtag ein, gab der Inhaftierte doch noch den entscheidenden Hinweis auf den Verbleib der gesuchten Rechnungsakten, und verzichtete der Herzog über all dem auf die Kassenprüfung, die nun die Landesversammlung zu besorgen hatte. Das war ein klarer, wenn auch nur kurzlebiger Sieg für die Stände und ihre Rechte²¹⁹.

Hinter dem, was in der Rückschau bisweilen wie ein Spiel wirken mag, steckte bitterer Ernst, wie nicht zuletzt die Opfer zeigen, die manche für die Sache der Stände zu bringen bereit waren. Den Akteuren rein eigennützige Privilegiensicherung statt Wahrung der allgemeinen Landesinteressen als Motiv zu unterstellen, wäre angesichts der Sanktionen der Regierung wohl ungerecht, reichten letztere doch immerhin von Nichtbestätigung gewählter Vertreter über Entlassungen bis hin zu Prozessen und Verhaftungen. Im Fall Stockmayer herrschte Einigkeit unter den Ausschussmitgliedern. Das Verhalten des Ehepaars wurde als vollkommen legitim akzeptiert. Es habe sich um eine Sondersituation gehandelt, in der keine Handlungsalternative bestand. Stockmayer sei in der Pflicht gewesen, die Akten in Sicherheit zu bringen, und seine Frau dürfe für ihre Hilfeleistung erst recht nicht bestraft werden. Der Ausschuss hob hervor, dass es ohne das rücksichtslose und rechtswidrige Vorgehen der Regierung nie so weit gekommen wäre²²⁰. In diesem Licht betrachtet, verteidigten die Stände eine Bastion der Partizipationskultur in damaliger Form gegen Angriffe der Regierung.

Ein weiteres Problem stand auf der Liste des Herzogs: die Kreditpolitik des Ausschusses. Der erwähnte Regierungsrat Pistorius hatte in seinen Bemerkungen über die Finanzrechte des Herzogs und der Landschaft klar hervorgehoben, dass sich die gemeinsame Verantwortung für die Landesgelder nicht nur auf die Aktiva

²¹⁸ Der Herzog wusste genau, wer die Verantwortlichen waren, da Luise Stockmayer in einem Brief an ihren Vater, den Hofgerichtsadvokaten Frommann, die Tat eingestanden hatte. Das Versteck der Akten nannte sie jedoch nicht, vgl. HStAS, A 203 Bü 343, (Dok. 14) Reskript des Herzogs vom 23. Oktober 1804. Dazu auch GRUBE, Landtag, S. 478.

²¹⁹ Dazu ebd., S. 479.

²²⁰ HStAS, A 203 Bü 343, Kopie der Erklärung der Ausschüsse vom 15. November 1804 betr. die kurfürstliche Signatur vom 8. November 1804. Für besondere Aufregung hatte der Umstand gesorgt, dass nicht nur der Regierung die Rechnungen vorenthalten wurden, sondern dass es der Ausschuss zugelassen habe, dass derartig wichtige Staatspapiere „ein leichtes Spiel weiblicher Vermessenheit werden konnten“, HStAS, A 203 Bü 343, gedrucktes Reskript des Geheimen Rats betr. den Fall Stockmayer vom 8. November 1804, [S. 3], erschien wohl in der Cottaschen Zeitung, vgl. Dok. 51 in derselben Akte.

erstrecke. Eine einseitige Disposition sei im Schuldenwesen ebenso unzulässig. Das eigenmächtige und unkontrollierte Wirtschaften der Ausschussmitglieder gab Anlass zu größter Sorge und zählte für den Herzog und seine Regierung zu den gefährlichsten „Verbrechen der Stände“:

„Sie gebrauchen zu solchem Zweck vorzügl. den Credit des Landes weil auf solche Art die Dauer des Geheimnisses am leichtesten von ihnen abhängt: und so wohl hieraus die Vermuthung entstehen muss daß das Land viel mehr verschuldet seyn kann als es Landschaftl. Rechnungen ausweisen; so würde es Pflicht für den Landesherrn, den Zustand der Activi und Passivi richtig zu erörtern, und für die Zukunft alle Wege abzuschneiden durch welche ferner solcher Unfug getrieben werden kann“²²¹.

Der „Unfug“, soviel stellte der Verfasser des zitierten Aufsatzes klar, könnte das Land in den Ruin treiben, wenn sich herausstellen sollte, dass deutlich mehr Gelder für Zins und Tilgung benötigt würden, als bislang bekannt sei. Dabei war es schon ohne diese Zusatzbürde nicht gerade rosig um die Verschuldung des Herzogtums bestellt.

Auch die gemeinsamen Verbindlichkeiten gehörten deshalb zu den Reformprojekten der Jahre 1797/99 bis 1805. Ohne solide Schuldenwirtschaft waren die besten Einnahmerechnungen und Ausgabepläne im Endeffekt wirkungslos. Hier war einiges zu tun, wenn das ehrgeizige Ziel einer kurzfristigen Rückzahlung der Kredite erreicht werden sollte²²². Auf dem Reformlandtag waren die Schulden zwar zur Sprache gekommen, konkret wurden die Reformansätze aber erst ab 1801 mit der herzoglichen Ankündigung, das gemeinschaftliche Schuldentilgungsinstitut auf Georgii 1803 (23. April) zu schließen. Bis dahin musste geklärt werden, mit welchen Einzahlungen die Regierung und die Landschaft jeweils noch im Rückstand waren, es musste für deren schnellstmögliche Einsendung an die Schuldenkasse gesorgt werden, und es musste entschieden werden, was mit einem möglicherweise verbleibenden Schuldenrest geschehen sollte, d. h. wer dafür die Verantwortung zu übernehmen hatte.

Der Einlieferungsverzug ließ sich nicht von heute auf morgen beheben, da die verfügbaren Mittel notgedrungen bereits für laufende Kosten verwendet wurden. Wollte man die Gemeinschaftsschuld begleichen, blieb kaum etwas anderes übrig, als wieder getrennt neue Kredite aufzunehmen. Sonderlich effizient war das nicht. Während die Stände einen Landtag entscheiden lassen wollten²²³, drängte die Regierung auf eine Ausschussentscheidung. Schließlich habe man sich auch sonst nicht gerade mit Anleihen schwer getan. Der Geheime Rat schlug vor, es beim geplanten Auflösungsstermin zu belassen. Sollten die Stände bis dahin ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sein, würde ihnen die Verantwortung für die Rest-

²²¹ HStAS, A 205 II Bü 292, Entwurf eines Aufsatzes über die „Verbrechen der Stände“, o. D., datierbar auf September 1804, Verfasser unbekannt, vermutlich Staatsminister Wintzingeroda, [S. 2 f.].

²²² Vgl. die Darstellung der Schuldenproblematik in Kap. I.2.a.

²²³ HStAS, E 31 Bü 154, Erklärung und Bitte des Ausschusses vom 18. März 1802.

schuld alleine zufallen²²⁴. Der Herzog genehmigte das weitere Vorgehen in dieser Richtung²²⁵.

Im Juni 1802 meldete der Geheime Rat, dass von der Ursprungsschuld in Höhe von vier Millionen fl. nur noch 30.000 fl. verblieben seien, die von beiden Seiten beglichen werden sollten²²⁶. Eigentlich wäre die Inanspruchnahme der Stände damit erledigt gewesen, denn für mehr als die genannten vier Millionen galt die gemeinsame Tilgungsverpflichtung nicht. Die tatsächliche Schuldensumme war aber um rund eine Million fl. höher. Für diesen nicht unerheblichen Rest musste eine Lösung gefunden werden. Die Regierung berief sich darauf, bisher noch nicht von Nachlässen und Verzichten profitiert zu haben, deshalb seien auch die Stände weiter mitverantwortlich. Die Zusatzschulden sollten folglich aufgeteilt werden²²⁷. Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass nachträglich noch Forderungen geltend gemacht würden, stellte sich die Frage, wie in einem solchen Falle zu verfahren sei. Hatten die Gläubiger auch nach Auflösung des Schuldenzahlungsinstituts noch Ansprüche an die landesherrlich-ständische Schuldnergemeinschaft, oder mussten sie die eine oder andere Partei als Einzelschuldner akzeptieren? Entschied man sich für letzteres, stand das Problem im Raum, wie bestimmt werden sollte, welche Gläubiger, nach welchen Kriterien und mit welchen Summen wem zugeordnet wurden. Sinnvoller erschien die Fortsetzung der Kooperation bis zur endgültigen Erledigung aller Forderungen, wofür es dann allerdings eines neuen gemeinsamen Instituts bedurfte, das jedoch anders strukturiert sein sollte.

Am 30. Januar 1803 teilte der Geheime Rat dem Größeren Ausschuss mit, dass für die Summe, die nicht zu den ursprünglichen vier Millionen fl. gehörte, erneut ein gemeinschaftlicher Fonds eingerichtet werden sollte. Damit wäre auch das Problem des landschaftlichen Beitragsrückstands gelöst, weil die Summe eingerechnet werden könnte. Auf eine Deputation wollte die Regierung nun verzichten. Ein herzoglicher Diener sollte die Geschäfte unter Hinzuziehung eines landschaftlichen Deputierten führen²²⁸. Auch wenn der Ausschuss einzelne Ansichten der Regierung über die Beteiligungspflicht der Stände nicht teilte, akzeptierte er die Aufhebungs- und Neueinrichtungspläne grundsätzlich²²⁹.

²²⁴ Wieder wies der Ausschuss darauf hin, dass ein Landtag nötig sei, um über die Verteilung der Restschuld zu entscheiden, HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen des Größeren Ausschusses vom 6. September 1802.

²²⁵ HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen des Geheimen Rats an den Herzog vom 1. April 1802.

²²⁶ HStAS, E 31 Bü 154, Anbringen des Geheimen Rats, den Zustand des gemeinschaftl. Schuldenzahlungsinstituts und dessen bevorstehendes Ende betr. vom 3. Juni 1802. An anderer Stelle wird die Restschuld mit 40.000 fl. angegeben.

²²⁷ Am 18. Juni 1802 wurde der Ausschuss aufgefordert, diesbezüglich Vorschläge zu machen.

²²⁸ HStAS, E 31 Bü 154, Konzept einer Signatur des Geheimen Rats an den Landschaftlichen Größeren Ausschuss vom 30. Januar 1803.

²²⁹ HStAS, E 31 Bü 154, Erklärung des Größeren Ausschusses vom 10. Februar 1803 betr. die herzogliche Signatur vom 30. Januar 1803, [S. 8f.].

Am 12. April 1803 erfolgte die Bekanntgabe der Schließung des bisherigen Schuldentilgungsinstituts²³⁰. Ein gemeinsamer Teilerfolg war zu verbuchen.

²³⁰ HStAS, E 31 Bü 154, gedrucktes Generalreskript des Herzogs an Prälaten und Landschaft vom 12. April 1803.

II. Absolutismus: Brückenschlag zwischen Umsturz und Reform (1805/06 bis 1815)

1. Schaffung neuer Grundlagen

Während die Auseinandersetzungen zwischen Friedrich und den Ständen in Württemberg andauerten, richtete sich der Landesherr gleich nebenan ein Herrschaftsgebiet ganz nach seinen Vorstellungen ein. Nachdem der Herzog im Erlanger Exil 1800/1801 zu der Überzeugung gekommen war, dass es weder seinen persönlichen noch den Interessen des Landes dienlich sein würde, weiterhin auf die Reichskarte zu setzen, hatte er zur Verblüffung und zum Argwohn der Landschaft einen Kurswechsel vollzogen. Beim Abschluss des Friedens von Lunéville am 9. Februar 1801 spielten die Stände, anders als beim württembergisch-französischen Vertrag von 1796, keine Rolle. Die Entsendung des Konsulenten Abel, der in Paris beobachten sollte, welche Taten der Herzog seinem Sinneswandel folgen ließ, brachte den Ständen mehr Ärger als Erfolg ein¹. Für den Regenten hatte der Geheime Rat Philipp Christian Friedrich Freiherr von Normann verhandelt, und er war es auch, der für Württemberg bzw. dessen Landesherrn in einem Sonderfrieden vom 20. Mai 1802 ein Maximum an Entschädigungszusagen Napoleons erreichte².

Mit dem Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803 war dann der Herzog nicht nur zum Kurfürsten aufgestiegen, sondern hatte auch offiziell die vereinbarten Ausgleichsgebiete für linksrheinische Verluste zugesprochen bekommen³. Die Erwerbungen blieben außerhalb der ständischen Einflussphäre, da der Regent sie dem Herzogtum trotz des Drängens der Landschaft nicht inkorporierte. Die Eingliederung hätte schließlich nichts weniger bedeutet, als dass die Reichweite der dualistischen Verfassung mit allen ihren Beschränkungen für den Regenten auf die neuen Landesteile ausgedehnt worden wäre.

Friedrich empfand ohnehin keine Verpflichtung, die Gebiete zum Bestandteil des Herzogtums zu erklären, da beispielsweise die verlorene Grafschaft Mömpelgard ebenfalls nicht zum Stammland gehört hatte⁴. Die Kompensation fiel allerdings mehr als großzügig aus. Die Erwerbungsliste umfasste sowohl weltliche als auch geistliche Herrschaften, darunter die neun ehemals freien Städte Aalen, Esslingen,

¹ Zur Erfolglosigkeit der ständischen Bemühungen vgl. HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 295–298.

² PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd. 1, S. 324; HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 294 f.; MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1*, S. 115 f.

³ Zum Entschädigungsprozess auch DEHLINGER, *Württembergs Staatswesen*, S. 108 f. Die Kurfürstenwürde bestätigte der Kaiser im April.

⁴ FRICKER/GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 139; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 194; MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1*, S. 169.

Giengen, Schwäbisch Hall, Gmünd, Heilbronn, Reutlingen, Rottweil sowie Weil der Stadt, dazu die Propstei Ellwangen und das Kloster Zwiefalten⁵. Neuwürttemberg, zu dem der Kurfürst die einzelnen Territorien zusammenfasste, maß eine Gesamtfläche von über 2.000 km² und zählte rund 120.000 Einwohner⁶. Die Größenordnung der jährlichen Einnahmen, von denen allein der Landesherr profitierte, lag bei etwa einer Million fl.⁷

Die gesonderte Verwaltung erlaubte es dem Regenten nicht nur, völlig frei über diese Summe zu verfügen, sondern auch eine zentralistische, ganz auf ihn zugeschnittene Organisations- und Regierungsstruktur aufzubauen, die auf altrechtliche Forderungen keine Rücksicht nehmen musste⁸. Die Herstellung von Einheit und Gleichheit in Recht und Verwaltung war das Leitmotiv, nach dem der Landesherr ans Werk ging. Das oberste Ziel, das Friedrich damit verfolgte, war, die „absolutistisch-monarchische Fürstenmacht“ zu etablieren und zu festigen. Vereinheitlichungs- und Hierarchisierungsmaßnahmen nutzte er als „Mittel, um in seinem Staat als Landesherr die Stellung der autokratischen Spitze eines zentralisierten Regierungssystems [...] einzunehmen“⁹.

Seine wichtigste Stütze fand Friedrich in Freiherrn von Normann-Ehrenfels¹⁰, der zum leitenden Staatsminister für Neuwürttemberg ernannt wurde und die Verschmelzung der neuerworbenen Gebiete zu einer organisatorischen Einheit maßgeblich prägte. Während der rund drei Jahre von 1803 bis 1806, in denen Alt- und Neuwürttemberg getrennt voneinander existierten, konnte er vor allem auf dem Gebiet der Verwaltungseinrichtung sein Geschick unter Beweis stellen. Seine mit Überzeugung und Nachdruck geäußerten Vorschläge und Bedenken fanden trotz großer Wertschätzung der Person bei Friedrich, der Neuwürttemberg in Vielem seinen persönlichen Stempel aufdrückte, nicht immer Gehör, doch war der

⁵ Ebenfalls hinzu kamen Comberg, Dürrenmetztetten, Heiligenkreuz, Margrethausen, Osternfeld, Schöntal und Rottenmünster, vgl. MANN, *Württemberg 1800–1866*, S.247; FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S.137 f.; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S.194.

⁶ Zum Umfang der Gebietszuwächse, der einem Mehrfachen der Verluste entsprach vgl. MANN, *Württemberg 1800–1866*, S.247; HÖLZLE, *Altes Recht*, S.301; MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1*, S.115-117.

⁷ Außer den Einnahmequellen – zum größeren Teil Domäneneinkünfte, zum kleineren Steuern (DERS., *Neuwürttemberg Teil 2*, hier S.81–87) – übernahm der Landesherr allerdings auch die finanziellen Verpflichtungen, ein Umstand, der bei Friedrich zu großer Sorge Anlass gab. Schließlich überließ er jedoch die Schulden fast vollständig den einzelnen Gebieten (Ebd., S.80).

Nicht zu vergessen ist auch, dass Neuwürttemberg uneingeschränkt als Rekrutierungsgebiet nutzbar war. Dazu PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd.1, S.196 f.

⁸ Der Gesamtprozess – allerdings unter weitgehender Auslassung der Reformen im Finanzwesen – ist ausführlich dokumentiert bei DIES., *Württemberg 1797–1816/19*. Grundlegend ist zudem die ältere Arbeit von MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1* und DERS., *Neuwürttemberg Teil 2* (als Monographie 1934 erschienen).

⁹ DERS., *Neuwürttemberg Teil 1*, S.166.

¹⁰ Der Namenszusatz geht auf die 1803 erfolgte Belohnung des Freiherrn mit dem Gut Ehrenfels zurück.

Minister ein zu verlässlicher Diener seines Herrn, als dass die Zusammenarbeit durch Meinungsverschiedenheiten hätte unproduktiv werden können¹¹. Friedrich und sein Minister lagen in ihre Zielsetzung auf einer Wellenlänge. Beide strebten klare hierarchische Strukturen im Aufbau der Administration an und entschieden sich bewusst für die Ausschaltung all jener Elemente der ehemaligen Einzelverfassungen, die einem solchen System im Wege standen. Dazu gehörten, soweit vorhanden, sämtliche ständischen Separateinrichtungen, adeligen Privilegien oder korporativen Sonderrechte¹². Wo die territorialen Traditionen die Pläne jedoch nicht störten, durften, ja, sollten sie zum Teil aus strategischen Gründen fortbestehen¹³.

Nach außen hin blieben die Gebiete gegenüber Altwürttemberg abgeschottet, im Inneren setzte Friedrich jedoch alles daran, ein Gesamtgebilde ohne Bruchlinien zu schaffen. Die interne Uniformität galt ebenso als Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit der unangefochtenen monarchischen Herrschaft wie die externe Abgrenzung. Der erste Schritt in Richtung Einheit und Gleichheit war das Organisationsedikt vom 1. Januar 1803¹⁴, mit dem in Neuwürttemberg ein dreigliedriger Verwaltungsaufbau Einzug hielt. Die Spitzeninstanz bildete eine in Ellwangen ansässige Oberlandesregierung für Verwaltungs- und Justizsachen, deren Leitung Freiherr von Normann-Ehrenfels übernahm¹⁵. Die Arbeit teilten sich zwei Senate. Der erste kümmerte sich um administrative Aufgaben, wie z. B. die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung, der zweite diente als Oberappellations- und Obervormundschaftsgericht.

Als Mittelbehörden fungierten, angelehnt an die hierarchische Gliederung in Baden und Frankreich, drei Landvogteien in Ellwangen, Heilbronn und Rottweil¹⁶. Neben der allgemeinen Verwaltung fiel auch das Justiz- und Finanzwesen auf der Zwischenebene in den Verantwortungsbereich der Landvögte. Sie führten sowohl bei den Landvogteigerichten als auch bei den Landvogteikameraldepartements den Vorsitz. Letztere beaufsichtigten das Kassen- und Rechnungswesen innerhalb der

¹¹ Zur Leistung von Normann-Ehrenfels und seinem Verhältnis zum Landesherrn vgl. PAUL, *Diplomatie. Zur Biographie* auch MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1*, S. 276–279.

¹² Selbst die kirchlichen Institutionen wurden in das staatliche Verwaltungssystem eingegliedert, ebd., S. 167. Vgl. außerdem MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 248; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 196.

¹³ FRICKER, *Entstehung*, S. 179; HÖLZLE, *Zeitalter*, S. 69f.

¹⁴ Abgedruckt bei PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd. 1, S. 83–93, vgl. auch S. 63. Zum Ausbau der neuwürttembergischen Verwaltung: DEHLINGER, *Württembergs Staatswesen*, S. 109–111; PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd. 1, S. 234f.; WINTTERLIN, *Behördenorganisation 1.2*, S. 184–195; HÖLZLE, *Zeitalter*, S. 77f.; MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1*, S. 284–302.

¹⁵ Der Oberlandesregierung gehörten an: Ein Präsident und ein Vizepräsident, der Landvogt von Ellwangen, acht Oberregierungsräte, fünf Sekretäre, zwei Archivare, ein Registrator sowie vier Kanzlisten, vgl. WINTTERLIN, *Behördenorganisation 1.2*, S. 185.

¹⁶ Ebd., S. 187f. Eine Geschäftsordnung vom 1. November 1804 grenzte den Kompetenzbereich ab. Dennoch blieb das Problem, dass die drei Landvögte unterschiedlich handeln konnten, vgl. MILLER, *Neuwürttemberg Teil 1*, S. 296 und 299.

Vogteigrenzen. Am 21. März 1803 folgte die Einrichtung einer weiteren Instanz unter Leitung der jeweiligen Landvögte. Die Ökonomiekollegien¹⁷ bildeten das Pendant zu den Landrechnungsdeputationen in Altwürttemberg. Wie diese überwachten sie den Umgang der Gemeinden und milden Stiftungen mit ihrem Vermögen.

Auf der dritten Verwaltungsstufe waren schließlich Oberämter nach altwürttembergischem Vorbild angesiedelt¹⁸. Die neue Organisationsform setzte die Trennung von Finanz- und allgemeinem Verwaltungspersonal bis zur Gemeindeebene durch¹⁹. Eine radikale Abkehr vom Kollegialsystem zugunsten des hierarchischen Bürosystems fand dagegen noch nicht statt, der Anfang war aber gemacht, indem Elemente beider Verwaltungsformen kombiniert wurden²⁰.

Im Bereich der Finanzverwaltung galt insofern eine Sonderregelung, als hier an oberster Stelle zwei Spezialinstitutionen zuständig waren: ein Forstdepartement und eine Hofkammer, beide ebenfalls mit Sitz in Ellwangen²¹. An der Spitze stand auch hier von Normann-Ehrenfels – unterstützt von dem Hofkammervizedirektor Johann Leonhard Parrot, der sich speziell um den Ausbau der Finanzverwaltung verdient machte²². Wichtiger Bestandteil der neuen Organisation war eine der Hofkammer angegliederte Generalhofkasse. Durch ihre Einrichtung war in Neuwürttemberg die Kasseneinheit mit alleiniger Zugriffsmöglichkeit des Regenten hergestellt²³. Der altwürttembergische Dualismus von landesherrlicher und Steuer-

¹⁷ Die Landvogteiökonomiekollegien waren zusammengesetzt aus dem Landvogt, dem 1. Landvogteigerichtsassessor und dem Landvogteikameraldepartement. Letzterem gehörten, außer dem Vogt, ein Obersteuereinnahmer, eine Steuerrat als Kontrolleur, ein Sekretär und mindestens ein Schreiber an, vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 188.

¹⁸ Zur Übernahme der altwürttembergischen Gemeindeverfassung vgl. PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 370f.; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 189–194; HÖLZLE, Zeitalter, S. 78.

¹⁹ MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 300.

²⁰ PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 236. Zum Kollegial- und Bürosystem vgl. KÖRBER, Geschäftsgang, S. 101–109.

²¹ Zwischen der Oberlandesregierung und der Hofkammer blieben aufgrund dieser Parallelität Rivalitäten nicht aus, dazu MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 288 f.

Der Hofkammer unterstand zudem das Landbaudepartement. Ihre Bezeichnung ging auf das österreichische Vorbild zurück, und sie tauchte schon in einem ersten Reformplan auf, den Friedrich im Juli 1802 ausgearbeitet hatte. Sie wurde besetzt mit einem Präsidenten (Normann-Ehrenfels), einem Direktor, bzw. Vizedirektor, einem Oberlandesregierungsrat als Kammerprokurator, vier Hof- und Domänenräten, einem Oberlandessteuereinnahmer (gleichzeitig Generalkassierer der Generalhofkasse), vier Kammerräten, zwei Sekretären, einem Registrator und drei Kanzlisten, vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 186; PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 232–236; FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 138 und MANN, Württemberg 1800–1866, S. 248.

²² MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 281. Zur Biographie von Parrot vgl. auch S. 281–283.

²³ PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 91. Vgl. auch MANN, Württemberg 1800–1866, S. 249. Es blieb dennoch schwierig für Friedrich, die gewünschte Übersicht über die Einnahmen- und Ausgabensituation zu erhalten, vgl. MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 137 f. und 294.

mitteladministration besaß in Neuwürttemberg weder ideell noch institutionell eine Entsprechung. Alle Ressourcen standen der Regierung gleichermaßen zur Verfügung. Steuern galten hier nicht als außerordentliche Beihilfen, sondern flossen in einen gemeinsamen Einnahmenpool, aus dem sämtliche Staatsausgaben bestritten werden sollten²⁴. Demgemäß hatten beamtete Steuereinnahmer „alle Herrschaftliche[n] Einkünfte, unter welchem Namen sie bezogen werden mögen“²⁵, an die Generalhofkasse weiterzuleiten.

Der hierarchischen Gliederung des Verwaltungsaufbaus entsprechend, durchliefen Steuern mehrere Hände, bevor sie ihr Ziel erreichten: In den jeweiligen Ober- bzw. Kameralämtern von Untereinnahmern erhoben, wurden sie in gewissen Abständen an den übergeordneten Steuereinnahmer abgegeben. Dieser transferierte sie als Gesamtsumme an die nächst höhere Sammelstelle, die Landvogteisteuerkasse, wo sie ein Obersteuereinnahmer in seiner Eigenschaft als Kassierer entgegennahm. Erst von dort wanderten die Steuern zur Zentrale in Ellwangen weiter, bei der u.a. vier Kammerräte mit der Rechnungsrevision befasst waren. Die Generalhofkasse überwachte zudem die Kassen der Forstabteilung und kümmerte sich insgesamt um das Rechnungswesen.

Seit dem 7. Mai 1803 schlug ein Staatsministerium für gemeinsame Angelegenheiten die einzige institutionelle Brücke zwischen den alten und den neuen Landesteilen. Es war dem altwürttembergischen Geheimen Rat nebengeordnet²⁶. Obwohl letzterer seine Zuständigkeit für die inneren Belange des Herzogtums sowie das Justiz- und Finanzwesen behielt, erhoben die Stände Klage gegen die Einrichtung. Doch es blieb bei den einmal geschaffenen Fakten. Als leitender Staatsminister trug von Normann-Ehrenfels fortan die von Friedrich verkörperte Personalunion praktisch mit. Er füllte dabei nicht einfach ein Amt aus, er „bildete keine weitere Instanz im Behördenaufbau, er stand außerhalb des Schemas“²⁷ und beriet den Landesherrn bei allen wichtigen Entscheidungen. Außer ihm gehörten dem Staatsministerium Ferdinand Friedrich Freiherr von Nicolai²⁸ als Kriegsminister und der Geheime Ratspräsident Ernst Levin Graf von Wintzingeroda²⁹ als Minister für

²⁴ MILLER, Neuwürttemberg Teil 2, S. 87.

²⁵ Zitiert nach PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 91.

²⁶ Zum Staatsministerium und seiner Stellung im Gesamtgefüge WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 178 f. und 184; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 248; HÖLZLE, Altes Recht, S. 305; PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 238–240; KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S. 136 f.; DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 109; MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 274 f.

Gemeinsam betroffen waren die Landesteile z.B. von Post- und Zollfragen. Wichtige Berührungspunkte gab es beim Militär und in der Außenpolitik, wobei das Militär in Friedrichs persönliche Zuständigkeit fiel und dem Kriegsrat in Stuttgart unterstand.

²⁷ MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 276, dazu auch S. 275.

²⁸ Ferdinand Friedrich Freiherr von Nicolai (* 1730 † 1814).

²⁹ Ernst Levin Graf von Wintzingeroda (auch Wintzingerode) (* 27.11.1752 † 24.10.1834), seit 1801 Präsident des Geheimen Rats und Minister des Auswärtigen, 1806–1807 Gesandter in Paris und im Hauptquartier Napoleons, 1814 Kabinettsminister, Vertreter Württem-

Auswärtige Angelegenheiten an. Im Unterschied zu der in Altwürttemberg üblichen räumlichen Differenzierung der Zuständigkeitsbereiche basierte das Staatsministerium auf einer Departemententeilung, die sich an fachlichen Kriterien orientierte. Die innere Struktur der neuen Institution entsprach dem rationalen Ministerial-, nicht mehr dem Provinzialsystem³⁰. Sie war lediglich insofern in den altwürttembergischen Rahmen eingefügt, als ihr Hauptbezugspunkt der neuwürttembergische Raum blieb.

Friedrichs Alleinherrschaft über Neuwürttemberg, die dort dem absolutistischen Einheitsstaat zum Durchbruch verhalf, ist im Rückblick unter anderem als „ein drei Jahre dauerndes Verfassungs- und Verwaltungsexperiment“, als ein „Provisorium“ oder als eine „Vorprobe für die spätere große Neuorganisation des souveränen Staates“ bzw. deren „Modell“ charakterisiert worden³¹. Diese Bewertung findet ihre Rechtfertigung nicht nur in der Tatsache, dass Friedrich nach Erlangen der königlichen Souveränität, die ihm der Preßburger Frieden vom 26. Dezember 1805 zusicherte, nicht zögerte, das etablierte System Altwürttembergs zugunsten der modernen Formen auszuhebeln. Vielmehr war die zukünftige Vereinigung der beiden Landesteile ohne Übernahme der dualistischen Strukturen von Anfang an intendiert gewesen. Man plante vorausschauend und hielt organisatorische Verbindungstüren offen. Auch wenn die Realisierbarkeit der Zusammenführung so lange fraglich schien, wie die Stände im Herzogtum ihre starke Position behaupten konnten³², malte sich von Normann-Ehrenfels sogar die Möglichkeit aus, eines Tages Alt- in Neuwürttemberg aufgehen zu lassen³³.

Dazu kam es zwar nicht, aber es dauerte nur drei Jahre, bis die politischen Bedingungen sich so tiefgreifend verändert hatten, dass Friedrich am 30. Dezember 1805 mit der „staatsstreichartige[n] Beseitigung der einst mächtigsten aller Ständevertretungen in Deutschland“³⁴ den Weg für einen absolutistisch regierten Staat freimachen konnte, in dem die alt- mit den neuwürttembergischen Landesteilen zum Königreich Württemberg vereint waren³⁵.

Beim Ausbruch des Dritten Koalitionskrieges hatte der Kurfürst noch gehofft, Neutralität wahren zu können. Spätestens mit der Belagerung Stuttgarts durch

bergs auf dem Wiener Kongreß, 1815–1816 Chef des königlichen Verfassungskomitees, bis 1825 Württembergischer Gesandter in Berlin, Hannover, Kassel und Dresden.

³⁰ MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 164. Zum Real- und Provinzialsystem vgl. KÖRBER, Geschäftsgang, S. 101–104.

³¹ MANN, Württemberg 1800–1866, hier S. 247; STICKLER, Landschaft, S. 89; HÖLZLE, Altes Recht, S. 303. Vgl. auch HÖLZLE, Zeitalter, S. 79; PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 229–231.

³² Solange Friedrich nicht überzeugt war, dass eine Vereinigung auch unter nicht-altwürttembergischen Bedingungen möglich sein würde, zeigte er sich entschlossen, die Verwaltung der Landesteile strikt getrennt zu halten. Vgl. MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 163 f.

³³ PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 229–231; PAUL, Diplomatie, S. 325.

³⁴ BRANDT, Parlamentarismus, S. 23.

³⁵ Zu den Vorgängen Ende 1805/Anfang 1806 vgl. HÖLZLE, Altes Recht, S. 337–339; DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 113–115; FRICKER, Entstehung, S. 174–176.

französische Truppen am 30. September 1805 stand für ihn jedoch fest, dass die Zeit für ein Umdenken gekommen war, wenn er überhaupt Herr in seinem Land bleiben wollte³⁶. Am 5. Oktober trafen Friedrich und Napoleon eine schriftliche Übereinkunft mit mündlichen Zusatzverabredungen³⁷. Die Vereinbarung sah vor, dass Württemberg die französischen Truppen unterstützen würde. Im Gegenzug für die Kooperation sollte Friedrich fortan auf Napoleon zählen können, wann immer es zu Streitigkeiten mit den Ständen kam, da solche nunmehr weder im Interesse des einen noch des anderen Herrschers lagen. Zehn Tage nach dem Sieg der Franzosen über Österreich und Russland in der Schlacht bei Austerlitz am 2. Dezember 1805 schlossen Württemberg und Frankreich den Vertrag von Brünn. Friedrich durfte sich nicht nur über weiteren Gebietszuwachs freuen, sondern erhielt auch erstmals die Garantie, zukünftig als souveräner König herrschen zu können³⁸.

Die Hoffnungen der Stände, mit Unterstützung Frankreichs die Machtposition der Landschaft zu erhalten oder besser noch ausbauen zu können, gingen nicht in Erfüllung. Im Gegenteil, Napoleon, inzwischen bezeichnenderweise Kaiser der Franzosen, hatte die Stände fallen gelassen, sobald er den württembergischen Regenten auf seiner Seite wusste. Für die weiteren Pläne schien die Zusammenarbeit mit dem Oberhaupt eines Herrscherhauses vielversprechender³⁹. Nahezu zeitgleich verschwanden mit der endgültigen Auflösung des Alten Reiches am 6. August 1806 die starren Strukturen, die es bisher zumindest den kleinen und mittleren deutschen Territorien unmöglich gemacht hatte, sich zu funktions- und zukunftsfähigen Einzelstaaten zu entwickeln, obwohl das unflexible Reichssystem zunehmend an Lebenskraft verlor. Mit dem unter napoleonischem Protektorat stehenden Rheinbund trat an die Stelle der alten, ständischen Strukturen im deutschen Raum ein Vertragsverhältnis unter souveränen Fürsten⁴⁰. Bei der Machtausübung im Inneren mussten diese auf Privilegien und konkurrierende Einzelrechte nicht

³⁶ Es gab bereits Überlegungen Napoleons, den Vater durch den Sohn, Kronprinz Friedrich Wilhelm, zu ersetzen. Dieser war trotz des angespannten Verhältnisses zum Kurfürsten jedoch zu einem solch radikalen Schritt nicht bereit. Vgl. MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 250; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 215 f. Am 30. August 1805 war der Kurfürst schon teilweise umgeschwenkt und hatte ein geheimes Abkommen mit Frankreich geschlossen, das ihm Unterstützung gegen die opponierenden Stände zusagte. Vgl. GRUBE, *Landtag*, S. 484; MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 251; HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 327–330. Dennoch blieb Friedrichs Annäherung an Napoleon lange zögerlich und an Bedingungen gebunden vgl. DEHLINGER, *Württembergs Staatswesen*, S. 111 f.

³⁷ HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 333 f.; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 224–227; PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd. 1, S. 67.

³⁸ PAUL, *Diplomatie*, S. 327; HÖLZLE, *Altes Recht*, S. 337; MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 251. Zu den einzelnen Gebietszuwächsen, die aus zahlreichen Gebietsabtretungen Österreichs bestanden HÖLZLE, *Zeitalter*, S. 11; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 235. Außerdem verzichtete Österreich auf sein Anwartschaftsrecht auf das Herzogtum im Falle des Aussterbens des Hauses Württemberg im Mannesstamm.

³⁹ PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 269; SAUER, *Schwäbischer Zar*, S. 200–202.

⁴⁰ Mit dem Kaiser der Franzosen paktierten 16 deutsche Fürsten.

mehr zwingend Rücksicht nehmen⁴¹, fiel doch nicht zuletzt die Option weg, gegen vermeintliche Verstöße gegen die althergebrachte Verfassung Klage beim Reichshofrat einzureichen⁴². Auch von dieser Seite konnten die Stände keine Schützenhilfe mehr erwarten. Die Gelegenheit, den fast dreihundert Jahre währenden Dualismus im Herzogtum mit „einem Federstrich“⁴³ zu überwinden, war da, und Friedrich ergriff sie ohne Einschränkungen⁴⁴.

Am 1. Januar 1806 erklärte er feierlich die offizielle Annahme der Königswürde. Die gewonnene Souveränität nahm der Monarch für sich persönlich in Anspruch. Die allgemeine Ansicht stand mit dieser Auffassung nicht im Widerspruch, denn wenn von Souveränität die Rede war, verstanden die Zeitgenossen darunter zumeist die Fürstensouveränität, nicht die Staatssouveränität. Als Friedrich zum König aufstieg, galt der Staat, in dem er regierte, noch nicht als juristische Person mit eigener Handlungsfähigkeit, wurden Regent und Volk noch nicht – oder doch zumindest noch nicht prinzipiell – als Ausübungsorgane begriffen. Nur der Landesherr kam als Träger der Souveränität in Frage. Er war es nicht als Stellvertreter für ein abstraktes Wesen, sondern als Inhaber selbst⁴⁵.

Gestützt auf diese Überzeugung ließ Friedrich seine Wünsche Wirklichkeit werden. Wie kein anderer Souverän legte er Wert darauf, aus eigener Macht und Kraft zu handeln und nichts von seiner neu gewonnenen Entscheidungsfreiheit einzubüßen. Dies galt nicht nur gegenüber den bisherigen Konkurrenten, den Ständen, sondern auch im Verhältnis zu dem Mann, dem er die erhöhte Stellung verdankte. In seinen Augen war sie mit dem Anschluss an den Rheinbund teuer genug erkaufte. Es missfiel Friedrich schon allein, dem französischen Kaiser nach außen hin verpflichtet zu sein⁴⁶. In sein Land sollte er nicht hineinregieren. Aus diesem Grund stieß der vereinheitlichende Ausbau des Staatenbundes, wie ihn Napoleon wünschte, beim König von Württemberg auf stärksten Widerstand. Er bekämpfte jedes Vorhaben, das geeignet schien, die frisch überwundenen reichsrechtlichen Schranken durch neue Vorgaben zu ersetzen⁴⁷. Friedrich besaß die Intelligenz und den Mut, seinen eigenen Weg zu gehen.

⁴¹ Zur Rheinbundgründung und dem Ende des Alten Reiches vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 115–117; FEHRENBACH, Ancien Régime, S. 79–81.

⁴² Das Privilegium de non appellando galt für Württemberg bereits seit der Erhebung zum Kurfürstentum 1803; vgl. PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 65.

⁴³ NOLTE, Staatsbildung, S. 149.

⁴⁴ Zur Bedeutung des Wegfalls der Reichsverfassung und der Erlangung der Souveränität für den staatlichen Entwicklungsprozess vgl. ARETIN, Deutschland, S. 20; KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S. 138 und 209–212; HÖLZLE, Altes Recht, S. 332–334.

⁴⁵ Dazu und speziell zur Unterscheidung von Fürsten- und Staatssouveränität ZOLLMANN, Adelsrechte, S. 43–48. Zur Frage der einzelstaatlichen Souveränität nach Auflösung der alten Reichsstrukturen allgemein, vgl. auch FRICKER, Entstehung, S. 139–154.

⁴⁶ Napoleon hatte sich in der Rheinbundakte militärische Unterstützung für den Fall einer weiteren kriegerischen Auseinandersetzung ausbedungen.

⁴⁷ Vgl. SAUER, Schwäbischer Zar, S. 257–260 und 457 f.

Ebenso radikal, wie er Neuwürttemberg seinen Vorstellungen gemäß geformt hatte, modellierte er nun das Königreich⁴⁸, in dem er über 1,3 Millionen Untertanen auf 19.500 km² herrschte⁴⁹. Was das Herzogtum bedingt durch die ausgeprägte ständische Partizipation bisher an Reformschüben des aufgeklärten Absolutismus entbehrt hatte, machte Friedrich durch ein „autokratisches, fast despotisches Regiment“⁵⁰ in kürzester Zeit wett. „Die zehnjährige Königsdiktatur war die württembergische Variante der rheinbündischen Reformzeit“⁵¹. Mit diesen Worten hat Volker Press die Bedeutung der Jahre von 1805/06 bis 1815 zutreffend auf den Punkt gebracht. Das Programm, mit dem Friedrich I. das ganz auf ihn zugeschnittene Staatswesen im Königreich festigte, folgte dem neuwürttembergischen Muster. Es orientierte sich ebenso wie die reformerischen „Prototypen“⁵² an den Grundsätzen einer auf ‚Einheit‘ und ‚Gleichheit‘ basierenden Verwaltung und erfasste alle Bereiche des Staatslebens. Da Friedrich sein Vorgehen als „Ausfluß der Souveränität im Innern“⁵³ betrachtete, die eine Fortdauer des traditionellen Dualismus weder dulden konnte noch musste, forderten die Reformen bei aller wünschenswerten Tendenz in Richtung moderner Staatlichkeit einen nicht zu unterschätzenden Preis: „Das positive Recht der Stände erlag dem Staatsstreich“⁵⁴.

Deutlich sichtbar wurde das neue Staatskonzept schon dadurch, dass der Monarch sofort die ständischen Kassen sowie das Archiv beschlagnahmte ließ und eine direkte Ablieferungspflicht für Steuern einführte. Damit schloss er eine Wiederholung der Vorgänge aus, die ihm ein Jahr zuvor noch einmal deutlich die Widrigkeiten des Dualismus vor Augen geführt hatten. Im Januar/Februar 1805 hatte Friedrich in das Finanzwesen der Landschaft eingegriffen, indem er das Geld der Amtskorporationskassen zwangsweise an sich brachte und einseitig Steuern ausschrieb⁵⁵. Es war ein Befehl an die Beamten ergangen, von den Amtspflegern die Ablieferung der Kassenvorräte zu verlangen und dann den zur Entrichtung der Winteranlagen erforderlichen Teil an die Behörden in Stuttgart abzuliefern⁵⁶.

⁴⁸ Die einzelnen Reformfelder (Regierung und Verwaltung, Justiz, Polizei, Zensur, Militär, Post, Gesellschaft und Soziales, Bildungswesen, Wirtschaft) behandelt detailliert PAUL, Württemberg 1797–1816/19. Dazu auch SAUER, Schwäbischer Zar, S. 349–373.

⁴⁹ Gegenüber Altwürttemberg entsprachen beide Werte nahezu einer Verdopplung, vgl. HÖLZLE, Zeitalter, S. 52; PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 69.

⁵⁰ NOLTE, Staatsbildung, S. 121. Zur despotischen Neigung Friedrichs, die ihn oft allein seinem Willen folgen ließ, weil er ihn für den einzig richtigen hielt und die Stärkung und Sicherung seiner Herrschaft als gottgegebenen Auftrag ansah vgl. MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 170–172 und 269–272.

⁵¹ PRESS, Württembergischer Landtag, S. 269.

⁵² PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 66.

⁵³ MANN, Württemberg 1800–1866, S. 252.

⁵⁴ GRUBE, Stände, S. 50.

⁵⁵ DERS., Landtag, S. 481; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 249f.; HÖLZLE, Altes Recht, S. 322; SAUER, Schwäbischer Zar, S. 201 f.

⁵⁶ HStAS, A 205 II Bü 291, Abschrift des Protokolls der Landtagsverhandlungen vom 28. Januar 1805.

Damals hatte er aus der Not heraus gehandelt, weil die Stände die Ablieferung der dringend benötigten Militärbeiträge verschleppten bzw. verweigerten. Selbst ein Landtag, der am 27. November 1804 zusammen trat, hatte die Lage nicht entspannen können.

In dem Konvokationsreskript vom 10. November 1804 benannte der Kurfürst ausdrücklich die Mängel in der Kassenverwaltung als Einberufungsgrund⁵⁷. Die dadurch motivierten Eingriffe in das administrative Hoheitsgebiet der Stände präsentierte Friedrich als eine Notwendigkeit auf dem Weg zur Schaffung klarer Verhältnisse. Der Zweck sollte offenbar die Mittel heiligen:

„So lieb und theuer Seiner Churfürstlichen Durchlaucht das Wohl Ihrer Unterthanen ist, so heilig HöchstDenselben die Verfassung des Landes ist, so ernstlich erklären auch HöchstDieselbe, zur Sicherung eben dieser vaterländischen Verfassung allen den Unordnungen und Mißbräuchen, die in landschaftlichen Administrations- und Kasse-Sachen eingeschlichen sind, und wodurch zweckwidrige Verwendungen der Landesgelder versteckt und befördert worden, mit allem Nachdruck steuern zu wollen.

Die Ausübung des in der Landes-Verfassung so tief gegründeten höchsten Rechts der Oberaufsicht über Administration und Verwendung der durch Steuern zusammengebrachten Landesgelder ist nie dringender, als jetzt aufgefördert worden, sich wirksam zu zeigen, und Seine Churfürstliche Durchlaucht wollen eine beruhigende Gewißheit über die Verwendung der Landesgelder nicht nur HöchstSelbst erhalten, sondern daß solche auch bey dem gesammten Lande an die Stelle einer Ungewißheit trete, mit welcher die Ueberzeugung unvereinbarlich ist, daß dasjenige, was den Steuer-Kontribuenten auferlegt werden muß, auch mit Vorwissen der gesetzmäßigen Oberaufsicht, und demnach mit immer gleicher Gewissenhaftigkeit verwendet werde“⁵⁸.

Die Stände teilten die Haltung des Landesherrn nicht und fühlten sich durch sein Vorgehen dazu veranlasst, selbst die ordentlichen Militärzuschüsse abzulehnen⁵⁹. Offiziell begründeten sie diesen Schritt damit, dass die verfassungskonforme Bewilligung noch ausstehe. Aus den Aufzeichnungen der Landschaft wird indes deutlich, dass die Aussetzung des Militärbeitrags zu großen Teilen eine Reaktion darauf war, dass der Kurfürst die Wahl der Ausschussmitglieder, darunter die ihm nicht genehmen Bürgermeister Christian Friedrich Baz und Heinrich Immanuel Klüpfel, nicht sogleich akzeptierte⁶⁰. Herzog Friedrich wies die Ständeversamm-

⁵⁷ HStAS, A 203 Bü 195, Konvokationsreskript auf den 26. November 1804 vom 10. November 1804.

⁵⁸ HStAS, L 6 Bü 318, gedrucktes Reskript an Prälaten und Landschaft betr. Prüfung der Administration der Landesgelder und Sicherstellung der Verwendung der Steuern vom 27. November 1804, [S. 2].

Unter anderem provozierte die „zweckwidrige Verwendung“ zur heimlichen Finanzierung des Kronprinzen Friedrichs Verlangen nach einer umfassenden Untersuchung, vgl. dazu Kap. I. 3.b.

⁵⁹ STICKLER, Landschaft, S. 88.

⁶⁰ Im Dezember 1804 und Januar 1805 wechselten sich herzogliche Stellungnahmen und landschaftliche Erklärungen in dieser Angelegenheit nahezu täglich ab. Vgl. HStAS, A 203 Bü 195, neun gedruckte Signaturen des Kurfürsten (darunter vom 1., 4., 7., 13., 15., 20. und 23. Dezember 1805) und acht Erklärungen der Landschaft (darunter vom 3., 11., 14., 15., 17. und 20. Dezember 1805), vorgelegt in Signatur vom 29. Dezember 1805.

lung ausdrücklich darauf hin, dass sie sich die negativen Folgen einer weiteren Verzögerung zuzuschreiben hätte⁶¹. Bevor die Sache nicht erledigt sei, wollte er auf keinerlei Eingaben mehr antworten und verbot ein Auseinandergehen der Versammlung. Gegen die aufmüpfigen Stände hatte der Landesherr offenbar aber kein anderes Druckmittel in der Hand als die Verweigerung des Weihnachtsurlaubs. Für eine rasche Beendigung des Konflikts machte dies wenig Hoffnung⁶².

Nachdem Friedrich erneut die Initiative ergriffen hatte, indem er im Alleingang Steuern ausschrieb und zu deren Einzug schritt, signalisierten die Stände ihre Bereitschaft, den Forderungen zu entsprechen. Angedeutet hatten sie die Lösungsmöglichkeit für den Konflikt bereits in einer Erklärung vom 22. Dezember 1804. Sie ließen den Landesherrn wissen, dass sie sogar zu einer Erhöhung der Beiträge für die Kriegskasse bereit wären, sobald die Ausschussmitglieder bestätigt wären. Friedrich konterte, dass die Bestätigung längst erfolgt sein würde, wenn die Landschaft nicht die Raten verweigert hätte⁶³. Das Ganze schien, wie so oft bei Finanzstreitigkeiten, ein Rad ohne Ende zu sein. Mochten die Stände auch einen Schritt auf den Kurfürsten zugehen, ein Durchbruch gelang damit noch nicht, denn an den Formalien hielten sie fest: Die Bewilligung setzte die Vorlage eines Verwendungsplans voraus. Außerdem sollte der Landesherr den Rechtsverstoß wiedergutmachen, d. h. die eingezogenen Gelder an die entsprechenden Kassen zurückgeben⁶⁴. Erst am 15. Februar 1805 lenkte die Ständeversammlung schließlich ein, nachdem in der Frage der Ausschussmitglieder ein Kompromiss erzielt worden war⁶⁵.

Der Landtag bewilligte den Militärbeitrag in Höhe einer Jahressteuer⁶⁶.

Im September 1805 zog die Beschlagnahme der Weinexportationsprämienkasse und die einseitige Inanspruchnahme von Kirchengeldern durch den Landesherrn Gutachten kaiserlicher Notare nach sich⁶⁷. Von dem Vorwurf der Stände,

⁶¹ HStAS, A 203 Bü 195, gedruckte Signatur des Herzogs und Erklärung der Landschaft betr. Bereitstellung der monatlichen Vorschußraten des Militärbeitrags vom 7. Dezember 1804.

⁶² HStAS, A 203 Bü 195, gedruckte Signatur des Herzogs und Erklärung der Landschaft betr. Bereitstellung der monatlichen Vorschußraten des Militärbeitrags vom 15. Dezember 1804.

⁶³ HStAS, A 203 Bü 195, gedruckte Signatur an die Landesversammlung vom 16. Januar 1805 mit der beiliegenden Erklärung vom 22. Dezember 1804.

⁶⁴ Vgl. HStAS, A 205 II Bü 291, Abschrift eines Protokolls der Landtagsverhandlungen vom 29. Januar 1805.

⁶⁵ Vgl. HStAS, A 205 II Bü 292, Konzept Signatur an die allgemeine Landesversammlung vom 23. Januar 1805 mit der Bestätigung der Ausschussmitglieder, ausgenommen Baz, Klüpfel und Wagner.

Per Reichshofratsentscheid vom 1. Februar 1805 wurden die Stände ohnehin zur sofortigen Ablieferung der Militärbeiträge verpflichtet. Andererseits erklärte der Entscheid die Kasseneingriffe des Regenten für rechtswidrig, vgl. HStAS, A 205 I Bü 33a; SAUER, Schwäbischer Zar, S.203.

⁶⁶ Der ebenfalls geforderte Kammerbeitrag wurde indessen abgelehnt. HStAS, L 6 Bü 298, gedruckte Erklärung der Prälaten und Landschaft betr. Verabschiedung der Winteranlagen vom 13. Februar 1805. Vgl. Verhandlungen vom 11. und 12. Februar 1805.

⁶⁷ Beschlagnahme wurden für die Kriegskasse 36.000 fl., dazu weitere 10.700 fl., vgl. HStAS, L 6 Bü 392, Bericht des kaiserlichen Notars Christoph Heinrich Hartmann über die

jeder Eingriff des Landesherrn in die Kassen könne deren Kreditwürdigkeit schaden, da die Gelder nicht mehr als gesichert gelten würden, ließ sich der Kurfürst nicht beirren. Auch die Warnung des landständischen Ausschusses vor weitreichenderen Konsequenzen verfehlte ihre Wirkung, obwohl solche das ganze Land betrafen.

„Unvermeidlich werden sich die nachtheiligen Folgen hievon auch den andern öffentlichen Staats Kassen mittheilen, und schon jetzt ist das entstandene Mißtrauen selbst in dem seit einiger Zeit wieder sehr gestiegenen Kredit der Landes Kasse fühlbar geworden“⁶⁸.

Friedrich schien keine Alternative zu haben, denn parallel verschärfte sich die Finanzkrise in den neuwürttembergischen Landesteilen. Auch hier konnten Ende 1805 die Einnahmen nicht mehr mit dem Ausgabenanstieg Schritt halten, der u. a. ebenfalls auf die Kosten für das Militär zurückzuführen war⁶⁹. In gewisser Weise lebte der Regent von der Hand in den Mund.

Wenige Wochen später musste sich der Landesherr endlich nicht mehr mit einem langen Hin und Her aufhalten und letztlich mit einer Übergangslösung zufrieden geben. Die Macht lag nun allein in seinen Händen und ermöglichte es ihm, seinen absolutistischen Zentralisierungsplan konsequent umzusetzen⁷⁰. Den Ablauf der ‚Machtübernahme‘ hatte der König genau geplant. Seine Instruktion vom 22. Dezember 1805 enthielt 16 Punkte, die der Geheime Rat Adolf Freiherr von Ende⁷¹ acht Tage später im Landschaftsgebäude bekanntzugeben bzw. abzuhandeln hatte⁷². In Kurzfassung waren dies: 1. Mitteilung darüber, dass Friedrich die Königswürde sowie die Souveränität erlangt habe und die landschaftliche Repräsentation aufgehoben sei, anschließend Besetzung und Bewachung des Landschaftsgebäudes, 2. Versiegelung von Kassen und Archiv, 3. Durchsuchung und Versiegelung einzel-

Beschlagnahmung der Gelder in der Bayerischen Weinexportationskasse im Gewölbekeller der Landschaftseinnahmerei vom 17. und 18. September 1805. Dazu auch HStAS, L 6 Bü 320, Beglaubigter und bezeugter Bericht des kaiserlichen Notars Christoph Heinrich Hartmann über die Vorgänge bei Wegnahme der Weinexportationsprämienkasse von der Landschaft vom 17. September 1805. Aus anderen Dokumenten in derselben Akte geht hervor, dass vom Kirchenrat am 14. September 1805 eine Summe von 50.000 fl. erhoben worden war.

⁶⁸ HStAS, L 6 Bü 320, Erklärung des Landschaftlichen Verstärkten Ausschusses vom 28. September 1805.

⁶⁹ Zur Finanzkrise in Neuwürttemberg und ihren Ursachen vgl. MILLER, Neuwürttemberg Teil 2, S. 91–97.

⁷⁰ FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 142.

⁷¹ Adolf Freiherr von Ende stammte aus Hannover und war erst 1804 in württembergische Dienste getreten, vgl. HÖLZLE, Zeitalter, S. 71.

⁷² HStAS, A 203 Bü 352, Kopie einer königlichen Verhaltensinstruktion an den Geheimen und Regierungsrat von Ende betr. das Vorgehen bei Aufhebung der Landschaft vom 22. Dezember 1805. Eine Niederschrift der von von Ende gehaltenen Rede findet sich in HStAS, A 203 Bü 352, Verhandlungsniederschrift des Geheimen Rates vom 30. Dezember 1805: Actum Stuttgart den 30ten Xbr. 1805 vormittags 11 Uhr im vormaligen Landschaftsgebäude. Zu den Abläufen am 30. Dezember und an den vorangegangenen Tagen; vgl. HÖLZLE, Altes Recht, S. 338.

ner Wohnungen, 4. Ankündigung der Entlassung aller Offizialen aus dem Landschaftsdienst, 5. Verbot der weiteren Betätigung in Landschaftsangelegenheiten unter Strafandrohung, 6. Zusage der Besoldungsfortsetzung bis zur neuen Anstellung, 7. Klärung der Frage, ob die bisherigen Ständebeamten in königlichen Diensten treten und den dafür notwendigen Eid ablegen wollen, 8. Übernahmeangebot für ehemalige Deputationsmitglieder, 9. Beschlagnahmung aller Akten und Papiere, 10. Beschlagnahmung und Versiegelung aller Archivakten, 11. Nachzählung der Kassen in Gegenwart verantwortlicher Personen, 12. Nachfrage an Einnahmer, ob noch an anderen Orten Gelder deponiert sind, 13. Aufforderung zur Dienstleistung unter Aufsicht und unter neuem Eid, 14. Entfernung der Personen aus dem Gebäude bei Weigerung, 15. einstweilige Verhaftung bei Widerspenstigkeit, 16. Berichterstattung über Vollendung des Auftrags an den König.

Auffälligerweise blieben empörte Reaktionen oder aktive Gegenwehr des Landes trotz der Folgeschwere dieser Ankündigungen aus⁷³. Vielleicht hatten die Stände es kommen sehen, und es war schlicht Resignation gegenüber dem als unvermeidlich Empfundnen. Befürchtungen, es sei ein Umsturz der Verfassung geplant, waren schon zu Zeiten der Reformlandtags geäußert worden. Die Hinwendung Friedrichs zu Frankreich hatte berechtigte Besorgnis erregt, und schließlich hatte Friedrich bereits im Oktober, nach seiner Übereinkunft mit Napoleon, die Absicht kund getan, die Landschaft und ihre Ausschüsse nicht fortbestehen zu lassen. Die Stände schätzten die Lage schon zu diesem Zeitpunkt so ernst ein, dass sie die Geheime Truhe versteckten⁷⁴. Da aber der letzte Landtag am 5. März 1805 in Einklang mit dem Wunsch der Stände lediglich vertagt worden war⁷⁵, traf der Stoß die Landschaft möglicherweise doch schneller und heftiger, als sie erwartet hatte und führte deshalb zu einer Art Schockstarre. Auf eine solche Wirkung mochte Freiherr von Normann-Ehrenfels spekuliert haben, als er seinem zögernden Landesherren zu einem ‚Überraschungsangriff‘ riet⁷⁶.

Wie zuvor in Neuwürttemberg betraute Friedrich auch im Königreich fortan bevorzugt ausländische Adelige mit hochrangigen Posten, um einer zu großen ständischen Einflussnahme vorzubeugen⁷⁷. Auf der unteren Verwaltungsebene erforderte die Situation nach der Zusammenlegung der Landesteile jedoch eine etwas andere Herangehensweise. Das Ende des Dualismus bedeutet nicht, dass sich die Organisation ad hoc komplett austauschen ließ. In Altwürttemberg hatte es der

⁷³ Ebd., S. 339 betont das unrühmliche Ende der alten Stände. Vgl. auch GRUBE, Landtag, S. 485; BRANDT, Parlamentarismus, S. 24; SAUER, Schwäbischer Zar, S. 240f.

⁷⁴ Zur Ankündigung der Pläne vgl. HÖLZLE, Altes Recht, S. 336; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 251.

⁷⁵ Vgl. HStAS, A 203 Bü 195, Bitte der Prälaten und Stände um interimistische Entlassung des Plenums bis zum Abschluß der Vorarbeiten durch den Ausschuss vom 27. Februar 1805. Auf einer diesbezüglichen Anzeige des Geheimen Rats in derselben Akte (Dok. 76) ist die Genehmigung des Kurfürsten notiert.

⁷⁶ Vgl. SAUER, Schwäbischer Zar, S. 239.

⁷⁷ DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 922.

Regent mit einem über Jahrhunderte gefestigten Ständeapparat zu tun, der nicht mit der Heterogenität der neuwürttembergischen Verwaltungsstrukturen vergleichbar war. Diese Tatsache bezog der König in seine Reformpläne ein. Während in Neuwürttemberg ohne Rücksicht auf lokale Gepflogenheiten ortsfremde Verwaltungsbeamte aus dem Herzogtum zum Einsatz gekommen waren⁷⁸, baute Friedrich 1806 vor allem darauf, das ehemals ständische Personal in seine Dienste zu übernehmen. Auf diesem Wege war dessen Opposition nicht nur weitgehend ausgeschaltet, sondern es ließen sich im Gegenteil die Fähigkeiten und Erfahrungen der ständischen Beamten, insbesondere im Bereich der Steueradministration, für den Ausbau des modernisierten Staates nutzen. Auf der anderen Seite bedeutete die Übernahme der Beamtenschaft ein gewisses Zugeständnis, da deren Streben nach Einfluss ein neues Forum erhielt⁷⁹. Aber das nahm Friedrich in Kauf.

Tatsächlich verlief die Geschäftsübergabe, d.h. die Aushändigung der Kassenschlüssel und Landschaftspapiere – abgesehen vom traditionellen Streitobjekt Geheime Truhe, von dem noch die Rede sein wird – reibungslos. Die Ausschussmitglieder Friedrich Amandus Stockmayer, Friedrich Christoph Weisser und Johann Friedrich Schmidlin händigten ihre Unterlagen aus, und zwei landschaftliche Einnehmer entschieden sich sogleich, das Angebot einer Weiterbeschäftigung bei der königlichen Steuerkasse anzunehmen⁸⁰. Um den ständischen Offizieren die Entscheidung leichter zu machen, köderte Friedrich sie mit großzügigen Zusagen⁸¹. Unter anderem versprach er ihnen, dass die Gehälter in der alten Höhe weiter bezahlt würden. Dies galt sogar für den einflussreichen Stockmayer und seinen Kollegen Weisser. Beiden offerierte der König eine Stelle bei der Obersteuerkasse⁸². Stockmayer hätte es vorgezogen, in den Ruhestand zu treten, um der neuen Dienstverpflichtung zu entgehen. Die ausgesetzte Pension von 1.200 fl. reichte jedoch für den Unterhalt seiner Familie nicht aus, so dass er notgedrungen die Stelle bei der Obersteuereinsammlung annahm. Im Gegensatz zu den Steuereinnehmern duften allerdings weder er noch der bisherige Ökonomeverwalter Müller ihre Wohnungen im Landschaftsgebäude behalten, da der König fürchtete, sie könnten sich andernfalls wieder Zugriff auf die Kasse verschaffen⁸³.

⁷⁸ MILLER, Neuwürttemberg Teil 1, S. 302 f. und SAUER, Schwäbischer Zar, S. 195 haben darauf hingewiesen, wie unbeliebt sich die altwürttembergischen Schreiber durch ihre herablassende, herrische Art gemacht hätten. Dazu auch HÖLZLE, Zeitalter, S. 78.

⁷⁹ Zur Übernahme des Ständepersonals ebd., S. 60 f.

⁸⁰ HStAS, A 203 Bü 352, Verhandlungsniederschrift des Geheimen Rates vom 30. Dezember 1805.

⁸¹ HÖLZLE, Altes Recht, S. 338 f.

⁸² HStAS, A 203 Bü 353, Schreiben von Stockmayer an den König betr. Annahme der ihm angebotenen Stelle vom 9. April 1806.

⁸³ HStAS, A 203 Bü 352, Königliches Dekret betr. das weitere Vorgehen in landschaftlichen Angelegenheiten vom 7. Januar 1806. Das Dekret beruhte auf Vorschlägen des Staatsministeriums vom 4. Januar 1806.

Ihren Lebensunterhalt mussten selbstverständlich auch die Beschäftigten auf den unteren Ebenen weiter verdienen. Für viele änderte sich am Arbeitsalltag kaum etwas, gleichgültig, ob sie in ständischen oder königlichen Diensten standen. Auch war ihre ‚emotionale‘ Bindung an die Landschaft nicht mit der hochrangiger Ständevertreter vergleichbar. Sie ließen sich daher vergleichsweise leicht gewinnen. Manche hatten auch gar keine Wahl, da sie per Entschluss des Königs von der neuen Administration direkt vereinnahmt wurden. Dies galt zumal für die Steuerbeauftragten auf der lokalen Ebene. Hier konnte Friedrich am wenigsten auf personelle Kontinuität verzichten, da Ersatzpersonal nicht zur Verfügung stand und andernfalls nur schwer aus der Ferne anleitbar gewesen wäre. Der Auftrag des Königs an seine höheren Beamten lautete folglich:

„[S]olche Einrichtungen zu treffen, daß die ausgeschriebenen Steuern [!] ordnungsmäßig an die bisherigen Landschafts-Einnehmer, welche nunmehr als Landes-Steuer-Einnehmer gegen Uns in Pflichten getreten sind, unter der Adresse der Königlichen Steuer-Einnehmerei eingesendet werden“⁸⁴.

Den meisten ständischen Beamten war die Entscheidung jedoch freigestellt. Sie fühlten sich grundsätzlich noch gegenüber der Landesversammlung, die ihnen die Verantwortung für die Administration der landschaftlichen Einrichtungen übertragen hatte, in der Pflicht. Nachdem aber die Amtsversammlungen dem König gehuldigt hatten und damit, so weit dies unter den gegebenen Umständen möglich war, eine legitime Basis für den Übertritt geschaffen hatten, leisteten sie den geforderten Eid auf den neuen Dienstherrn ohne weiteres Zögern⁸⁵. Aus einem Bericht des Geheimen Rats von Ende vom 30. Januar 1806 geht hervor, dass sich etliche der Registratoren bereits zu diesem Zeitpunkt für den Eintritt in königliche Dienste entschieden hatten. Auch die Regierungsräte Friedrich Christoph Weisser und Johann Friedrich Schmidlin signalisierten früh ihre Bereitschaft⁸⁶. Selbst Eberhard Friedrich Georgii, einer der führenden Köpfe der Altrechtler, gab schließlich seinen Widerstand auf und wurde königlicher Richter⁸⁷. Friedrichs Wille setzte sich auf allen hierarchischen Ebenen durch.

So radikal der Umbruch im Großen und Ganzen war, blieben doch manche der alten Einrichtungen unter geänderter Leitung bestehen. Die Macht übte zwar konkurrenzlos der Monarch aus, dabei band er aber aus praktischen Erwägungen

⁸⁴ HStAS, A 11 Bü 81, Reskript an die Ober- und Stabsbeamten betr. den zukünftigen Vorsitz bei den Amtsversammlungen und die Steuerablieferung vom 31. Dezember 1805.

⁸⁵ Aus einer Eingabe des Staatsministeriums vom 13. März 1806 geht hervor, dass alle Magistrate und Prälaten den neuen Eid abgelegt hätten und die Offizialen nun entweder ihre Ämter niederlegen oder ebenfalls den Eid auf den König ablegen müssten, vgl. HStAS, A 11 Bü 81 (Dok. 21), Kopie eines Anbringens des Staatsministeriums die neue Verpflichtung sämtl[icher] Prälaten und Magistrate von Altwürttemberg betreffend vom 13. März 1806.

⁸⁶ HStAS, A 203 Bü 352, Bericht von Endes an den König betr. die Entscheidung der Landschaftsmitglieder über ihren Eintritt in den königlichen Dienst vom 30. Januar 1806.

⁸⁷ SAUER, Schwäbischer Zar, S.242.

heraus bereits vorhandenes Potential ein⁸⁸. Ob eine bestimmte Stellenbesetzung, eine Vorgehensweise oder eine Verwaltungsinstitution im Einzelfall eine Tradition in Altwürttemberg besaß, spielte keine Rolle bzw. war zumindest nicht ausschlaggebend. Entscheidend war dagegen stets, ob die Beibehaltung oder die Abschaffung dem Zweck, eine einheitliche Staatslenkung zu ermöglichen und zu befördern, dienlicher war⁸⁹.

2. Zentralisierung und Reformen

a) *Verwaltung*

Ab dem 7. Januar 1806 nahm die Verwaltungsorganisation des Königreiches konkrete Formen an⁹⁰. Per Generalreskript vom selben Tag wurde der Geheime Rat Altwürttembergs, der als Vermittlungsinstanz zwischen Regent und Landständen gedient hatte, durch das Staatsministerium des Königreiches ersetzt. Dieser junge, erst 1803 für gemeinsame Angelegenheiten Alt- und Neuwürttembergs eingeführte Institutionentyp löste gezielt ein Gremium mit jahrhundertelanger Tradition ab. Die Funktion des Staatsministeriums bestand darin, den Regenten in Belangen von allgemeinem Interesse zu beraten. Zusammengesetzt war es aus verschiedenen Vertrauenspersonen des Königs, den ehemaligen Geheimen Räten sowie den Chefs der sechs am 12. Februar eingerichteten Ministerialdepartements⁹¹. Ganz im Sinne eines effizienten, fachlich gegliederten Realsystems fächerten sich die Departementzuständigkeiten in die Ressorts Inneres, Auswärtige Angelegenheiten, Krieg, Justiz, Finanzen und Geistliches bzw. Kirchen- und Schulwesen auf⁹². Den Departementchefs standen jeweils mehrere Räte zur Seite. Den Unterbau einer jeden Hauptverwaltung bildeten landesweite Direktionen, die sämtliche früheren Kollegien und Deputationen in sich einschlossen. Auf diese Weise gelang es, mitten im Umbruch eine gewisse Kontinuität in der Verwaltung zu wahren⁹³.

⁸⁸ HÖLZLE, Zeitalter, S. 62 f.

⁸⁹ Zur Einbindung des altwürttembergischen Erbes vgl. ebd., S. 67.

⁹⁰ Zu den Einzelschritten und -einrichtungen vgl. SAUER, Schwäbischer Zar, S. 346–365; RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S. 34 f.

⁹¹ Eine Auflistung der Mitglieder findet sich bei WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 238 f. Unter den Angehörigen befanden sich neben dem Kronprinzen auch Mitglieder der alten Verwaltungskollegien und Deputationen, dazu KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S. 139.

⁹² Vgl. PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 240 f.; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 254; FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 144–146; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 239 f.; MOHL, Staatsrecht 1, S. 24–28.

⁹³ DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 124; PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 247.

Die Festschreibung des reformierten Staatsaufbaus nahm Friedrich in einem Organisationsmanifest vom 18. März 1806⁹⁴ vor, das nun auch die Einteilung des Königreichs in zwölf Kreise mit nachgeordneten Oberämtern regelte⁹⁵. Bevor ein weiteres Organisationsmanifest vom 27. Oktober 1810 die Rückkehr zu der in Neuwürttemberg üblichen Bezeichnung „Landvogtei“ brachte, führten entsprechend Kreishauptmänner statt Landvögten den Vorsitz bei den Mittelbehörden⁹⁶. Mit Ausnahme des Finanzwesens schritt in der gesamten Verwaltung der Umbau vom Kollegial- zum Bürosystem voran. Ebenso wie die hierarchischen Strukturen innerhalb der einzelnen Behörden verfestigt wurden, indem beispielsweise zeitaufwendige Abstimmungsverfahren entfielen, setzte sich im Verhältnis der Verwaltungseinheiten zu den übergeordneten Stellen die Ministerialverfassung durch. Dies galt insbesondere für die Zusammenarbeit der Oberbehörden mit dem König, so dass diesem mit der Zeit nur noch die Spitzenbeamten direkten Vortrag zu halten hatten⁹⁷.

Während der König mit der Einteilung des Landes in Oberämter auf lokaler Ebene den altwürttembergischen Traditionen treu blieb, ließ er sich bei einer bis dahin in Württemberg unbekanntem Spitzeninstanz vom französischen Vorbild inspirieren. 1811 schuf er einen Staatsrat, bestehend aus den Angehörigen des Staatsministeriums und 24 weiteren Staatsräten⁹⁸. In diesem Kreis konnten die

⁹⁴ Die 71 Paragraphen des Manifests sind abgedruckt bei WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 335–348 und bei PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 106–124, vgl. auch ebd. S. 246–248; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 255. Einen Vorentwurf mit 72 Paragraphen hatte Justizminister Freiherr von Ende am 2. Januar 1806 vorgelegt (vgl. HStAS, A 12 Bü 51, Entwurf einer neuen Organisation des Königreichs Württemberg). Umgesetzt wurden aber die überarbeiteten Vorschläge des Freiherrn von Normann-Ehrenfeld, dazu auch HÖLZLE, Zeitalter, S. 79–81; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 196f. GRAWERT, Verfassungsstreit, S. 130, bezeichnet das Manifest vom 18. März als „die erste Verfassungsurkunde der absoluten Monarchie Württembergs“. PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 69f. lehnt eine solche Einschätzung mit Verweis auf die Meinung des Königs selbst ab. Für diese Sichtweise spricht auch der bewusste Einsatz des Königs für die noch ausstehende Verfassungsgebung ab 1815.

⁹⁵ 1808 wurde die hinderliche Vielzahl der Unterbezirke von 140 auf 65, also nicht einmal die Hälfte, reduziert. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kreise betrug 100.000. In neun der zwölf Kreise (Heilbronn, Ludwigsburg, Stuttgart, Maulbronn, Schorndorf, Urach, Rotenburg, Calw, Rottweil, Tuttlingen, Zwiefalten, Ellwangen) gab es jeweils fünf Oberämter, in denen die Einwohnerdichte unterschiedlich war. Bei der Einteilung der Kreise spielten gewachsene Strukturen keine Rolle, ausschlaggebend waren rein geographische Aspekte und praktische Überlegungen. Vgl. KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S. 141–143; PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 251; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 210 und 229f.

⁹⁶ Zu den Oberaufsichtsrechten der Landvögte vgl. ebd., S. 230–232.

⁹⁷ KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S. 139f. Auf den nicht ganz reibungslosen Ablauf der Einführung des Ministerialsystems hat HÖLZLE, Zeitalter, S. 82–86 hingewiesen. Dazu auch WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 241f.

⁹⁸ Unter den Mitgliedern befanden sich die Präsidenten der wichtigsten Oberbehörden und die hohen Ministerialbeamten. Der Staatsrat war außerdem in zehn Sektionen untergliedert.

persönlichen Pläne und Maßnahmen des Monarchen beraten und zur Ausführungsreife gebracht werden⁹⁹. Das Aufgabenspektrum des Gremiums war recht weiträumig mit der „Beratsschlagung über allgemeine – das Ganze umfassende StaatsAngelegenheiten, oder über sonstige wichtige Gegenstände; die in einzelne, oder mehreren *Departements* zugleich einschlagen“¹⁰⁰ umrissen. Das Staatsministerium erfüllte diesen Zweck in Friedrichs Augen nicht, da es seinem Konzept nach eher ein Austauschforum für die Departementchefs bildete. Trotz der umfassenden Zuständigkeit berief der Regent seinen Staatsrat allerdings nur selten ein, und wenn er es tat, dann in individueller, jeweils auf den Beratungsgegenstand abgestimmter Zusammensetzung¹⁰¹.

Ohnehin entschied König Friedrich am liebsten alles selbst. Das galt sowohl allgemein für die Aufstellung der Reformkonzepte und die Art, wie diese in der Praxis anzuwenden waren, als auch für konkrete Beschlüsse in Einzelfällen des Tagesgeschäfts. Er ließ in erheblichem Umfang Gutachten erstellen, und von nicht minder großem Ausmaß waren dann in der Regel die Änderungen und Korrekturen, die er persönlich in den Entwürfen seiner Minister und Räte vornahm. Bis ins Detail wollte der württembergische Regent informiert sein. Er achtete stets darauf, in genauer Kenntnis der Sachlage und der Einschätzung seiner Vertrauten zu handeln. Die Verantwortung der Berater und Gutachter beschränkte sich dabei darauf, dem König nach dessen Vorgaben zuzuarbeiten¹⁰². Die Stellungnahme des Staatsministeriums oder die Meinung des Staatsrats holte Friedrich ein, um nie mangels Information auf die Ausübung seiner Universalzuständigkeit verzichten zu müssen¹⁰³. An einem Ersatz für die ständische Konkurrenz in Gestalt eines eigenständigen und mächtigen Behörden- bzw. Beamtenapparats war Friedrich nicht gelegen. Er benötigte eine straffe Organisation einerseits, um sein Land im Inneren zusammenzuhalten, andererseits war sie das Vehikel, mit dessen Hilfe er seine Vorstellungen zu realisieren gedachte. Denn „Friedrich verwirklichte, als er den Staat neu aufbaute, sein eigenes Idealbild des Staates“¹⁰⁴.

Die „Durchrationalisierung“ versprach nicht nur die Bündelung der Befugnisse auf höchster Verwaltungsebene, sie sollte auch die Macht gezielt in der Hand des

⁹⁹ Zitiert nach PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd. 1, S. 286–289: Teilabdruck des vom Staatsrat formulierten und vom König überarbeiteten Konzepts des Reskripts an das Königliche Staatsministerium, die Einrichtung eines Staatsrats betreffend vom 1. Juli 1811. Dazu auch WINTTERLIN, *Behördenorganisation 1.2*, S. 252 f.

¹⁰⁰ FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 146.

¹⁰¹ Laut HÖLZLE, *Zeitalter*, S. 92 tagte der Staatsrat nur vier Mal. König Wilhelm I. kehrte 1816 zum Geheimen Rat zurück und verzichtete auf einen Staatsrat.

¹⁰² Zur Frage des Zuständigkeitsrahmens der Ministerien und Behörden sowie der württembergischen Sondersituation vgl. KNEMEYER, *Regierungs- und Verwaltungsreformen*, S. 274 und 290–300.

¹⁰³ Zum Einsatz des Staatsrats vgl. PAUL, *Württemberg 1797–1816/19*, Bd. 1, S. 242.

¹⁰⁴ HÖLZLE, *Zeitalter*, S. 97.

Monarchen konzentrieren und ihm jede direkte Einflussnahme ermöglichen¹⁰⁵. Hierin unterschied sich der württembergische Weg von dem anderer Länder, beispielsweise der süddeutschen Nachbarn Baden und Bayern. Zwar teilte Württemberg mit ihnen das Interesse an „Konsolidierung und Kräftigung des ‚neuen‘ Staates“¹⁰⁶, doch der württembergische Regent war nicht nur auf dem Papier selbst ‚Bauherr‘ des Staates. Friedrich wurde nicht von beamteten Reformern in das neue Modell eingepasst; vielmehr präsentierte sich sein Königreich als eine Maßanfertigung des Monarchen für den Monarchen. Weder dem kurz- noch dem langfristigen Ergebnis der Neugestaltung schadete dieser Umstand. Es scheint eher der Fall zu sein, dass gerade der persönliche Einsatz des Regenten die Reformprozesse mit der notwendigen Triebkraft versorgte, um sie auch gegen die Stände und deren einst verbrieft Rechte durchsetzen zu können. Das Werk, das der Herzog 1803 in Neuwürttemberg begonnen hatte, setzte der König 1806 mit Erfolg in den alten Landesteilen fort: „Der autokratische Absolutismus Friedrichs jedenfalls, katapultierte Württemberg, auf seine Art, ebenfalls ins 19. Jahrhundert“¹⁰⁷.

Der besondere Status, der den Finanzen im Gesamtgefüge des staatlichen Reformprogramms zukam, spiegelte sich in der Tatsache wider, dass das Staatsministerium über sie ausdrücklich nicht zu beraten hatte. Der König entschied auf diesem Gebiet allein. Dieser explizite Vorbehalt darf als Zeichen dafür gewertet werden, dass Finanzfragen höchste Priorität besaßen¹⁰⁸. Mit der Einrichtung der Fachministerien im Allgemeinen und der Durchführung des Konzentrations- und Vereinheitlichungsprozesses innerhalb des Finanzwesens im Besonderen schritt der reformerische Staatsausbau nicht nur in Friedrichs Land voran¹⁰⁹. Es galt, eine Vielzahl von Verwaltungsbehörden sowie Kassen, Schuldenformen und Besteuerungsmodellen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Außerdem hielten es die Reformen für wichtig, fortan klar zwischen ‚privat‘ und ‚staatlich‘ zu unterscheiden. Die Vermischung von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben mit dem

¹⁰⁵ KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S.322–327, Zitat S.323; HÖLZLE, Zeitalter, S.97.

¹⁰⁶ KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S.274; vgl auch PRESS, Württembergischer Landtag, S.270. Zu den Reformprozessen der Rheinbundzeit vgl. außerdem FEHRENBACH, Reformen.

¹⁰⁷ NOLTE, Staatsbildung, S.121.

¹⁰⁸ Gleiches galt für die auswärtigen Angelegenheiten, ebenfalls ein Bereich, von dem der Fortbestand eines Landes in besonderem Maße abhängt. Vgl. KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S.299; MANN, Württemberg 1800–1866, S.254f.; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S.242f.

¹⁰⁹ Zur Grundtendenz in der staatlichen Reorganisation um 1800 vgl. BOTZENHART, Reform, S.40–47; ULLMANN, Staatsverwaltung, S.127–132. Speziell zu den Reformprozessen im Finanzwesen am Beispiel Badens und Bayerns vgl. die umfassende Studie von ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik; außerdem DERS., Süddeutsche Finanzreformen, S.99–103.

rein familiären Aufwand des Königshauses und dessen Sondererträgen sollte im neuen Staat ein Ende finden¹¹⁰.

Das erwähnte Organisationsmanifest vom 18. März 1806 regelte für Württemberg, dass der private Besitz, das Kammerschreibereigut, von einer Hof- und Domänenkammer verwaltet wurde, die ihren Platz außerhalb der staatlichen Finanzhierarchie einnahm. Über ihr stand keine weitere Verwaltungsinstitution, sondern der König persönlich¹¹¹. Die nachgeordneten Behörden erhielten die Bezeichnung Hofkammerlämter. Mit dem Direktorenposten bei der Hof- und Domänenkammer betraute Friedrich den erfahrenen Johann Leonhard Parrot¹¹². Bevor der König 1812 entschied, zum Bürosystem zu wechseln, arbeitete die Hof- und Domänenkammer kollegial. Für das Rechnungswesen behielt man die Einrichtung einer Rechenbank bei, die im Zuge einer Neustrukturierung 1811/12 in Hof- und Domänen-Rechnungskammer umbenannt wurde¹¹³.

In Württemberg musste eine weitere Hürde genommen werden, ehe das Ziel einer zentralen Kalkulation und Koordination der Einnahmen wie der Ausgaben zu erreichen war: Der Finanzdualismus des Herzogtums durfte nicht fortbestehen. Mit der Aufhebung der alten Verfassung verlor die Landschaftsmacht ihre Existenzgrundlage:

„Die neoabsolutistische Herrschaft König Friedrichs beseitigte das dualistische System der ‚checks and balances‘, welches staatsökonomisch auf der strikten Trennung von Kammergut und Steuern beruhte. Die Ständeversammlung war entmachtet“¹¹⁴.

Mit der Ständevertretung verschwanden ihre Einrichtungen; Steuergelder und Schulden büßten ihre „landschaftliche“ Qualität ein. „Königlich“ oder „staatlich“ lauteten fortan die Attribute.

Bereits innerhalb der ersten Monate waren wesentliche Maßnahmen zur Herstellung der angestrebten Zentralverwaltung im Finanzwesen getroffen worden. Dazu gehörte, dass die Administrationsrechte der Rentkammer, die für die Verwaltung des altwürttembergischen Kammerguts zuständig war, der neuwürttembergischen Hofkammer und des Kirchenrats, der bisher die Verwaltung des Kirchenguts erledigt hatte, auf ein zentrales Oberfinanzdepartement übergingen¹¹⁵. Mit der

¹¹⁰ In Württemberg nahm die Regelung der Vermögensaufteilung zwischen Königshaus und Staat mehrere Jahre in Anspruch, da die königliche und die oberste staatliche Finanzverwaltung einige Tauschaktionen abwickelten, um möglichst zusammenhängende Besitzeinheiten zu schaffen.

¹¹¹ Vgl. § 58 des Organisationsmanifests.

¹¹² Neben dem Direktor arbeiteten anfangs ein Hof- und Domänenrat, ein Kammerrat, ein Buchhalter und ein Sekretär bei der Hof- und Domänenkammer. 1807 kamen ein Prokurator, ein Registrator sowie Kanzlisten hinzu, vgl. FRITZ, Hofdomänenkammer, S. 131 f.

¹¹³ Ebd., S. 132 f.

¹¹⁴ BRANDT, Parlamentarismus, S. 349 f.

¹¹⁵ Der entsprechende Erlass datiert vom 31. Dezember 1805, eine weitere Verordnung vom 2. Januar 1806, vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 121 f. und 769; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 267.

offiziellen Einrichtung des Finanzministeriums wurde im März 1806 die strenge Trennung der „drei großen Finanzkörper der herzoglichen Zeit“¹¹⁶ aufgehoben, indem diesem neben dem Kammer- und Kirchengut auch die vormalige Landschaftskasse unterstellt und damit dem ständischen Zugriff entzogen wurde. Nach § 7 des Organisationsmanifestes vom 18. März 1806 besaß das Finanzdepartement die Zuständigkeit für

„alles, was sich auf Staats-Einnahmen, sie mögen Namen haben, welche sie wollen, bezieht, die Ober-Aufsicht über die Haupt-Staats-Cassen, über das Rechnungs-Wesen, und über alle Staats-Ausgaben nach dem zu bestimmenden Finanz-Plane, Verbesserung der Landes-Administration in Finanz-Sachen, die Ober-Aufsicht über das Forst-Departement, Salinen- und Bergwerks-Departement, über das Münz- und das Postwesen, in so fern in Bezug auf das Letztere von Einnahmen und Ausgaben die Rede ist“¹¹⁷.

Gleich am 2. Januar 1806 hatte König Friedrich in einem die Vereinheitlichung der Finanzadministration und Schuldenübernahme betreffenden Dekret den Konzentrationsprozess mit den Worten begründet, dass durch ihn „allein die wahre Kraft derselben völlig ungeschwächt erhalten, und eine eben so sichere als ergiebige Staatswirthschaft begründet werden kann“¹¹⁸. Von der Zusammenlegung der Kirchen- und Kammerverwaltung erwartete der Regent Spareffekte, die direkt dem Schuldenabbau zugute kommen könnten. Die Übernahme der Steueradministration versprach ebenso Kostenvorteile. Friedrich vergaß jedoch nicht, dass die neue Organisation Auswirkungen auf das Verhältnis zu den Gläubigern, Lieferanten oder sonstigen Anspruchsberechtigten haben würde. Das Königreich konnte nur dann als Staat erfolgreich sein, wenn bei den Zahlungsverpflichtungen Kontinuität und Sicherheit gewährleistet blieben. Der König sagte ausdrücklich zu,

„daß alle Zahlungen, welche die landschaftlichen Cassen [...] bis daher rechtmäßig zu entrichten hatten, ununterbrochen auch fernerhin an eben derselben Stelle wie bisher, geleistet und entrichtet werden“¹¹⁹.

Für die Verbindlichkeiten der Landschaft sollte nicht minder verlässlich gesorgt werden. Hier lautet das Versprechen,

„daß alle und jede Schulden, welche durch die ehemals bestandenen Landstände, so wohl bei der Landschafts-Casse als auch der Kriegs Praestations Casse gegen Darschießung baarer Geldsummen oder gleichgeltende Praestationen contrahirt worden, und unterdeß auch der Ordnung gemäß in öffentliche Verrechnung gekommen hiermit von Uns aufs neue als Staatsschuld anerkannt [...] seyn sollen“¹²⁰.

¹¹⁶ RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S.35.

¹¹⁷ Zitiert nach PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S.107. Der Finanzminister stand nach § 55 des Manifests als Präsident sämtlichen Behörden vor, die den Teilbereichen der Finanzadministration zugewiesen waren. Dazu gehörten das Oberfinanzdepartement, die Obersteuereidirektion sowie die Tax-, Zoll- und Akzisdirektion.

¹¹⁸ HStAS, A 11 Bü 81, Abschrift eines königlichen Dekrets die Vereinheitlichung der Finanzadministration und Schuldenübernahme betreffend vom 2. Januar 1806, [S. 1].

¹¹⁹ Ebd., [S. 5].

¹²⁰ Ebd., [S. 4].

Ausgenommen waren die Positionen, die nicht öffentlich verrechnet wurden. Zumindest für Schulden, die mit der Geheimen Truhe in Zusammenhang stehen mochten, übernahm der König nach dieser Erklärung keine Verantwortung. Diese Entscheidung darf als konsequent gelten, wenn man davon ausgeht, dass die betreffenden Darlehenssummen keinem Zweck gedient hatten, der im Interesse des Regenten lag und die Landschaft die Bekanntmachung der Kontrahierung genau deshalb gescheut hatte.

Die Einzelregelungen im Kassen- und Schuldenwesen, von denen noch näher zu sprechen sein wird, standen in engem Zusammenhang mit der Gesamtorganisation der Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Nach dem Manifest vom 18. März 1806 brachte eine Verordnung vom 4. Juni 1807¹²¹ den Reformprozess einen weiteren entscheidenden Schritt voran. Das neue Dekret erklärte das Oberfinanzdepartement unter der Bezeichnung „landwirtschaftliches Departement“ zum Bestandteil einer Oberfinanzkammer¹²², der noch vier weitere Verwaltungszweige unterstanden: das Departement der direkten, ordentlichen und außerordentlichen Steuern, das Departement der indirekten Steuern, das Rechnungsdepartement und das Landbaudepartement¹²³. Im Rang der Oberfinanzkammer vergleichbar war das Generalstaatskassendepartement, über welches das Dekret bestimmte, dass es

„ein Haupt Departement ausmacht, und für sich ein Ganzes bildet, wohin von allen übrigen Departements und Kassen die eingehenden Revenuen abgeliefert werden, um in Gemäshheit des – jährlich nach dem jedesmaligen Vortrag des Finanz Ministers entweder neu zu entwerfenden oder zu bestätigenden General Etat die Staats Ausgaben bestreiten zu können; unter diesem Departement ist das sämtliche seither bei der GeneralKasse angestellte Personal begriffen“¹²⁴.

Wie zuvor in Neuwürttemberg wurde auch im Königreich die allgemeine Administration konsequent von der Finanzverwaltung getrennt. Auf der mittleren Verwaltungsebene kamen neben den Kreishauptmännern besondere Kreissteuerräte als Kontrollpersonen zum Einsatz, denen die Bezirksbeamten ihre Kassenrapporte,

¹²¹ HStAS, E 31 Bü 1398, Dekret des Königs vom 4. Juni 1807 betr. die Organisation des Finanzdepartements.

¹²² Vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 769; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 268. Präsident der Oberfinanzkammer wurde Karl August von Wangenheim, den Direktorenposten übernahm Johann Friedrich von Dünger.

¹²³ Die wesentlichen Veränderungen im Verwaltungsaufbau und der Behördenorganisation, die sich durch das Organisationsmanifest vom 13. März 1806 und das Dekret vom 4. Juni 1807 ergaben, sind zusammengefasst in HStAS, E 7 Bü 33, Allgemeiner Bericht des Finanzministers über die Ereignisse vom 1. Januar 1807 bis 6. Januar 1808 vom Januar 1808. Dazu auch WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 245 f.; MOSER, Finanzgesetze, S. XLV–XLIX. Eine Übersicht über die in der Folgezeit bestehenden Finanzeinrichtungen bei MALCHUS, Politik, S. 301–305.

¹²⁴ HStAS, E 31 Bü 1398, Dekret des Königs vom 4. Juni 1807 betr. die Organisation des Finanzdepartements, [S. 9f.].

Ertragstabellen und Rechnungsberichte zur Begutachtung vorzulegen hatten¹²⁵. Schließlich ließ Friedrich die verschiedenen Personen und Einrichtungen, die in den Oberämtern mit Finanzangelegenheiten befasst waren, in Kameralämtern zusammenfassen¹²⁶.

Im Juni 1807 führte der König ein direkt unter dem Finanzminister stehendes Generalfinanzdirektorium ein, um mit dessen Hilfe die Tätigkeit der einzelnen Direktionen auf der landesweiten Mittelebene stärker zu konzentrieren und die Eigenständigkeit der unteren gegenüber den höheren Stellen zu verringern¹²⁷. Das Einführungsdekret wies dem Generalfinanzkollegium, das nur auf Befehl des Ministers versammelt werden konnte, „insbesondere alle das Finanz Wesen im Allgemeinen betreffende[n] Gegenstände“¹²⁸ zur Behandlung zu. Das Personal bildeten der Präsident und der Direktor der Oberfinanzkammer, dazu fünf Räte, ein Generalkassier sowie Mitglieder verschiedener Departements¹²⁹.

Innerhalb der folgenden Jahre erwies sich die Untergliederung in eine derart große Anzahl von Direktionen aber als überflüssig und unpraktisch¹³⁰. Per Verordnung vom 1. Juli 1811¹³¹ wurden deshalb mehrere Abteilungen zu Sektionen zusammengefasst, deren Zuständigkeitsrahmen sich über das gesamte Königreich erstreckte. Sie waren „zu Vereinfachung des Geschäftsgangs, zu Beschleunigung und zu Leitung desselben nach stets gleichen Grundsätzen“¹³² büromäßig statt kollegial organisiert¹³³. Zu jeder Sektion gehörten außer einem verantwortlichen Chef mehrere Räte, ein erster Sekretär mit Mitarbeitern sowie Registratoren und Kanzlisten. Außerdem besaßen sie zur Entlastung der Oberbehörden gewisse

¹²⁵ Vgl. § 57 des Organisationsmanifests; dazu auch WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 236 f. Aus den Kreissteuerräten wurden im Zuge der Umbenennung 1810 Landvogtei-steuerräte.

¹²⁶ DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 123 und 756. Vor 1806 hatte es bis zu 190 Verrechnungsstellen gegeben, die im Zuge der Neuorganisation in 95 Kameralämtern aufgingen, vgl. HStAS, E 7 Bü 33, Allgemeiner Bericht des Finanz-Ministers über die Ereignisse vom 1. Januar 1807 bis 6. Januar 1808 vom Januar 1808.

¹²⁷ Vgl. HStAS, E 31 Bü 1398, Dekret des Königs vom 4. Juni 1807 betr. die Organisation des Finanzdepartements; PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 248; HÖLZLE, Zeitalter, S. 86.

¹²⁸ HStAS, E 31 Bü 1398, Dekret des Königs vom 4. Juni 1807 betr. die Organisation des Finanzdepartements, [S. 12].

¹²⁹ WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 246.

¹³⁰ Gleiches galt für die inneren Angelegenheiten, vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 123.

¹³¹ Auszugsweise abgedruckt bei PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 290–299. Einen Überblick über die seit 1811 bestehenden Einrichtungen im Finanzwesen bietet MALCHUS, Politik, S. 309 f.

¹³² Zitiert nach PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 291.

¹³³ Zur Entwicklung der inneren Organisation des Finanzministeriums vgl. ebd., S. 246–251; Zu den Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Bürosystems vgl. die königliche Kritik im Reskript vom 26. Oktober 1811, abgedruckt bei ebd., S. 297 f.

Entscheidungskompetenzen in minder wichtigen Belangen¹³⁴. In der Praxis hielten sich allerdings nicht alle Beamten an die neuen Vorgaben. Vielmehr blieben Absprachen unter den Kollegen verschiedener Sektionen immer noch üblich. Darüber hinaus gab es im Verhältnis der Sektionschefs zu den ihnen eindeutig übergeordneten Ministern weiterhin Unstimmigkeiten¹³⁵.

Auch auf höherer Ebene schlug sich der Verdichtungsprozess nieder. Die Oberfinanzkammer umfasste seit dem 1. Juli 1811 drei Sektionen: 1. die Sektion der direkten und indirekten Steuern, vormals Steuerdirektion; 2. die Sektion der Krondomänen, bisher landwirtschaftliches Departement genannt sowie 3. die Sektion der Staatsrechnungen. Der Zuständigkeitsbereich der letzteren erstreckte sich unter anderem auf „Vorschriften für die Form der Rechnungs-Ablegung [...], Etats- und Balance-Sachen, [...], Sorge für die Rechnungs-Ablegung in den gesetzlichen Terminen, Probe und Justifikation aller Rechnungen“¹³⁶. Der Begriff „Staatsrechnungen“ passte bereits zu der zwei Monate später erfolgten Kompetenzerweiterung. Der König erließ nämlich Ende August 1811 eine Verordnung, die auch die Aufsicht über das Steuerrechnungswesen in die Hände der Sektion legte¹³⁷. Zwar flossen die Steuern schon seit 1806 wie die übrigen Einnahmen in die Zentralstaatskasse, die der Aufsicht des Finanzministeriums unterstand, doch war das steuerliche Rechnungswesen noch jahrelang separat erledigt worden. Das übrige Rechnungswesen des Königreichs hatte man ebenso wie bei der Hof- und Domänenkammer über eine Rechenkammer abgewickelt, die von 1807 bis zu ihrer Umgestaltung zur Sektion der Staatsrechnungen Rechnungsdepartement hieß. Die Zuständigkeit der zentralen Rechenbank hatte von Anfang an alle Aufgaben abgedeckt, um deren Erledigung sich zuvor die einzelnen Institute bei der Rentkammer, der neuwürttembergischen Hofkammer und der Kirchengutsverwaltung gekümmert hatten. Nach der Zusammenlegung der Vermögenskomplexe war somit auch ihre rechnerische Handhabung verschmolzen gewesen. Das Reskript vom 27. August 1811 setzte insofern einen Schlussstein, als es eine klare Trennlinie zwischen zwei verschiedenen administrativen Zuständigkeiten zog. Es war des Königs

„Allerhöchste Intention, daß bey der Section der Steuern auf eben die Art, wie Solches bey der Section der Krondomainen verordnet worden ist, die Verrechnung und Verwaltung von einander getrennt und die Aufsicht über das ganze Rechnungswesen bey den directen und indirecten Steuern ebenfalls der Section der Staatsrechnungen übertragen werde; dergestalt, daß künftig alles zum FinanzDepartement gehörige Rechnungswesen zum Ressort der

¹³⁴ DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 123 f.; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 250 f.

¹³⁵ Vgl. PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 250; HÖLZLE, Zeitalter, S. 92; WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 245.

¹³⁶ Zitiert nach PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 296.

¹³⁷ Zur Sektion der Staatsrechnungen gehörten somit fünf Rechenkammern: Kameral-, Forst-, Militär-, Umgeld- und Akzisrechnungskammer, vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 269; DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 756.

Section der Staatsrechnungen gehört und die Section der Steuern ebenso, wie die Section der Krondomänen, sich bloß nur mit Verwaltungsgegenständen zu beschäftigen hat¹³⁸.

Das Rechnungsprüfungswesen bereitete bei der Reform der Finanzadministration einige Probleme. Mit der Aufhebung der alten Verfassung endete der Dualismus in Württemberg. Nicht nur die Administrationskompetenzen lagen seit Anfang 1806 in den Händen der königlichen Behörden; auch die Prüfaufgaben, für deren Erledigung bisher die Stände im Rahmen ihrer Steuerverwaltungskompetenzen zuständig gewesen waren, mussten nun unter Einbindung des alten Personals von den neuen Einrichtungen bewältigt werden. Dass die Stände zuvor ihrer Verpflichtung nicht immer gerecht geworden waren – ihr nicht immer hatten gerecht werden können –, zeigte sich bereits, bevor es zur neuen Aufgabenverteilung kam. Anfang 1805 hatte sich ein ständisches Komitee der Einnehmerechnungen angenommen. Vor ihm lag viel Arbeit, da ein Rückstand von mehreren Jahren aufgeholt werden musste. Seit 1797 hatte die Versammlungszeit der Landtage nie für die Vorlage und Prüfung der Dokumente ausgereicht¹³⁹. Die Bitte des Engeren Ausschusses um Benennung einer alternativen herzoglichen Untersuchungskommission, die sich um die Prüfung der Landschaftseinnehmerei- und Militärrechnungen von 1796 an hätte kümmern sollen, verhallte offenbar seit 1801 ungehört¹⁴⁰.

Am Willen der Stände scheiterte das Unternehmen somit wohl nicht, oder doch zumindest weniger als an der Tatenlosigkeit des Herzogs. Immerhin gab es im Februar 1805 Hoffnung, da die ersten Durchsichten keine Beanstandungen nach sich zogen. Trotz der Kriegsbelastungen war mehr recht als schlecht gewirtschaftet worden. Zu diesem vorläufigen Ergebnis kamen die Prüfer. Ähnliches zeichnete sich bei der Revision der Rentkammerrechnungen ab. Staatsminister Freiherr von Normann-Ehrenfels meldete im Juli 1806, dass die Einnahmen deutlich höher gewesen seien, als bisher angenommen. Die Nachrechnung der Ausgabeposten stand zu diesem Zeitpunkt allerdings noch aus¹⁴¹.

Um das gesamte Rechnungswesen übersichtlicher und kostengünstiger zu gestalten, wurde gleich Anfang 1806 die Einführung eines einheitlichen Formulars erwogen. Auch sollten die Rechnungsdokumente an sich nur die Summen enthalten, während ergänzende Erläuterungen in einer gesonderten Beilage erschienen. Allzu große organisatorische Schwierigkeiten waren nicht zu erwarten, da der bisher ausufernde Umfang der Rechnungen nicht auf einem tatsächlichen Bedarf an möglichst vielen Details beruht hatte, sondern dem unökonomischen Entloh-

¹³⁸ HStAS, E 31 Bü 1417, Reskript an die Sektion der direkten und indirekten Steuern betr. Übertragung der Verrechnungsaufgaben auf die Sektion der Staatsrechnungen vom 27. August 1811, [S. 1 f.].

¹³⁹ HStAS, A 11 Bü 68, Anzeige einer Untersuchung der landschaftlichen Rechnungen seit 1797 durch Mitglieder der Ständerversammlung vom 22. Februar 1805.

¹⁴⁰ Vgl. HStAS, A 203 Bü 286, verschiedene Dokumente.

¹⁴¹ HStAS, A 205 I Bü 7, Bericht des Staatsministers von Normann-Ehrenfels an den König vom 4. Juli 1806.

nungssystem der Probatoren geschuldet war. Deren Bezahlung richtete sich nämlich allein nach der Dicke der von ihnen bearbeiteten Rechnungen. Dies bedeutete nichts anderes, als dass die Rechnungen für die Bearbeiter umso profitabler waren, je komplizierter und weitschweifiger sie von ihnen gestaltet wurden. Mit rationaler Arbeitsweise hatte diese Regelung nichts zu tun. Die Beamten machten sich die logische Schwachstelle in ihren Beschäftigungsbedingungen geschickt zunutze. Ein von vornherein festgelegter Verdienst konnte hier leicht Abhilfe schaffen, da die Probatoren dann automatisch selbst auf präzise und knappe Verfahren bei der Rechnungsstellung achten würden¹⁴².

Von einem reibungslosen Ablauf der Rechnungsstellung und -prüfung konnte jedoch auch in den folgenden Jahren nur bedingt gesprochen werden, denn schließlich bildete trotz mancher Verbesserungsansätze nach wie vor eine Rechnungsinstruktion aus dem Jahr 1714 die Handlungsgrundlage. Ihre Überarbeitung erforderte große Sachkenntnis und viel Zeit. Der Herausforderung stellt sich Oberfinanzrat Johann Georg Heinrich von Feder¹⁴³, der in preußischen Diensten zum Experten geworden war¹⁴⁴. Aber Wunder konnte auch er nicht vollbringen. So musste das Finanzministerium dem König im Juni 1808 über Probleme berichten, die sich immer noch aus Verzögerungen bei der Einreichung und Durchsicht der Rechnungen ergaben¹⁴⁵. Friedrich reagierte mit einer Instruktion für die Oberfinanzkammer und das Rechnungsdepartement. Er verkündete darin Strafandrohungen gegenüber Beamten, die der Aufforderung zur Einsendung der Rechnungen nicht nachkamen. Außerdem betonte der Regent, dass das Rechnungsdepartement keineswegs allein den aktuellen Fällen seine ungeteilte Aufmerksamkeit zu schenken hätte, sondern parallel die Rückstände zu beseitigen seien. Um die Aufgaben besser verteilen zu können, wurde das Personal in sieben Sektionen eingeteilt. Die Verantwortung für die korrekte Erledigung der Aufträge und die zuverlässige Berichterstattung an das Finanzministerium übertrug der König sieben Inspektoren aus dem Rechnungsdepartement¹⁴⁶. Es stand außer Frage, dass die Qualität des Rechnungswesens entscheidend zum Erfolg oder Misserfolg der Finanzreform beitrug. „Denn“, so fragte der Finanzminister Freiherr

¹⁴² HStAS, A 12 Bü 51, Ohngefährer Etat der neu aufzustellenden Behörden nebst einigen Bemerkungen über den bey ihnen einzuführenden GeschäftsGang (o.D., vermutlich Januar 1806). Nach Lage in der Akte handelt es sich um Anlage A zu von Endes Entwurf einer neuen Organisation des Königreichs Württemberg vom 2. Januar 1806.

¹⁴³ Von Feder war zunächst Mitglied des Oberfinanzkollegiums und des Rechnungsdepartements, ab 1811 gehörte er der Sektion der Staatsrechnungen an.

¹⁴⁴ Vgl. HStAS, E 7 Bü 33, Allgemeiner Bericht des Finanz-Ministers über die Ereignisse vom 1. Januar 1807 bis 6. Januar 1808 vom Januar 1808.

¹⁴⁵ HStAS, E 13 Bü 24, Allerthstes Anbringen des Königlichen Finanz-Ministeriums die Verbesserung des Geschäftsgangs bey der königl. Ober-Rechnungs-Kammer betr. vom 23. Juni 1808.

¹⁴⁶ HStAS, E 13 Bü 24, Königliche Instruktion vom 25. Juni 1808.

von Jasmund¹⁴⁷ in seinem ersten Jahresbericht vom Januar 1808 zu recht, „was helfen die Fonds, was die beste Organisation der Verwaltung, und was die Erhöhung der Revenuen, wenn diese nicht durch ein wohlgeordnetes – leicht zu übersehendes und daher überzeugendes Rechnungswesen gesichert, und auch wirklich in die StaatsCassen geleitet, dort aber gehörig verwahrt, und verwendet werden?“¹⁴⁸

b) Kassen und Schulden

Eine königliche Steuerkasse ersetzte 1806 die Steuerkasse der Stände und übernahm gleichzeitig deren Schuldenverwaltung. Mit diesem Schritt verschwand die feste Bastion der Ständemacht, die seit 1514 den württembergischen Dualismus gegen Alleingänge der Regenten abgesichert hatte. Die Trennung in landesherrliche und landschaftliche Verwaltungszonen mit ihren Konsequenzen für die ständischen Partizipationsansprüche gab es nicht mehr. Ohne die schützende Hand der Stände glichen die Steuern in ihrer Verfügbarkeit den übrigen Einnahmen. Die administrativ-institutionelle Trennung blieb jedoch noch bestehen, denn parallel existierte beim Oberfinanzdepartement in Stuttgart eine königliche Generalkasse. Als einzigen Grund für die Beibehaltung einer separaten Steuerkasse nannte Finanzminister von Jasmund rückblickend die Tatsache, dass die ehemaligen Landschaftsschulden darauf gegründet gewesen seien¹⁴⁹.

Eine oberste Sammelstelle war dagegen unter der Bezeichnung ‚Generalhofkasse‘ bereits aus Neuwürttemberg bekannt. Die Generalkasse des Königreichs erhielt die Einkünfte des Kammerguts, außerdem flossen in sie sämtliche Gelder, die „[d]ie Steuer-Einnehmer der bisher sogenannten neuen Lande, die Keller, Verwalter, und überhaupt alle in diese Classe gehörige herrschaftliche Einnehmer“¹⁵⁰ einzogen.

Mit Dekreten vom Oktober 1806 und März 1807 vollendete Friedrich die Herstellung der Kasseneinheit in Württemberg: Durch den Zusammenschluss der Steuerkasse mit den anderen königlichen Kassen, insbesondere mit der Generalkasse, existierte nun eine konkurrenzlose Zentralstaatskasse¹⁵¹. Damit war die zukünftige Finanzierung der Staatstätigkeit aus einer Hand gewährleistet. Für Württemberg, das über Jahrhunderte ein dualistisches Doppelkassenwesen gepflegt

¹⁴⁷ Ludwig Hellmuth Heinrich Freiherr von Jasmund war erst 1807 aus Kurhessen nach Württemberg gekommen und bekleidete außer dem Amt des Ministers der Finanzen zeitweilig auch das des Ministers für Inneres und für geistliche Angelegenheiten.

¹⁴⁸ HStAS, E 7 Bü 33, Allgemeiner Bericht des Finanz-Ministers über die Ereignisse vom 1. Januar 1807 bis 6. Januar 1808 vom Januar 1808, [S. 122].

¹⁴⁹ HStAS, E 7 Bü 33, Königliches Kabinett (12., 15., 24. Februar 1808): Actum im Königl. neuen Schloß vormittags 10 Uhr im Königl. BibliothecZimmer, d. 28. Januar 1808 in allerhöchster Gegenwart Seiner Königl. Majestät, hier Continuum d. 12. Febr. 1808. Protokoll der Besprechung der Jahresberichte der Chefs der sechs Hauptdepartements, hier Finanzminister von Jasmund.

¹⁵⁰ § 58 des Organisationsmanifests vom 18. März 1806, zitiert nach PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 121.

¹⁵¹ Vgl. DEHLINGER, Württemberg Staatswesen, S. 756.

hatte, gewinnen die Überlegungen von Rudolf Goldscheid in diesem Sinne eine spezielle Bedeutung:

„Der eigentliche Motor, der aus einem primitiven Gemeinwesen die Anlage zu staatlicher Entwicklung hervortreibt, ist sein *Finanzbedarf*. [...] Der Staat beginnt sich vielmehr erst von dieser primitiven Ordnung abzuheben, wenn eine *gemeinsame Kasse* zur Entstehung gelangt, deren Verwaltung nicht nur die oberste Aufgabe der Zentralgewalt ausmacht, sondern die dieser auch erst den eigentlichen Rückhalt gewährt. [...] Sicher ist, daß die Entwicklung des Staates tiefgreifend von der Entwicklung der Gemeinschaftskasse abhängig ist, daß der Verlauf der Gestaltung von Ausgaben und Einnahmen des Gemeinwesens das Grundgerüst der Struktur des Staates zur Entfaltung gebracht hat“¹⁵².

Zwar war das Herzogtum kein „primitives Gemeinwesen“ und hatte auch das Nebeneinander der landesherrlichen und landschaftlichen Kassen funktioniert, doch die Hemmnisse und Entscheidungsverzögerungen, die mit dem Fehlen einer wirklichen „gemeinsamen Kasse“ verbunden gewesen waren, hatten regelmäßig zu Konflikten geführt, die Reformen weitgehend verhinderten und im schlimmsten Fall den Fortbestand des Landes bedrohen konnten. Von der Überwindung des Dualismus durfte mit Recht eine nachhaltige Stärkung der Zentralgewalt erwartet werden. Die Zentralstaatskasse als Gemeinschaftskasse war geeignet, Württemberg im Bereich der Finanzen zum modernen Staat mit voller Handlungsfähigkeit zu machen.

Ausschließlich der Finanzminister besaß die Befugnis, der obersten Kasse Anweisungen zu erteilen. Er musste sich dabei strikt an die Vorgaben des Haushaltsplans halten¹⁵³. Das Ministerium der Finanzen gab zudem am 13. Oktober 1806 die Bestellung eines Generalkontrolleurs bekannt, dem die Leitung und Beaufsichtigung der drei wichtigsten Kassenkategorien des Königreichs oblag. Dies waren die genannte Zentralstaatskasse, die Einnahmehauptkasse und die Hauptausgabekasse. Die personelle Ausstattung der Zentralstaatskasse bestand aus einem Generalkassenkassierer, einem Zahlmeister, dessen Aufgabe die Rechnungsführung zu den Hof- und Kanzleikosten, den Pensionen sowie den direkt angewiesenen Ausgaben war, und aus einem Kammerrat. Die Einnahmehauptkasse hatte wöchentlich dem Generalkontrolleur Bericht zu erstatten. Sie leitete die bei ihr zusammenlaufenden Gelder an die Zentralstaatskasse weiter, wobei die Zugänge aus drei Richtungen kamen: Neben der Generalsteuerkasse waren im Königreich eine General Tax- und Stempelkasse sowie eine Generaldomanialkasse tätig. Im Gegensatz zu dieser Differenzierung bei den Einnahmen existierte nur eine einheitliche Hauptausgabekasse, die Generalschuldenkasse, „[...] bey welcher alle Schulden, sie moegen Namen haben wie sie wollen, und auf welcher der bisher bestandenen Separat-Cassen sie beruhen moegen, hiemit vereinigt seyn sollen“. Weiter bestimmte das Dekret: „Diese General-Staats Schulden Zahlungs Casse empfängt ihre Bedürfnisse nach einem zu entwerfenden Etat monatlich aus der

¹⁵² GOLDSCHIED, Finanzwissenschaft, S. 318 f.

¹⁵³ WINTERLIN, Behördenorganisation 1,2, S. 272–274.

Central-Staats Casse“¹⁵⁴. Ausgaben, die das Schuldenwesen nicht berührten, liefen direkt über den Zahlmeister.

Der Konzentrationsprozess erreichte mit der Verordnung vom 1. Juli 1811 die nächste Stufe. Es erfolgte die Vereinigung der General Tax- und Stempelkasse mit der Generaldomanialkasse¹⁵⁵. Auf der Ausgabenseite verzichtete man auf die Stelle des Zahlmeisters und entschied stattdessen 1815, im Sinne des Vier-Augen-Prinzips einen zweiten Generalstaatskassenkassierer anzustellen. In die hierarchische Gliederung des Finanzwesens reihten sich die Kassen zunächst unter der Bezeichnung Generalstaatskassendepartement neben der Oberfinanzkammer ein¹⁵⁶, mit der Neuorganisation 1811 entstand die Sektion der Staatskassen¹⁵⁷.

Mit der Errichtung der Generalstaatsschuldenzahlungskasse, wie sie das Dekret vom 13. Oktober 1806 definierte, läutete Württemberg die erste Phase der planmäßigen Tilgung der auf dem Königreich lastenden Staatsschulden ein¹⁵⁸. Schon die gewählte Bezeichnung ‚Staatsschulden‘ verdeutlicht, dass die Unterscheidung zwischen Kammer- und Landschaftsschulden der Vergangenheit angehörte. Es gab nur noch einen Schuldner für die Gläubiger der Anleihen, die der Finanzierung der Staatstätigkeit dienten: den Staat selbst, dem im Gegenzug alle Einnahmen zuflossen¹⁵⁹. König Friedrich I. schlug damit einen anderen Weg ein als der bayerische Regent. Im Nachbarkönigreich entstand 1807 ein Schuldentilgungswerk, dass laut von Aretin die Landschaft zur „Hüterin der Kreditwürdigkeit“, „zu einer Konkursverwalterin des Kurfürsten“¹⁶⁰ machte.

Die Zusammenführung der Schuldenkomplexe in Württemberg setzte zwei Maßnahmen voraus: Erstens musste genau geklärt werden, welche Verbindlichkeiten ihrer Entstehung nach ‚öffentlich‘, d. h. auf die Finanzierung der allgemeinen Staatsbedürfnisse bezogen, und welche im Gegensatz dazu aus Regierungssicht ‚privater‘ bzw. rein lokaler Natur waren. Nach dieser Differenzierung richtete sich zweitens die Festlegung der jeweiligen Fundierung. War der Staat zuständig, handelte es sich um reine Verpflichtungen des Regentenhauses, oder mussten Ämter und Gemeinden für den Tilgungsbedarf aufkommen, da ihnen die geliehenen Gelder auch ausschließlich zugute gekommen waren?

¹⁵⁴ HStAS, E 13 Bü 207, Dekret des Ministeriums der Finanzen an das FinanzComitté vom 13. Oktober 1806, [S. 2f.].

¹⁵⁵ WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 270.

¹⁵⁶ Vgl. Kapitel II.2.a.

¹⁵⁷ WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 271.

¹⁵⁸ Vgl. OBENAU, Finanzkrise und Verfassungsgebung, S. 69.

¹⁵⁹ Vgl. MOHL, Staatsschuld, S. 626. ULLMANN, Überlegungen, analysiert am Beispiel von Baden, Bayern und Württemberg den Übergang zur öffentlichen Kreditwirtschaft anhand der Kriterien Bürokratisierung, Verrechtlichung und Kommerzialisierung. Er betont dabei die Bedeutung eines weiteren hier relevanten Dreischritts: 1. Entpersönlichung der Kammer Schuld, 2. Verstaatlichung der Landschaftsschuld sowie 3. Zusammenziehung beider Schuldarten zu einer einheitlichen Staatsschuldensumme (S. 506).

¹⁶⁰ ARETIN, Bayerns Weg, S. 30.

Eine Beantwortung dieser Frage war problematisch, wenn sie denn überhaupt möglich war. Letztlich entschied daher der König, welche Kredite als Staatsschulden behandelt wurden und welche nicht. Besonders strittig blieb die Übernahme der neuwürttembergischen Verbindlichkeiten. Während die dortigen Kreise, Städte und Gemeinden ganz selbstverständlich zur Steuerleistung für das Königreich herangezogen wurden, ließ man sie bei der Bewältigung des Schuldenabbaus vielfach allein.

In einem anderen Fall mangelte es an eindeutigen Zuweisungskriterien. Die übliche Vermischung der Kammerausgaben für Regierungszwecke einerseits mit denen für den persönlichen Bedarf der Regentenfamilie andererseits schlug sich unweigerlich zugleich in einer fehlenden Abgrenzung von ‚privaten‘ und ‚öffentlichen‘ Kammerschulden nieder. Eine nachträgliche getrennte Auflistung stellte sich unter dieser Bedingung als kaum realisierbare Maßnahme dar, ein Umstand, der dem Landesherrn nicht unwillkommen gewesen sein dürfte¹⁶¹.

Bei den auf das Kirchengut gegründeten Schulden war die Sachlage hingegen ziemlich klar. Im Zuge der Zusammenlegung des geistlichen Vermögens mit der Rent- bzw. Hofkammer versicherte König Friedrich in einem Generalreskript vom 2. Januar 1806, dass für sämtliche Verbindlichkeiten, die „Kirchliche, Lehr-, Schul- oder andere gemeinnützige Armen-Anstalten“ zu finanzieren halfen, gegenwärtig und in Zukunft „auf das genaueste und pünktlichste“ Sorge getragen werde¹⁶². Näheres war nicht bestimmt.

Das weitere Versprechen, das Friedrich auch für seine Nachfolger abgab, betraf die Schulden der Kriegsprästationskasse und der Landschaft. Beide wurden verbindlich als Staatsschulden anerkannt. Dies bedeutete, dass ihre Verzinsung und Abtragung zukünftig ausschließlich vom Staat überwacht und erledigt werden würde¹⁶³. Um Zweifeln an der Sicherheit der Rückzahlung vorzubeugen, legte Friedrich zur selben Zeit fest, dass

„sämtlich diese Schulden auf eben dieselben öffentlichen Einkünfte, die bei ihrer Contrahirung als Hypothek angewiesen, oder zu Abtragung der Capitalien und Zinse bestimmt worden sind, fundirt bleiben sollen“¹⁶⁴.

Die landschaftliche Kreditwürdigkeit hatte auf ihrer Rückbindung an das Recht der Steueradministration beruht. Hieran knüpfte die königliche Entschließung an:

¹⁶¹ Zu den Einschränkungen bei der Schaffung einer einheitlichen, reinen Staatsschuld vgl. ULLMANN, Überlegungen, S. 507.

¹⁶² Auszüge des Generalreskripts vom 2. Januar 1806, das mit der Abschrift eines königlichen Dekrets die Vereinheitlichung der Finanzadministration und Schuldenübernahme betreffend vom 2. Januar 1806 (vgl. HStAS, A 11 Bü 81), nicht wortgleich ist, finden sich bei PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 104–106, Zitat S. 105.

¹⁶³ Bei den Landschaftsschulden galt diese Zusage allerdings nur unter der bereits erwähnten Einschränkung, dass sie in den offiziellen Rechnungen aufgeführt sein mussten.

¹⁶⁴ Zitiert nach PAUL, Württemberg 1797–1816/19, Bd. 1, S. 105.

„In Gemäsheit dessen haben Wir nicht gesäumt, bei Unserer Königlichen General-Steuer-Casse die nöthigen Anordnungen zur ununterbrochenen pünktlichen Abtragung sämtlicher jener Zahlungen zu treffen, und behalten Uns übrigens vor, wegen künftiger Entrichtung der Steuern nach Maasgabe und in alleiniger Hinsicht der eintretenden unvermeidlichen Staats-Bedürfnisse Unsere weitere Befehle zu ertheilen“¹⁶⁵.

Da sich die Steuerkasse, die in den zurückliegenden Jahrhunderten mehr und mehr den Charakter einer Schuldenkasse angenommen hatte, inzwischen in den Händen der Regierung befand, stellte die Übertragung der Landschaftsschulden auf den Staat prinzipiell keine Gefahr für die Gläubiger dar. Das Fehlen einer Repräsentation, die eine Gewähr für die dauerhafte Kreditwürdigkeit des Landes bieten konnte, darf jedoch nicht unterschätzt werden¹⁶⁶. Friedrich erkannte klar, dass nur eine wohl durchdachte und stringente aufgebaute Organisation der Schuldenverwaltung genug Vertrauen stiften konnte, um eine ständische oder konstitutionelle Mitverantwortung des Landes zumindest zeitweilig entbehrllich zu machen. Bei den Gläubigern stießen die neuen Verhältnisse dennoch auf Ablehnung, da es keine Instanz mehr gab, welche die Einhaltung der Zusagen hätte kontrollieren oder besser noch unabhängig garantieren können. Die Regierung handelte nach eigenem Ermessen und unbelangbar. Niemand hinderte sie daran, ihre Pläne zu ändern¹⁶⁷. Auf der anderen Seite profitierten die Gläubiger der Kammer Schulden von der Zusammenlegung der Vermögens- wie der Schuldenkomplexe. Hatten sie ihre Sicherstellung bisher nur durch die landesherrlichen Einkünfte erfahren, stand ab 1806 auch hinter ihren Darlehen zusätzlich das Steueraufkommen des Königreichs. Für diejenigen, deren Forderungen bisher über das gemeinschaftliche Schuldeninstitut abgesichert gewesen waren, ergaben sich der Logik nach Vor- wie Nachteile¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Zitiert nach ebd., S. 105.

¹⁶⁶ An dieser Stelle sei auf die These von David Stasavage hingewiesen, die zwar im Kontext einer direkten Kreditaufnahme bei den finanzstarken Untertanen, die zugleich als Landesvertreter auftreten konnten, formuliert wurde, für die hier erläuterten Zusammenhänge aber ebenfalls entsprechende Aussagekraft besitzt: „[T]he presence of an intensive form of representation characterized by an assembly that could monitor and modify expenditures was critical in facilitating access to credit by European states“, STASAVAGE, *States of Credit*, S. 1. Umgekehrt lässt sich allerdings auch fragen, ob die Bereitschaft zur finanziellen Kooperation Türen zur Mitentscheidung öffnete. An welche Geldgeber die Regierung sich wandte, und ob speziell diese in der Lage waren, einen direkten Einfluss auf das politische Geschehen auszuüben, ist indes ebenso wenig Gegenstand der vorliegenden Untersuchung wie die Frage, ob es die Stände bisweilen vorzogen Steuern zu bewilligen, statt der Regierung zu erlauben oder sie zu zwingen auf einzelne Gläubiger zurückzugreifen und damit in Kauf zu nehmen, dass der Staat „in die Abhängigkeit des Privatkapitals [gerät]“, GOLDSCHIED, *Öffentlicher Haushalt*, S. 264. Die Kreditwirtschaft der Regenten besitzt in dem gesteckten Rahmen vielmehr nur insofern Relevanz, als sie rechtliche Fragen der Verwaltung oder der Abgabepflicht berührte.

¹⁶⁷ Zu den Konsequenzen des Wegfalls reichsrechtlicher Absicherungen und landschaftlicher Kontrollen vgl. ULLMANN, *Überlegungen*, S. 512–514. Zur tendenziellen Schlechterstellung der ehemaligen Landschaftsgläubiger vgl. insbesondere MOHL, *Staatsschuld*, S. 626 f.

¹⁶⁸ Ebd., S. 627 f.

Die Gesamtschulden zu Beginn des Jahres 1806 beliefen sich auf ca. 15,5 Millionen fl. Davon entfielen auf die Rentkammer 3.288.794 fl., auf die bereits bestehende gemeinschaftliche Schuldzahlungskasse 1.338.227 fl., auf die Kriegsprästationskasse 3.851.417 fl. und auf die Straßenbaukasse 207.405 f. Der Kirchenrat verwaltete eine Schuld von gut 1 Million fl. Hinzu kamen 1.524.823 fl., die auf den neuwürttembergischen Gebieten lasteten, und schließlich die ehemalige Landschaftsschuld. Sie machte mit 4.667.982 fl. den größten Posten aus¹⁶⁹. Alle diese Schuldenformen besaßen nach den neuen Grundsätzen dieselbe rechtliche Qualität. Jeder Gläubiger konnte seine Ansprüche gegen den Staat – und nur gegen den Staat – geltend machen. Keiner genoss größere Sicherheit als der andere, keiner musste mehr um die Ablösung bangen als der andere. Die Abwicklung der Schuldenverwaltung lief ausschließlich über eine einheitliche Zentralinstanz, die Staatsschuldzahlungskasse, und ihre nachgeordneten Behörden¹⁷⁰.

Auf dem Papier mochte das Schuldenwesen geregelt erscheinen, in der Praxis traten allerdings die Mängel des Systems zu Tage. Gleich zu Beginn standen die Zeichen schlecht, da die Regierung versuchen musste, mit leeren Kassen zu wirtschaften, indem sie im Grunde nur Defizite hin und her schob. Im Februar 1806 meldete die Kriegskasse dringenden Bedarf an. Unter anderem war die Schuldzahlungskasse ihr gegenüber mit 184.514 fl. im Rückstand. Eine Änderung dieses Zustandes ließ sich nicht absehen, galt die Schuldzahlungskasse selbst doch zu diesem Zeitpunkt als illiquide¹⁷¹. Auswirkungen auf den Schuldenabbau blieben nicht aus. Während der König zwar Wert darauf legte, mit den Zinsen nicht in Verzug zu geraten, bildete die Tilgung der Schulden während der Anfangsjahre des Königreichs die Ausnahme. An die vertraglichen Verabredungen aus den Zeiten der alten Verfassung fühlte sich die absolutistische Regierung nicht mehr gebunden. Eine Fälligkeitskalkulation kam, obwohl die Vereinheitlichungsmaßnahmen ihre Erstellung auf einigermaßen solider Grundlage ermöglicht hätten, nicht zur Anwendung. Es war mehr Glück als Pflichterfüllung, wenn ein Gläubiger sein Geld auf eigenes Ersuchen hin zurückerhielt. Die relativ zuverlässige Verzinsung konnte das Risiko der verschleppten Tilgung nicht aufwiegen, so dass eine echte Vertrauensbasis zwischen dem Staat und seinen Kreditgebern fehlte¹⁷².

Mit der Zeit erkannte die Regierung hier Handlungsbedarf. Die Schuld für die Unregelmäßigkeiten im Schuldenwesen suchte sie allerdings auch zwei Jahre nach Aufhebung der dualistischen Verfassung nicht ausschließlich bei sich, sondern

¹⁶⁹ Das Zahlenmaterial findet sich bei REDEN, Finanz-Statistik, S.274 und bei MOHL, Staatsschuld, S.625. Letzterer weist darauf hin, dass die eigentliche Schuld um rund 300.000 fl. geringer war, da sich die verschiedenen Kassen diese Summe untereinander schuldeten.

¹⁷⁰ Vgl. ebd., S.628 f.

¹⁷¹ HStAS, E 31 Bü 154, Verschiedene Anbringen des Staatsministeriums und der Kriegskasse, erstellt ab Februar 1806.

¹⁷² Zum Problem der weiterhin bestehenden Unzulänglichkeiten bei der Schuldenkalkulation im Allgemeinen und dem des fehlenden Tilgungsplans im Besonderen vgl. ULLMANN, Überlegungen, S.508 f.; MOHL, Staatsschuld, S.632 f.

lastete beispielsweise die Unordnung im Gläubigerverzeichnis der Landschaft an, die es einst erstellt hatte¹⁷³. Der chaotische Zustand der Akten hätte eigentlich eine komplette Neuanfertigung nötig gemacht. Für ein solches aufwendiges Unternehmen reichten jedoch die personellen Kapazitäten nicht aus¹⁷⁴. Einige Maßnahmen ergriff die Regierung aber doch. Um die Erledigung der Rückzahlung endlich planmäßig durchführen zu können, wies sie nicht nur festgesetzte Quoten bestimmter Einnahmetypen dem Tilgungszweck zu, sondern führte auch ein besonderes Instrument ein: Per Reskript vom 2. August 1811 entstand der Staatsschuldentilgungsfonds. Er sollte in der Reihenfolge Zahlungen an die Gläubiger leisten, wie sie durch Auslosen bestimmt war¹⁷⁵. Die Intention bestand darin, mehr Ordnung in das Gesamtverfahren zu bringen, indem unter anderem eine feste Ablösesumme pro Jahr festgelegt wurde. Das war der erste konkrete Ansatz für die Schaffung einer besonderen Form der institutionellen Absicherung, seit der Ausschuss in den letzten Tagen der alten Verfassung – wieder einmal in Zusammenhang mit der leidigen Frage der Militärbeiträge – für die Neueinrichtung eines gemeinsamen landesherrlich-ständischen Schuldentilgungsinstituts eingetreten war¹⁷⁶.

Zunächst sah das Reskript eine Ausstattung des Fonds mit jährlich 300.000 fl. vor. Dieser Betrag war schon für den Anfangsbestand zurückhaltend bemessen, und von einer Anpassung an steigende Verschuldung war nicht die Rede. Offenbar wurde aber nicht einmal diese geringe Summe tatsächlich wie vorgesehen eingesetzt. Robert von Mohl hat in seiner Darstellung über die württembergische Staatsschuld darüber hinaus angemerkt, dass die geplanten Auslosungen der in einem Jahr zu tilgenden Schulden nach seiner Erkenntnis nie vorgenommen wurden und die gesamte Rückzahlung in den zehn Jahren zwischen 1806 und 1816 nur 1.670.494 fl. betrug. Schon seiner Konzeption nach ließ das Reskript vom 2. August

¹⁷³ HStAS, E 7 Bü 33, Königliches Kabinett (12., 15., 24. Februar 1808): Actum im Königl. neuen Schloß vormittags 10 Uhr im Königl. BibliothecZimmer, d. 28. Januar 1808 in allerhöchster Gegenwart Seiner Königl. Majestät, hier Continuum d. 12. Febr. 1808. Protokoll der Besprechung der Jahresberichte der Chefs der sechs Hauptdepartements, hier Finanzminister von Jasmund.

¹⁷⁴ HStAS, E 7 Bü 33, Allgemeiner Bericht des Finanz-Ministers über die Ereignisse vom 1. Januar 1807 bis 6. Januar 1808, vorgelegt im Januar 1808.

¹⁷⁵ REDEN, Finanz-Statistik, S. 274.

¹⁷⁶ Vgl. HStAS, A 11 Bü 80, Abschrift einer Erklärung und Bitte des Größeren Ausschusses betr. die Winteranlage vom 11. Dezember 1805. Während des gesamten Jahres 1805 hatten sich die Diskussionen um die Frage gedreht, wie sich die im April 1803 erfolgte Aufhebung des gemeinschaftlichen Schuldentilgungsinstituts auf die weitere Zahlung des Militärbeitrags und die Rückerstattung eines Betrags, den die Regierung von einem der Landschaft zustehenden Kirchengutsbeitrag abgezogen hatte, und der deshalb zur abschließenden Tilgung der gemeinschaftlichen Schulden fehlte, auswirken musste. Vgl. dazu HStAS, E 31 Bü 154, Erklärung des Landschaftlichen Größeren Ausschusses vom 16. Mai 1805 auf die kurfürstliche Signatur vom 29. April 1805, die Beendigung der gemeinschaftlichen Schuldentilgung betreffend; HStAS, A 205 II Bü 291, Abschrift des Protokolls der Landtagsverhandlung vom 6. Februar 1805; ebd., Abschrift des Protokolls der Landtagsverhandlung vom 11. Februar 1805.

1811 zu wünschen übrig. Weder die ausgesetzte Summe noch die tolerierte Inkonzessenz bei der Ermittlung der abzutragenden Schulden entsprachen den Erfordernissen eines verlässlichen Tilgungsplans. Das Gesetz verfehlte seine Wirkung, denn es brachte der Regierung nicht das gewünschte Vertrauen der Gläubiger. Die spekulativen Wertverluste bei Staatspapieren ließen sich durch die angekündigte Neuorganisation nicht wie erwartet aufhalten¹⁷⁷. Der König schien aber, obwohl sich die Absichtserklärung allein als unzureichend erwies, entweder nicht bereit oder nicht im Stande zu sein, die Verbesserung der Schuldenverwaltung engagierter und vor allem effizienter anzugehen. Die geringe Tilgungsbereitschaft bzw. -fähigkeit brachte die organisatorische Vereinheitlichung und Zentralisierung einstweilen um ihren nachhaltigen Erfolg. Der Schuldenberg schrumpfte nicht automatisch, nur weil die Regierung sich seine Reduzierung zum Ziel setzte¹⁷⁸. Zwar lastete ein großer finanzieller Druck auf dem Staat, um so wichtiger wäre aber die Einhaltung der Zusagen gewesen, mochten sie auch relativ bescheiden sein. Eine versprochene Regulierung, die in der Praxis nicht griff, zeigt keine positiven Effekte. In der Folge verlangten die Stände ab 1815 die Rückkehr zur ständischen Schuldenkasse, eine Forderung, die bei der Regierung nicht gänzlich auf taube Ohren stieß.

Auf einem anderen Gebiet hatte die Regierung mit den Überresten der Landschaftsmacht zu kämpfen. So reibungslos die Übernahme der offiziellen ständischen Kassenschlüssel und -rechnungen Ende 1805 verlaufen war, so schwierig gestaltete sich die Ausschaltung der Geheimen Truhe. Ein Verbleib der landschaftlichen Rücklagen außerhalb der Einflussphäre der Regierung stand für Friedrich nicht zur Diskussion. Die Entmachtung der Stände verlangte zwingend, ihnen keine Mittel zu belassen, mit denen sie ihre eigenen Interessen weiter verfolgen konnten. Im Einheitsstaat mit monarchischer Zentralregierung war kein Platz für unabhängige Separatrechte.

Die Stände hatten vorausschauend beschlossen, die Geheime Truhe in Sicherheit zu bringen, solange sie noch die Gelegenheit dazu hatten¹⁷⁹. Als der Geheime Rat von Ende am 30. Dezember 1805 im Landschaftsgebäude die Ständekasse beschlagnahmte, gelang es ihm nicht, etwas über den Verbleib der Sonderkasse in Erfahrung zu bringen. Aus den Angaben der befragten Einnahmer ließ sich lediglich folgern, dass Bürgermeister Julius Friedrich Bilfinger von Nürtingen der verantwortliche Kassierer sein musste, denn er hatte die Quittungen ausgestellt. Ebenfalls verdächtig machten sich der Prälat Ludwig Friedrich Griesinger und Bürgermeister Philipp Friedrich Keller von Murrhard. Ersterer bestritt, den Aufbewahrungsort der Geheimen Truhe zu kennen, obwohl er als deren Mitverwalter galt. Bürgermeister Keller zählte zum engeren Kreis der Verdächtigen, weil auch er Rechnungen quittiert haben sollte.

¹⁷⁷ MOHL, Staatsschuld, S. 633–635, vgl. auch S. 629.

¹⁷⁸ Im Vergleich zu Baden und Bayern wirkte sich eine unzureichende Mittelzufuhr in Württemberg geringer aus. Hier setzte der Regent stärker auf die Möglichkeit der Steuer-, statt der Kreditfinanzierung; vgl. ULLMANN, Überlegungen, S. 509 f.

¹⁷⁹ HÖLZLE, Altes Recht, S. 335.

Nicht nur das Truhengeld fehlte, sondern auch die dazugehörigen Papiere lagen nicht vor. Die hohen ständischen Offizialen Friedrich Amandus Stockmayer, Johann Friedrich Schmidlin, Bürgermeister Keller sowie Prälat Griesinger zeigten keine Bereitschaft mitzuteilen, wo sich die Akten befanden, boten allerdings scheinbar kooperativ an, diese zu holen¹⁸⁰. Angesichts des hartnäckigen Schweigens der Ausschussmitglieder und der Unwissenheit der bis dato ständischen Beamten sahen sich die königlichen Ermittler gezwungen, das gesamte Landschaftsgebäude zu durchsuchen¹⁸¹. Es dauerte trotzdem einige Tage, bis zumindest ein Teil der Angelegenheit geklärt werden konnte. Am 9. Januar 1806 berichtete von Ende in einem Schreiben an den König von einem ersten Erfolg: Man hatte die Geheime Truhe tatsächlich in der Wohnung des inzwischen inhaftierten Bilfinger im Landschaftsgebäude gefunden. Gezählt und an die königliche Steuerkasse abgeliefert wurden 867 f. in Silber sowie 183 f. in Gold, außerdem einige Kapitalbriefe¹⁸². Von Ende bezweifelte, dass es sich hierbei um das gesamte Vermögen der Landschaft handelte. Er vermutete, dass ein nicht unerheblicher Betrag der Reservegelder beiseite geschafft worden war, um weiterhin heimliche Besoldungen finanzieren zu können¹⁸³. Die Stände hätten sich damit auch nach ihrer Ausschaltung und der Aufhebung der dualistischen Verfassung ein Schlupfloch gerettet. Einen nachweisbaren Erfolg erreichten sie damit zwar nicht, dennoch blieb die Geheime Truhe dem König ein Dorn im Auge.

Bilfingers Geständnis, der Geheime Rechenmeister zu sein, nutzte kaum, denn er präsentierte nicht mehr als ein paar Extrakte aus den Rechnungspapieren. Seine Aussage ließ keine Hoffnung aufkommen, er könne sich noch eines Besseren besinnen:

„Er räumte ein, seine Rechnung von Georgii 1805 an, weder förmlich gestellt, noch vor dem Engern Ausschuß abgelegt zu haben, weigerte sich aber, die Rechnung herauszugeben, theils weil er sie nur dem Engern Ausschuß abzulegen verbunden sey, theils weil er seine Manuale, Rapporte und andere Papiere etwa um die Zeit des 21. Dezembers verbrannt und vernichtet habe“¹⁸⁴.

¹⁸⁰ HStAS, A 203 Bü 352, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an den König betr. Vorgänge am 30. Dezember 1805; HStAS, A 205 II Bü 292, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an von Wintzingeroda vom 30. Dezember 1805.

¹⁸¹ HStAS, A 203 Bü 352, Schreiben des Geheimen Rats von Ende vom 8. Januar 1806 (Dok. 116).

¹⁸² HStAS, A 205 II Bü 292, Schreiben des Geheimen Rats von Ende vermutlich an von Wintzingeroda wegen Auffinden und Zustand der Geheimen Truhe vom 6. Januar 1806; HStAS, A 203 Bü 352, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an den König betr. Auffinden der Geheimen Truhe vom 9. Januar 1806.

¹⁸³ Die Rede war von zwei Beuteln, die offenbar bei der Geheimen Truhe erwartet worden waren, dort aber nicht ankamen. Vgl. HStAS, A 205 II Bü 292, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an Wintzingeroda betr. Befragung von Bilfinger und Keller zur Geheimen Truhe vom 10. Januar 1806.

¹⁸⁴ HStAS, A 203 Bü 352, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an den König betr. Auffinden der Geheimen Truhe vom 9. Januar 1806, [S. 1].

Die Rekonstruktion der Geldbewegungen bei der Geheimen Truhe stellte sich unter diesen Voraussetzungen als unmöglich dar. Einzelne Hinweise auf Zahlungen, die Bilfinger aus der Steuerekasse erhalten haben musste, fanden sich allerdings. So war ein Posten von 6.400 fl. für den 24. Dezember 1805 dokumentiert¹⁸⁵. Den Betrag, der ohne Nachweis an Bilfinger geflossen sein sollte, veranschlagte von Ende in einem Schreiben an seinen Kollegen von Wintzingeroda dagegen sogar mit 15.400 fl.¹⁸⁶.

Der vermeintliche Empfänger blieb bei der Behauptung, er habe auf Befehl des Ausschusses sein Journal bereits am 20. Dezember 1805 nach der letzten Prüfung verbrannt. Die dazugehörigen Belege und Urkunden, sagte Bilfinger weiter aus, hätten sich anschließend in den Händen von Stockmayer befunden¹⁸⁷. Irgendwo mussten die Papiere noch existieren. Diese Vermutung lag nahe, denn wie der Ausschuss selbst versicherte, konnte er jederzeit auf Verlangen des Landes den Beweis erbringen, dass die Verwaltung der Gelder korrekt erledigt worden war. Wie, wenn nicht mit Hilfe der Rechnungsdokumente, hätte er dazu in der Lage sein sollen¹⁸⁸?

Im März war die Sachlage nicht deutlich klarer, und sie wurde es sowohl bei der Annahme der Zahlungen als auch bei der Vernichtung der Journale nicht mehr. Bilfinger erklärte, ausschließlich nach Weisung des Ausschusses gehandelt zu haben; Stockmayer machte keine Angaben zum Verbleib der zuletzt ihm anvertrauten Dokumente. Die einzelnen hochrangigen Ständevertreter beriefen sich auf ihre eidliche Verpflichtung und die alleinige Zuständigkeit des Ausschusses als Gesamtgremium¹⁸⁹. Von dem Umstand, dass es letzteres seit Ende Dezember durch königlichen Beschluss nicht mehr gab, ließen sie sich nicht beirren.

Die königlichen Beauftragten hatten zwar die Geheime Truhe und einige Rechnungsextrakte gefunden, die wahren Zusammenhänge blieben aber im Dunkeln. Genauer ließ sich nicht sagen, solange die ehemaligen Ausschussmitglieder trotz der Durchsuchungen, der Verhöre und sogar der Verhaftungen zusammenhielten. Ungeachtet der Tatsache, dass die alte Verfassung aufgehoben war, änderte sich die Taktik der Stände im Vergleich zu ihrem Verhalten bei früheren Kassenuntersuchungen im Falle der Geheimen Truhe offenkundig nicht. Sie spielten weiterhin gegenüber den königlichen Beauftragten auf Zeit, gaben lediglich unbedeutende bzw. bereits bekannte Informationen stückchenweise preis und behielten das eigentlich Wichtige für sich. Die Kooperationsbereitschaft der einstigen Vertrags-

¹⁸⁵ HStAS, A 203 Bü 352, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an den König betr. Untersuchung zum Verbleib der Geheimen Truhen-Rechnungen vom 21. Januar 1806.

¹⁸⁶ HStAS, A 205 II Bü 292, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an Wintzingeroda betr. Rechnungen der Steuerekasse und Geldtransfers an die Geheime Truhe vom 8. Januar 1806.

¹⁸⁷ HStAS, A 205 II Bü 292, Schreiben des Geheimen Rats von Ende an Wintzingeroda betr. Befragung von Bilfinger und Keller zur Geheimen Truhe vom 10. Januar 1806.

¹⁸⁸ HStAS, A 203 Bü 352, Anbringen des Königl. Staats Ministerii in Betreff der Landschaft. Geheimen Truhen Rechnungs Sache vom 15. März 1806.

¹⁸⁹ HStAS, A 203 Bü 352, Bericht des Geheimen Rats von Leypold über die Landschaftliche Geh. Truhen Rechnungs Sache vom 3. März 1806.

partner des Regenten stieß an ihre Grenzen, wo es um das letzte Heiligtum ging, das sie noch verteidigen konnten. Ob es für die Regierung in dieser Situation hilfreich war, von Stockmayer zu erfahren, dass zumindest keine geheimen Schulden beständen, mag dahingestellt bleiben¹⁹⁰.

c) *Steuern und Etats*

Neben den Verwaltungs-, Kassen- und Schuldenreformen machte die absolutistische Regierung zwei weitere Felder des Finanzwesens zum Gegenstand ihrer Neustrukturierungsmaßnahmen. Zum einen stand das bisherige Steuersystem auf dem Prüfstand. Hierbei ging es um die Anpassung der zahlreichen Besteuerungsvarianten, die in den Vorgängerterritorien des Königreichs gegolten hatten. Zum anderen sollte die Vereinheitlichung des Kassen- und Rechnungswesens ihren produktiven Niederschlag in Etats finden, deren Einsatz bis 1806 bestenfalls in Ansätzen realisiert worden war.

Bei den Steuern kam es nicht nur darauf an, die verschiedenen Formen direkter und indirekter Abgaben kostensparend zusammenzufassen und gegebenenfalls einzelne von ihnen aufzuheben, sondern auch darauf, den Ertrag durch eine Erweiterung der Steuerpflicht zu steigern. Eine Einnahmenerhöhung ließ sich zum einen erzielen, indem die geforderten Quoten verändert wurden. Außerdem brachte die Abschaffung zahlreicher Steuerprivilegien einen Zuwachs¹⁹¹. Im Gegensatz zum Herzogtum kannte das Königreich auch adelige Untertanen; die Mediatisierten, zunächst mit Ausnahme der Fürsten, die Sitz und Stimme auf dem Reichstag gehabt hatten, mussten sowohl direkte als auch indirekte Steuern an den Staat zahlen, zu dem sie nun gehörten. Der württembergische Regent selbst brachte die Abgaben der neuwürttembergischen Gebiete in den Staatshaushalt ein. Sämtliche Maßnahmen standen nicht nur im Zeichen der Einnahmenoptimierung, sondern spiegelten auch das Bemühen um Gleichheit und Gerechtigkeit im Umgang mit den Untertanen wider¹⁹².

Insgesamt setzte eine Verschiebung der Finanzlast von den Domanialeinkünften zu den Steuern ein; der Steuerstaat war im Königreich auf dem Vormarsch¹⁹³. Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass in Württemberg das relativ ergiebige Kammergut einen ausreichenden Spielraum bot, um die Steuern noch bis weit ins 19. Jahrhundert nicht zur dominierenden Finanzierungsquelle aufsteigen zu lassen¹⁹⁴.

¹⁹⁰ HStAS, A 205 II Bü 292, Schreiben des Geheimen Rats von Ende vermutlich an von Wintzingeroda wegen Auffinden und Zustand der Geheimen Truhe vom 6. Januar 1806.

¹⁹¹ ULLMANN, Süddeutsche Finanzreformen, S. 101 f.; HÖLZLE, Zeitalter, S. 88 f. und 102 f.

¹⁹² Ebd., S. 103.

¹⁹³ Vgl. ebd., S. 102. Zur organisatorischen Entwicklung der lokalen Steuer- und Zolleinnahmen vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 789.

¹⁹⁴ Für die Jahre 1810–1816 gibt HÖLZLE, Zeitalter, S. 104 für die direkten und indirekten Steuern ein Volumen von ca. 5,5 Millionen fl. an, für die Domänen und Regalien von ca.

Die klassische direkte Steuer fiel in Württemberg als Ertragsteuer an. Hier mussten Maßnahmen zur Angleichung ergriffen werden, da die Verschiedenheit der Steuersätze in den alten und neuen Landesteilen Schwierigkeiten bereitete. Erschwerend kam hinzu, dass jedes ehemalige Einzelterritorium auf neuwürttembergischem Gebiet mit dem Erbe seines eigenen Abgabewesens behaftet war. Für die Einführung eines einheitlichen Systems empfahl es sich nach Ansicht des Regenten, das im Herzogtum erprobte Modell weitgehend zu berücksichtigen bzw. mehr oder weniger zum verbindlichen zu erklären, denn bei diesem besaß man ausreichend Routine und es war im Königreich am weitesten verbreitet¹⁹⁵. Friedrichs Reformwille schloss nicht aus, im Kern auf Althergebrachtes zurückzugreifen, wenn dadurch schnell akzeptable Ergebnisse zu erwarten waren.

Im Gegensatz zur Disparität, die bei den Steuertraditionen herrschte, fehlte es an Differenziertheit im Umgang mit den Vermögenskategorien, auf welche die Ertragssteuer erhoben wurde. Die unterschiedliche Wertentwicklung bei Grundbesitz, Gebäudeeigentum und Gewerbebetrieben fand im herkömmlichen Verfahren keine Berücksichtigung¹⁹⁶. In der Folge kam es zu einer ungerechten Verteilung der Lasten, die letztlich Einbußen für den Staat bedeutete. Um das Potential besser ausschöpfen zu können, ließ Friedrich seit 1807 an einem neuen Kataster arbeiten, dessen abschließende Realisierung wegen des enormen Arbeitsaufwands und der hohen Kosten jedoch in weite Ferne rückte¹⁹⁷. Da eine Reduzierung der Abgaben bis auf weiteres nicht stattfinden konnte, setzte Friedrich trotzdem konsequent auf ein neues Verteilungsmodell, um die Besteuerung für die Untertanen so erträglich und für das Land so ergiebig wie möglich zu gestalten. Langfristig hielt er tiefgreifende Reformen für unabdingbar, selbst wenn dadurch anfangs höhere Ausgaben notwendig würden. Kurzfristig blieb jedoch kaum etwas anderes übrig, als sich mit einer Übergangslösung zu behelfen. Im Mai 1807 verfügte der König:

„[A]lle Behörden, die sich seither dem Steuerwesen unterzogen haben, sollen in eine Commission zusammentreten, und gemeinschaftlich die provisorischen Grundsätze über die Steuer Repartition auf die verschiedenen Provinzen des Reichs aufstellen, und hirnach die Unter Behörden gemessenst instruieren“¹⁹⁸.

4,5 Millionen fl. Dabei enthalten die indirekten Steuern aber beispielsweise die Zölle. Für Mitte des 19. Jahrhunderts gibt CZOERNIG, Einrichtungen, S. 59 die Kammergutsquote mit noch fast 50 % an.

¹⁹⁵ HStAS, E 221 I Bü 3306, Dekret des Königs an das Finanzministerium betr. Generalfinanzetat 1808/1809 vom 25. April 1808.

¹⁹⁶ DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 828.

¹⁹⁷ Noch in den 1820er Jahren konnte nur mit vorläufigen Katastern gearbeitet werden. Erste Anläufe zur Katastererstellung fanden allerdings bereits seit dem 17. Jahrhundert statt. Die Umsetzung der Richtwerte blieb bei den Anfangsversuchen jedoch spätestens auf der Ebene der Gemeinden stecken. Die Verteilung auf die einzelnen Steuerpflichtigen folgte nach wie vor der traditionellen Umlageweise, vgl. PISTORIUS, Steuerreform, S. 4f.

¹⁹⁸ HStAS, E 221 I Bü 3992, Abschrift Reskript des Staatsministeriums an das Oberfinanzdepartement, die Obersteuereidirektion und die Steuerregulierungskommission vom 7. Mai 1807, [S. 2].

Innerhalb von vier Wochen hatte die Steuerregulierungskommission einen Plan auszuarbeiten, wie zum einen die bisher Steuerfreien zu Steuerpflichtigen gemacht werden sollten und wie zum anderen die Verteilungsquote für die Oberämter neu zu berechnen sei. Als Richtgrößen dienten der Kommission dabei die Einwohner- und Gebäudezahl, der Umfang der Felder, Wälder und Viehherden sowie die Anzahl der Gewerbetreibenden¹⁹⁹. Der Regent beabsichtigte, im Juni 1,5 Millionen fl. an ordentlichen Steuern auszuschreiben, während die Quote der Extraordinaristeuer noch offen blieb. Nach einer Bearbeitungszeit von insgesamt sechs Monaten erwartete Friedrich dann eine vollständige Präsentation der neuen Anweisungen an die Steuerrevisoren inklusive sämtlicher Kostenvoranschläge²⁰⁰.

Die Reform des Steuerwesens sollte nicht nur der Homogenisierung und Ertrags-erhöhung dienen, sondern zugleich zwei weitere Blöcke in das System einbinden, die zunehmend an Bedeutung gewannen und daher bei einem möglichst gerechten Besteuerungsmodus nicht ignoriert werden durften: das Einkommen und das Geldvermögen²⁰¹. Die Vermögensteuer kam vor allem im Zusammenhang mit der Kriegsfinanzierung zum Tragen. Diese Abgabe auf Kapitalbesitz bot eine außerordentliche Einnahmequelle, die je nach Höhe des Bedarfs flexibel gehandhabt werden konnte²⁰². Ab 1808 wurde eine reine Kapitalsteuer erhoben. Für 1813 und 1814 kam eine Vermögen-, Besoldungs- und Pensionsteuer hinzu²⁰³.

Im April 1808 betrug die angesetzte direkte Steuersumme bereits eine halbe Million fl. mehr als ein Jahr zuvor²⁰⁴, von einer allgemeinen Entlastung konnte nach wie vor nicht gesprochen werden. Mit der Neuregelung der Umlage kamen die Planer zudem nur bedingt voran. In einer Sitzung des Königlichen Kabinetts vom 15. Februar 1808 brachte Finanzminister Freiherr von Jasmund zwei Probleme zur Sprache: Erstens schien der Streit über die beste Erhebungsart unlösbar, da die Ansichten weit auseinander gingen. Zweitens war davon auszugehen, dass eine Vermessung des Landes zwecks Katastererstellung voraussichtlich mit ca. 5 Millionen fl. zu Buche schlagen würde. Auch zwei Jahre nach der Vereinigung

¹⁹⁹ PISTORIUS, Steuerreform, S. 6.

²⁰⁰ HStAS, E 221 I Bü 3992, Abschrift Reskript des Staatsministeriums an das Oberfinanzdepartement, die Obersteuerdirektion und die Steuerregulierungskommission betr. vom 7. Mai 1807.

²⁰¹ Die ersten Steuern, die in Württemberg vom 15.–17. Jahrhundert erhoben wurden, waren Vermögensteuern gewesen, bevor im 18. Jahrhundert ein Ertragssteuersystem etabliert wurde. Steuern auf Kapital fielen an die Gemeinden, während die Ordinaristeuer des Herzogtums auf die Erträge aus Grundbesitz und Gewerbe fundiert war, ergänzt durch eine Abgabe auf der Basis der Gebäudewerte, vgl. PISTORIUS, Steuerreform, S. 2–5.

²⁰² DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 828; PISTORIUS, Steuerreform, S. 6.

²⁰³ HÖLZLE, Zeitalter, S. 102; PISTORIUS, Steuerreform, S. 7.

²⁰⁴ Die Steuersumme von zwei Millionen fl. entsprach laut Jahresbericht des Finanzministers von Mandeloh ca. 20 % des Gewinns aus nutzbarem Grundeigentum. Der Rechnung zufolge belief sich dessen Wert auf geschätzte 219.250.000 fl., bei einem Ertrag von 4 % ergäben sich somit 8.770.000 fl. Gewinn, HStAS, E 7 Bü 34, Jahresbericht des Königl. Finanzministeriums vom Jahr 1808, 1808/1809. Vgl. auch HStAS, E 221 I Bü 3306, Dekret des Königs an das Finanzministerium betr. Generalfinanzetat 1808/1809 vom 25. April 1808.

der Landesteile schien die provisorische Beibehaltung des eingespielten altwürttembergischen Steuerfußes die beste Lösung zu sein²⁰⁵. Allerdings benachteiligte diese Entscheidung die neuen Landesteile, weil die Werte, die der Besteuerung zugrunde lagen, im ehemaligen Herzogtum bereits 1713 ermittelt und seitdem nicht mehr angepasst worden waren²⁰⁶. Da für die neuwürttembergischen Gebiete nur eine Berechnung auf Basis der aktuellen, d. h. im Vergleich deutlich gestiegenen Größenordnungen in Frage kam, brachten die vereinheitlichenden Reformen unweigerlich ein Moment der Ungleichheit mit sich. Auch nach Abschluss der kostspieligen Katastererstellung, mit der nicht vor Ablauf von zehn Jahre zu rechnen war, würde unter diesen Bedingungen die Ungerechtigkeit in der Behandlung der Steuerpflichtigen immer noch andauern. Wegen abweichender Grunddaten drohten die eigentlich überall gleich geltenden Steuergesetze lokal unterschiedliche Wirkung zu entfalten.

Durch die Maßnahmen kam es dennoch zu ersten quantitativen Veränderungen im Vergleich zur Zeit des Herzogtums. Insgesamt stieg das Einnahmevermögen an. Dies lag einerseits daran, dass die Ausschreibungssumme mit der Zeit weiter leicht erhöht wurde. Für die Steuerjahre 1809/10 sowie 1810/11 betrug sie jeweils 2,1 Millionen fl. Für 1811/12 wurden bei der Grund- und Erwerbsteuer 2,3 Millionen fl. angesetzt, bevor sich das Volumen ab 1814/15 für mehrere Jahre bei 2,4 Millionen fl. einpendelte²⁰⁷. Andererseits schien man sowohl bei der Kalkulation und Umsetzung der Einnahme- wie Ausgabeposten als auch bei der Verteilung der Lasten auf die Steuerpflichtigen das rechte Maß gefunden zu haben. Der Einzug verlief erfreulich problemlos, und die Finanzlage des Königreichs stellte sich positiv dar. In seinem Jahresbericht für das Jahr 1809/10 lobte Finanzminister Graf von Mandelsloh²⁰⁸ die geordneten Verhältnisse in Württemberg:

„und es darf wohl die Frage aufgeworfen werden, welche Staaten des Continents ein gleiches Verhältniß der Einnahmen und Ausgaben aufzuweisen im Stande seyn?“²⁰⁹

²⁰⁵ HStAS, E 7 Bü 33, Actum im Königl. neuen Schloß vormittags 10 Uhr im Königl. BibliothecZimmer, d. 28. Januar 1808 in allerhöchster Gegenwart Seiner Königl. Majestät, hier Continuatum d. 12. Februar 1808. Protokoll der Besprechung der Jahresberichte der Chefs der sechs Hauptdepartements in Gegenwart des Königs (12., 15., 24. Februar 1808), hier Finanzminister von Jasmund.

²⁰⁶ HStAS, E 7 Bü 34, Jahresbericht des Königl. FinanzMinisterii vom Jahr 1808, 1808/1809; HStAS, E 31 Bü 1548, Bemerkungen zum Etat 1808/1809 und zur Steueraussschreibung, 1808.

²⁰⁷ Vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 828.

²⁰⁸ Ulrich Leprecht Graf von Mandelsloh(e) (* 1760 † 1827), ab 1799 Geheimer Rat, Staatsminister, seit 1806 Leiter des württembergischen Kulturdepartements, 1809 bis Juli 1816 Leiter des Departements der Finanzen, 1815 Präsident der Kommission zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs, in Folge eines Streits mit König Friedrich über die Verfassung wurde er im Juli 1816 seiner Regierungsämter enthoben, 1816 Bundestagsgesandter in Frankfurt, 1819 Gesandter in Wien.

²⁰⁹ HStAS, E 7 Bü 36, General-Bericht des Staat- und Finanzministers von Mandelsloh über die Finanz-Administration im Jahr 1810 vom 11. März 1811, [S. 85].

Im Rückblick auf das Jahr 1811 stellte Ferdinand von Weckherlin²¹⁰, Oberfinanzrat bei der Sektion der direkten und indirekten Steuern, fest, dass „das schwierigste Problem in der Finanzwirtschaft: die Auffindung eines richtigen Verhältnisses zwischen den direkten und indirekten Auflagen“²¹¹ im Augenblick in Württemberg sehr gut gelöst sei.

In anderer Hinsicht herrschte Kontinuität im Abgabewesen: Die praktische Verteilung der Steuern sollte nach den Vorgaben des Königs wie aus früherer Zeit gewohnt fortgesetzt werden, d. h. die bisherige Einzugsmethode war beizubehalten²¹². Diese schloss an den ehemals ständisch geleiteten Repartitionsweg über die einzelnen Oberämter an. Von dort erfolgte die weitere Umlage auf die Gemeinden, die ihrerseits die einzelnen Steuerpflichtigen nach ihrem Ermessen heranzogen²¹³.

Die Sonderbehandlung der Akzise, die bis Ende 1805 als einzige indirekte Steuer in die Kasse der Stände geflossen war, endete nach einer kurzen Übergangsphase. Nach der Aufhebung der ständischen Einzugsbefugnisse hatten zunächst die nun als ‚königlich‘ bezeichneten Akziskommissäre die Verwaltung übernommen. Mit dem Organisationsmanifest vom 18. März 1806 trat eine Akzisdirektion an ihre Stelle. Gebündelt wurden die für die verschiedenen Abgaben zuständigen Direktionen per Dekret vom 1. Juli 1811 in der Sektion der direkten und indirekten Steuern²¹⁴.

Kasseneinheit und Zentraladministration, Schuldenregulierung und Steuerreform fanden ihren gemeinsamen Konzentrationspunkt im Ausbau des Etatwesens. Die Kammerpläne der Herzöge waren nicht mehr als höchst eingeschränkte Vorläufer der Etats bzw. Budgets²¹⁵ gewesen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass es auch früher im Interesse der Regierung gelegen hatte, den Finanzübersichten genaue und richtige Angaben über die Einnahmen wie Ausgaben zugrunde zu legen, war ein systemimmanentes Problem über Jahrhunderte bestehen geblieben:

²¹⁰ Ferdinand August Heinrich von Weckherlin (* 23.02.1767 † 27.07.1828), 1804 Hof- und Domänenrat, 1807 Oberfinanzrat, 1811 Staatsrat/Oberfinanzrat bei der Sektion der direkten und indirekten Steuern, 1817 Direktor der Staatscontrole, ab dem 5. September 1818 Chef des Finanzdepartements, 1821–1827 Geheimer Rat und Finanzminister.

²¹¹ HStAS, E 221 I Bü 4520, Jahresbericht der Section der direkten und indirecten Steuern für das Jahr 1811 vom 29. Januar 1812.

²¹² HÖLZLE, Zeitalter, S. 103.

²¹³ PISTORIUS, Steuerreform, S. 6.

²¹⁴ WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 266.

²¹⁵ Zur Etymologie von „Etat“ und „Budget“ sowie ihrem Synonymgebrauch vgl. KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 15 f.; MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 53–55; SENF, Budget. Im deutschsprachigen Raum war seit dem 17. Jahrhundert eher der französische Ausdruck „Etat“ gebräuchlich, im 19. Jahrhundert gewann der in England übliche Begriff „Budget“ an Bedeutung. Zumeist wurde mit dem „Budget“ das Kriterium verbunden, dass es im Rahmen der Steuerbewilligung den Ständen bzw. dem Landtag vorzulegen war. Ein eindeutiger definitiver Unterschied lässt sich anhand der zeitgenössischen Verwendungen jedoch weder für „Etat“ und „Budget“ noch in Abgrenzung zu anderen parallel verwendeten Ausdrücken wie „Staatshaushaltsplan“ oder „Hauptfinanzetat“ benennen. Zum Bedeutungswandel von „Staatshaushalt“ vgl. RAUH, Verwaltung, S. 191 f.

Das parallele Dahinwirtschafte verschiedener Kassen hatte verlässliche Erhebungen schwierig, mangels zentraler Richtlinien praktisch unmöglich gemacht²¹⁶.

Diese Zeit war 1806 vorbei. Der zentralisierenden Reform der Finanzinstitutionen sollte die Durchsetzung einheitlicher Regeln folgen. Die Vereinigung der Kassen, insbesondere die Beseitigung der ständischen Konkurrenzeinrichtungen, und die klaren hierarchischen Strukturen brachten jenen Gewinn an Übersichtlichkeit, der die Voraussetzung für die Schaffung eines geregelten Etatwesens bildet. In diesem Sinne begünstigte der absolutistische Staatsausbau die Etablierung eines geordneten Staatshaushalts stärker als die Steuerbewilligungspraxis. Im Falle Württembergs hatte gerade die Partizipationskultur mit ihrer dualistischen Finanzorganisation die Aufstellung von Gesamtübersichten und vollständigen Plänen verhindert²¹⁷. Die Behauptung der eigenen Rechtssphäre hatte sowohl für die Landesherren als auch für die Landschaft oberste Priorität besessen,

„[d]er naheliegende Mittelweg, die Kammern und Landkästen zu einer wirtschaftlichen und organisatorischen Einheit zu verschmelzen und an ihren Entscheidungen sowohl der Krone als auch den Ständen einen gerechten Anteil zu gewähren, paßte dagegen nicht in die Denkschemen des landständischen Staatsrechts. [...] Ihnen [den Regenten und Ständen, d.Verf.] mußte jeder Versuch, auch die Einheit der Finanzverwaltung mit der ständischen Steuerbewilligung zu verkoppeln, dem ergebnislosen Bemühen um die Quadratur des Kreises gleichkommen“²¹⁸.

Mit dieser Einschätzung der Verhältnisse liegt Reinhard Mußgnug grundsätzlich richtig. Die Frage, was unter einem „gerechten Anteil“ zu verstehen ist, beantwortet er allerdings nicht. Wie schwierig das Ausbalancieren der Ansprüche war, zeigte sich nicht zuletzt in dem Umstand, dass selbst in den Verfassungen des 19. Jahrhunderts bei der Kompetenzverteilung Unschärfen mit Konfliktpotential bestehen blieben. Die Konzentration der Verwaltung in den Händen der Regierung bei gleichzeitiger Zuweisung von Mitbestimmungsrechten an die Landesvertretung ist weit mehr als ein „naheliegender Mittelweg“. Sie kennzeichnet den Beginn einer völlig neuen Rechtssituation. In Württemberg verlief der Übergangsprozess in zwei zeitlich deutlich voneinander getrennten Schritten: erst die Verschmelzung dann die Beteiligung.

Wenn das dualistische Finanzwesen spätestens um 1800 an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen war, lag dies vor allem daran, dass es der rechnerisch-planerischen Übersicht über die gesamte Vermögenslage im Wege gestanden hatte. Nur eine verlässliche Kalkulation versetzte aber die Regierung in die Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um eventuell auftretenden Deckungslücken zu begegnen. Entsprechende Prognosen bargen durchaus Risiken, denn zum einen drohten

²¹⁶ Zum Problem der mangelnden Zentralisierung vgl. MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 84–87; MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 40. Bei der Steuerkasse der Stände war etatmäßiges Wirtschaften ohnehin unbekannt bzw. aufgrund der prinzipiellen Zweckbindung überflüssig, dazu ebd., S. 55.

²¹⁷ MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 85.

²¹⁸ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 58f., Zitat S. 59.

große Diskrepanzen zwischen der ausgeschriebenen Steuersumme und der Höhe der abgelieferten Beträge. Vor diesem Problem hatte man in der Vergangenheit in Württemberg oft genug gestanden. Zum anderen konnte der Bedarf durch unerwartete Ereignisse oder durch fehlende Sparsamkeit ansteigen. Hinzu kam die Einschränkung, dass nicht die kompletten Zuflüsse für die veranschlagten Ausgaben zur Verfügung standen; vielmehr schlugen Erhebungs- und Verwaltungskosten zu Buche²¹⁹. Es mussten einige Hürden überwunden und einige Fehler beseitigt werden, bevor die Etats ihre volle Wirkung entfalteten. Ihre zentrale Stellung im Gesamtgefüge des Finanzwesens brachte keine geringen Anforderungen mit sich:

„Die Grundlagen jedes wohlgeordneten Rechnungswesens sind die Etats, d. h. Voranschläge, welche sowohl in der Einnahme als in der Ausgabe durch Urkunden und Wahrscheinlichkeits Berechnungen hinlänglich motivirt seyn müssen. Diese Urkunden und Wahrscheinlichkeits Berechnungen begründen ein für allemal den Etat, und nur die Veraenderungen, die der selbe in der Folge erleidet, müssen jedesmal nachgewiesen und belegt werden. [...] es wird durch einen solchen Etat oder Voranschlag erst der Gesichtspunkt aufgestellt, von welchem aus eine Rechnung beurtheilt oder revidirt werden soll. Das, worüber Rechnung abgelegt werden soll, muß erst durch den Etat übersichtlich vorgelegt werden, ehe der Beurtheiler einer Rechnung: der Revident bestimmen kann: ob der Rechner aus seiner Rechnung, die in Rücksicht der Form und des Calculs ganz richtig seyn kann, nicht vielleicht Gegenstände ausgelassen hat, die doch hineingehören“²²⁰.

Ähnlich wie die Kammerpläne wurden die Etats zunächst als rechnerische Hilfsmittel angesehen. Sie dienten dazu, einen Überblick über die finanzielle Situation des Staates zu erhalten²²¹. Auf der Grundlage der jeweils aktuell ermittelten Zahlen ließen sich dann einerseits Prognosen für einen bestimmten Zeitraum stellen. Andererseits machten die Ist-Werte ein rückblickendes Urteil darüber möglich, wie gut gewirtschaftet worden war:

„Das Budget erscheint so theoretisch eingebettet zwischen dem Finanzplan, der die qualitativen und quantitativen Vorgaben in groben Zügen umreißt, und der Haushaltsrechnung, die über die tatsächliche Umsetzung der im Etat gemachten Vorgaben informiert. [...] Das Budget ist die Gelenkstelle zwischen Plan und Wirklichkeit“²²².

Ergaben sich beim Vergleich der Planung mit den tatsächlichen Größenordnungen Abweichungen, galt es, die Gründe, die dazu geführt hatten, herauszufinden, um zukünftig Kalkulationsfehler zu vermeiden oder die Finanzentscheidungen anzupassen. Im Zusammenhang mit dem Ausbau des Etatwesens gewann deshalb die Verbesserung des Rechnungswesens an Bedeutung, denn ohne solides Zahlenmaterial ließ sich weder ein Urteil darüber fällen, ob in der Vergangenheit den Vorgaben gemäß gewirtschaftet worden war, noch ein realistischer Rahmen für zukünftiges

²¹⁹ Zum Unterschied zwischen Brutto- und Nettohaushalt RAUH, Verwaltung, S. 187–190.

²²⁰ HStAS, E 7 Bü 33, Allgemeiner Bericht des Finanz-Ministers über die Ereignisse vom 1. Januar 1807 bis 6. Januar 1808 vom Januar 1808, [S. 124 f.].

²²¹ KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 14.

²²² MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 60 f.; zur Einrichtung des Finanzplans vgl. auch KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 16; SENE, Budget.

Handeln abstecken. Auf die vorwärtsgerichtete Perspektive kam es aber im Finanzwesen mehr und mehr an²²³.

Die rechnerische Überprüfung der Einnahmen und Ausgaben erfüllte keinen reinen Informationszweck, sondern trug darüber hinaus zur Vertrauensbildung bei. Zwar legte König Friedrich während seiner absolutistischen Herrschaftsphase den Ständen keine Etats vor, da er ihrer Steuerbewilligung nicht bedurfte. Dennoch benötigte der Regent finanzielle Unterstützung. Wie die Stände früher erwarten durften, dass ihnen vor einer Beihilfegewährung der Bedarf unter Verwendung eines Kammerplans einigermaßen dargelegt wurde, verlangten die Gläubiger eine konkrete Finanzplanung ihres staatlichen Schuldners. In Württemberg boten die Etats den Gläubigern eine alternative Absicherung für die verlorene ständische Schuldenaufsicht. Ein ordentlich aufgestellter Etat setzte schließlich voraus, dass sich die Regierung sowohl darüber, welche Ausgaben zu tätigen waren, als auch darüber, ob und wie sie die benötigten Mittel aufbringen konnte, detailliert Gedanken gemacht hatte. Da es prinzipiell der Wille der Regierung war, die Etats einzuhalten, versprachen letztere richtig angewendet sogar größere Verlässlichkeit als die Schuldenverwaltung der Stände. Solange weder eine Verpflichtung noch eine Kontrolle existierten, bestand allerdings die Gefahr, dass es zu willkürlichen Änderungen kam. Das Risiko schien jedoch überschaubar zu sein, weil ein solches unberechenbares Verhalten der langfristigen Kreditwürdigkeit mehr zu schaden drohte, als es der kurzfristigen Problemlösung nützen mochte. Den Etats fiel schließlich die wichtige Aufgabe zu, Ordnung in das Finanzchaos zu bringen²²⁴.

Zwar fehlte den Etats ebenso wie den älteren Kammerplänen der Herzöge der staatsrechtliche Aspekt, nach dem Budgets öffentlich und verbindlich sein müssen²²⁵, trotzdem stellten sie gegenüber den regellosen und ungenauen Kammerplänen eine wesentliche Fortentwicklung dar. Die Präzision und Komplexität der Etats mussten über die bisherigen Formen der Berechnung sowie der Prognosestellung allerdings noch hinausgehen, wenn der langfristig gewünschte Erfolg eintreten sollte, denn, wie Ullmann zu Recht betont:

„Die Haushaltspläne waren als Dreh- und Angelpunkt eines streng geregelten Budgetkreislaufs gedacht, der in festem Turnus Planung, Vollzug und Kontrolle des Etats sicherstellte und so dafür sorgte, daß die öffentlichen Finanzen effizient bewirtschaftet werden konnten“²²⁶.

Entsprechend der Zweckausrichtung kam von Anfang an das elementare finanzwirtschaftliche Kriterienbündel zum Tragen, das auch die späteren Budgets kenn-

²²³ Zur ursprünglichen Konzentration auf „ein feingesponnenes Netz nachträglicher Kontrollen“ vgl. MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 47.

²²⁴ Zu den Motiven der Etataufstellung KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 16–19.

²²⁵ Zur Unterscheidung zwischen einem finanzwirtschaftlichen und einem staatsrechtlichen Budgetbegriff vgl. MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 56–59.

²²⁶ ULLMANN, Süddeutsche Finanzreformen, S. 101.

zeichnete: „Übersichtlichkeit, Vorherigkeit, zeitliche Begrenztheit und Wahrscheinlichkeit“²²⁷.

Ist in Verbindung mit den ersten Etats trotzdem die Rede von Verbindlichkeit, muss betont werden, dass es sich dabei nicht um das Kriterium ‚Die Regierung ist zur Einhaltung verpflichtet‘ handelte. Verbindlichkeit besaßen die Etats bis in die konstitutionelle Zeit in Württemberg lediglich insofern, als sie von den Finanzbehörden genau zu beachten waren. Abweichungen mussten dem Finanzminister und teilweise dem König mitgeteilt und gegebenenfalls gerechtfertigt werden. Ein auf sämtlichen Verwaltungsebenen greifendes Rapportsystem regelte die Melde- und Berichtspflichten. Prinzipiell hieß es, dass die Spezialekassen nicht uneingeschränkt dazu berechtigt waren, die ihnen zugewiesenen Mittel vollständig auszugeben. Im Gegenteil musste jede Stelle auf höchste Sparsamkeit achten²²⁸.

Der Informationsfluss von unten nach oben beschränkte sich nicht auf die Mitteilung der Abweichungen von den Vorgaben. Der Hauptetat basierte auf Einzelberechnungen, die von den Ämtern aufzustellen waren. Die Gesamthöhe der für das Königreich erwarteten Einnahmen und Ausgaben, wie sie im Hauptetat erschien, musste zuvor mit Hilfe von kleinräumigeren Spezialetats ermittelt werden.

Um den Etats die erforderliche Übersichtlichkeit zu verleihen, wurde ein Rubrikensystem erarbeitet, das die verschiedenen Einnahme- und Ausgabekategorien strukturieren und ins Verhältnis setzen half²²⁹. Auf der Ausgabenseite wurde eine Unterteilung in sechs Hauptkategorien gewählt: 1. Ausgaben für den König und seine Familie, 2. Hofetat, 3. Militäretat, 4. Ziviletat, 5. Generalstaatsschuldenzahlungskasse sowie 6. Dispositionsfonds. Bei den Einnahmen kam man mit einer Dreiteilung aus: 1. Domanalgefälle, 2. Indirekte und Verbrauchsteuern, dazu 3. Direkte Steuern²³⁰.

Ein erster Rubrikenentwurf stammte von Oberfinanzrat Friedrich Adam Georg. Dessen Kollege Georg Heinrich von Feder fertigte auf Wunsch des Königs auf dieser Basis einen Probeetat an, um die praktische Anwendbarkeit zu demonstrieren²³¹. Friedrich legte besonderen Wert darauf, das System nicht unnötig kompliziert zu gestalten²³². In seiner Beispielpäsentation für die Stadt Cannstatt auf das

²²⁷ MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 57.

²²⁸ HStAS, E 221 I Bü 3306, Abschrift eines Dekrets betr. die Vollziehung des Generalstaatskassenetats 1808/1809 vom 8. Mai 1808. Dazu auch WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 274–276.

²²⁹ MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 57.

²³⁰ WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 276 f.

²³¹ Vgl. HStAS, E 31 Bü 1549, Bericht des Finanzministers von Jasmund an den König betr. Vorlage des von Oberfinanzrat von Feder entworfenen Probeetats vom 17. Januar 1808.

²³² Möglichst große Klarheit versprach sich der König von der Verwendung deutscher Begriffe. Eine andere Hauptvorgabe bestand darin, dass zuerst der Bedarf und dann die Deckungsmittel aufgeführt werden sollten. HStAS, E 221 I Bü 3306, Dekret des Königs an das Generalfinanzdirektorium betr. Etaufstellung und Rubrikensystem vom 12. September 1807.

Jahr 1808/09²³³ ging Oberfinanzrat von Feder auch auf die allgemeine Bedeutung des Etatwesens für die Staatsverwaltung ein. Zwei Definitionen legte er seinen Ausführungen zugrunde:

1. „Wirtschaften heißt: nutzbare Gegenstände so gebrauchen, daß sie mit dem geringsten Unterhaltungsaufwande den möglichst größten sicheren und dauerhaften Nutzen gewähren“.
2. „Ein Etat ist eine begründete Vorherbestimmung der Einnahmen und Ausgaben zu bestimmten Zwecken und für einen gewissen bevorstehenden Zeitraum“²³⁴.

Die gleichzeitige Realisierung des Minimal- und Maximalprinzips, wie sie von Feders Verständnis von „Wirtschaften“ verlangt, ist zwar in der Praxis unmöglich, im Kontext der Bemühungen um die geeignete Einrichtung der Etats wird aber klar, was gemeint ist. Es gilt stets zu prüfen, ob die Einnahmen erhöht und die Ausgaben verringert werden können. Diese Optionen sind rückgebunden an den Mindestbedarf bzw. die maximale Leistungsfähigkeit des Landes und finden durch diese Größen ihre Grenze. Über das aktuelle Verhältnis sagt die Grundidee nichts aus. Die geringsten Ausgaben müssen nicht unbedingt das beste Resultat erzielen. Ein höherer Aufwand schien auch von Feder beispielsweise dann gerechtfertigt zu sein, wenn sich dadurch eine lohnende Ertragssteigerung erzielen ließ.

Da sich die Parameter ständig verändern, müssen Etats stets aktuell für einen überschaubaren Zeitraum erarbeitet werden. Der Vorschlag von Oberfinanzrat von Feder sah vor, die Erstellungen jährlich vorzunehmen, wobei der Aufwand bei der Erstanfertigung der Natur der Sache nach deutlich größer sein würde als in der Folgezeit. Sobald das Rubrikensystem einmal feststand, musste es nur mit den jeweils neu ermittelten Werten gefüllt werden.

Formal hatten die Nachweise über die Einnahmen und Ausgaben deutlich, vollständig, übersichtlich und überzeugend zu sein. Inhaltlich verlangte der Entwurf eine einsichtige Erläuterung darüber, was hätte geschehen sollen und was geschehen war, warum es zu Abweichungen gekommen war und welche Maßnahmen aus welchem Grund noch ausstanden. Speziellere Anforderungen stellte von Feder an die Rubriken der Rechnungen, auf denen die Etats basierten. Die Einnahmenseite musste Auskunft darüber geben, woher die Erträge im Einzelnen stammten, die Ausgabenseite darüber, wofür welche Mittel eingesetzt worden waren.

Finanzminister von Jasmund befürwortete das von Georg und von Feder vorgeschlagene Rubrikensystem. Um die korrekte Aufstellung der Etats zu gewähr-

²³³ Als Beispiel für einen Spezialetat basierte der Probeetat auf 45 Rechnungen der Stadt, vgl. HStAS, E 31 Bü 1549, Bericht des Finanzministers von Jasmund an den König betr. Vorlage des von Oberfinanzrat von Feder entworfenen Probeetats vom 17. Januar 1808.

²³⁴ HStAS, E 31 Bü 1549, Anmerkungen und Erläuterungen zu dem Etat der Kameralverwaltung Cannstatt pro 1808/1809, als Formular zu den übrigen Etats der Kameralverwaltungen des Königreichs Württemberg vom 22. Oktober 1807. Beilage Nr. 3 zum Bericht des Finanzministers an den König vom 17. Januar 1808 betr. Vorlage des von Oberfinanzrat von Feder entworfenen Probeetats, [S. 1 f.].

leisten, regte er zudem an, Formulare zum Ausfüllen zur Verfügung zu stellen²³⁵. Derweil hatte das Staatsministerium Mitte Februar 1808 ein vermeintlich leichter zu handhabendes Konkurrenzkonzept vorgelegt²³⁶. Obwohl von Jasmund darauf hinwies, dass der Zweitentwurf noch keine Details enthalte und nur deshalb vorteilhafter erscheine²³⁷, verfügte König Friedrich am 6. März 1808 die Einführung eines vereinfachten Rubrikensystems²³⁸. Einen guten Monat später, am 11. April, folgte die Genehmigung eines Instruktionsentwurfes, den Freiherr von Normann-Ehrenfels gemeinsam mit Mitarbeitern zur Verfassung der Spezialetats vorgelegt hatte²³⁹. Wie das Finanzministerium hervorhob, konnte die Aufstellung der Etats erst mit der Verabschiedung des Rubrikensystems beginnen:

„Diese Vorschrift allein macht es möglich, über Einnahme und Ausgabe sämtlicher Cameral-Aemter eine vollständige Kenntniß zu erhalten, und die Resultate in einen General Etat zu bringen“²⁴⁰.

Im Rahmen der Kabinettsbesprechungen über die Jahresberichte der Departementchefs waren im Februar 1808 auch Bedenken geäußert worden, dass der Begriff „Etat“ zu missverständlich sei²⁴¹. Statt dessen sollte von „Plan“ gesprochen werden, denn die verzögerte Einreichung der Spezialetats deute auf eine falsche Auslegung des Begriffs hin. Man assoziiere damit mehr die Feststellung der aktuellen Ausgaben als die Kalkulation der zukünftigen Bedürfnisse. Überhaupt passe der Ausdruck „Etat“ eher in Ländern wie Preußen, in denen die Geldeinnahmen die Naturalabgaben deutlich überstiegen. In Württemberg hingegen werfe das Etatwesen nach Ansicht des Königs nach gegenwärtigem Stand zu viele Probleme auf:

²³⁵ HStAS, E 31 Bü 1549, Bericht des Finanzministers von Jasmund an den König betr. Vorlage des von Oberfinanzrat von Feder entworfenen Probeetats vom 17. Januar 1808; HStAS, E 31 Bü 1549, Votum des Finanzministers von Jasmund über den Entwurf eines neuen Rechnungsplans vom 26. Februar 1808.

²³⁶ HStAS, E 31 Bü 1549, Allerunterthänigstes Anbringen des Königlichen StaatsMinisterii, den vom Finanz Ministerium vorgelegten Probeetat und den neuen Rechnungsplan betreffend vom 16. Februar 1808. An dem ersten Entwurf bemängelte das Staatsministerium, dass einige Rubriken zu stark untergliedert seien, während einer der wichtigsten Punkte, die Nutzung der Naturalien und Früchte sowie des Weins nahezu unterging.

²³⁷ HStAS, E 31 Bü 1549, Votum des Finanzministers von Jasmund über den Entwurf eines neuen Rechnungsplans vom 26. Februar 1808.

²³⁸ HStAS, E 221 I Bü 3306, Erlaß an das Staatsministerium vom 6. März 1808.

²³⁹ HStAS, E 221 I Bü 3306, Schreiben von Normann-Ehrenfels an den König mit darauf notiertem Dekret vom 12. April 1808.

²⁴⁰ HStAS, E 7 Bü 34, Jahresbericht des Königl. FinanzMinisterii vom Jahr 1808, 1808/1809, [S. 63].

²⁴¹ HStAS, E 7 Bü 33, Actum im Königl. neuen Schloß vormittags 10 Uhr im Königl. BibliothecZimmer, d. 28. Januar 1808 in allerhöchster Gegenwart Seiner Königl. Majestät, hier Continuum d. 12. Febr. 1808, Protokoll der Besprechung der Jahresberichte der Chefs der sechs Hauptdepartements in Gegenwart des Königs (12., 15., 24. Februar 1808), hier: Finanzminister von Jasmund/Bemerkungen des Königs.

„Überhaupt hätten die Etats, ausser den imaginären Taxationen, noch mehrere wesentliche Fehler, wie: eine ungeheure Menge von Rubriken, die in zu viele Unter Abtheilungen giengen, ganz unverständliche u[nd] willkürlich gewählte u[nd] zusammengefügte Benennungen, welche die wenigsten Beamten verstehen würden; dadurch würden diese zu den inconsequentesten u[nd] sonderbarsten Fehlern in der Anwendung verleitet, oder aber genöthigt werden, biß sie sich ganz in die neuen ganz abstracten Ideen u[nd] Begriffe hineingearbeitet hätten, den größten Theil ihrer Zeit zum Nachtheil wesentlicherer Amtsgeschäfte darauf zu verwenden“²⁴².

Dem Monarchen fehlte es bei den bisherigen Vorschlägen also grundsätzlich an Klarheit sowie konkreten Alltagsbezügen. Die irreführenden Bezeichnungen in Kombination mit schwer nachvollziehbaren Änderungen in den Rechnungsmethoden und -formen gefährdeten den Nutzen der Neuerungen.

Unabhängig von begrifflichen Feinheiten waren bei allen Überlegungen stets drei aufeinander aufbauende Stufen des Etatwesens zu berücksichtigen: 1. die Rechnungen 2. die Spezial-etats und 3. der General- oder Haupt-etat. Die engere Einheit bildeten dabei die Rechnungen und die aus ihnen gewonnenen Spezial-etats. Für die Einrichtung des Rubrikensystems und die korrespondierenden Rechnungsinstruktionen bedeutete dies, dass die Einteilung der Einnahmen und Ausgaben in den Rechnungen den Posten in den Spezial-etats entsprechen musste. Auf Stufe 1 und 2 wurde es für ausreichend befunden, mit Rubriken zu arbeiten, die sich auf konkrete Gegenstände bezogen und in einer „natürlichen Reihenfolge“ aufgelistet waren, was immer darunter zu verstehen sein mochte. Anders als der vom Finanzminister aufgestellte Generaletat mit seinen „künstlichen Ein- und Abtheilungen“²⁴³ stellten die Spezial-etats – gemäß den Vorstellungen des Staatsministeriums – lediglich ein Hilfsmittel, aber keine Handlungsrichtlinien oder Kontrollinstrumente dar:

„Ein GeneralEtat ist und soll seyn
eine concentrirte wohlgeordnete Übersicht der wahrscheinlichen Einnahmen und Ausgaben des künftigen Jahrs – zusammengezogen aus allen einzelnen AdministrationsRechnungen des Reichs.
Ein SpecialEtat ist
eine Berechnung der wahrscheinlichen Einnahmen und Ausgaben einer einzelnen Administration – zum Behuf des GeneralEtats“²⁴⁴.

Während es im Sinne der Übersichtlichkeit wichtig war, bei den Haupt-etats mit möglichst wenigen zentralen Rubriken zu arbeiten, kam man bei den Rechnungen und damit auch bei den Spezial-etats nicht umhin, bisweilen Einzelregelungen zu treffen. Je nachdem, welche Posten bei einer Unterbehörde bzw. Kasse relevant waren, sollten diese aus einem mit Buchstaben und Nummern strukturierten

²⁴² Ebd., [S. 117f.].

²⁴³ HStAS, E 31 Bü 1549, Königliches Staatsministerium: Zur Unterscheidung von General- und Spezial-etat, vermutlich Januar 1808 (Registraturvermerk entspricht dem auf anderen Akten).

²⁴⁴ Ebd., [S. 1].

Gesamtpostenverzeichnis die benötigten Elemente auswählen. Auf diese Weise war gewährleistet, dass sich die detaillierten Posten den übergeordneten Rubriken eindeutig zuweisen ließen, während überflüssige Angaben entfielen²⁴⁵.

Insgesamt stand und fiel das Etatwesen mit dem Zusammenspiel der drei Ebenen von Rechnungen, Spezial- und Generaletats. Traten unten bereits Fehler oder Engpässe in der Datenübermittlung auf, konnte an höherer Stelle ebenfalls nicht richtig gearbeitet werden. Auf ein noch bedeutsameres Verhältnis hatte im Januar 1808 Oberfinanzrat Georg in seinen „Erörterungen der Natur und des Werthes des Etatwesens“ hingewiesen. Es war dies der Zusammenhang zwischen dem Geist der Etats wie er im Rubrikensystem zum Ausdruck kam und der Verfassung eines Landes:

„Der Geist der Etats, als solcher ist ein bloßer ökonomischer, der Form und Materie nach: der Geist aber, welcher das Etatwesen zum Wohl des Staates leitet, liegt zunächst im Rubriken-System, nach welchem die Etats gearbeitet und zusammengestellt werden. Der Gesichtspunkte, aus welchem sich ein solches Werk, so wichtig für eine Nation, als ein Gesetzbuch, entwerfen läßt, sind viele: alle aber laßen sich in die zwei Hauptgesichtspunkte, des niederern oder gemeinen ökonomischen, und des höheren oder moralisch politischen vereinigen. Die Form richtet sich freilich nach dem Materiellen dieser Gesichtspunkte; im Wesentlichen aber muß sie als System ein streng logisches Gebäude seyn. [...]

Daß die Verfaßung eines Staats auf den Geist eines Rubrikensystems einen großen Einfluß haben könne, hat die Erfahrung erwiesen. Da, wo ein Unterschied unter Domänen und Kronsgütern, wo die Kompetenzen des regierenden Hauses verfassungsmäßig bestimmt sind, wo Landstände dem Regenten entgegenstehen, muß sich ein Rubrikensystem allerdings nach diesen positiven Bestimmungen richten“²⁴⁶.

Die Entscheidung zugunsten eines bestimmten Rubrikensystems war demnach mehr als ein pragmatischer Vorgang. Die Art und Aufstellung der Posten sagte bereits etwas darüber aus, welchen Stellenwert der Staat einzelnen Ausgaben beimaß und aus welchen Quellen er sich rechtmäßig zu ihrer Finanzierung bedienen konnte. Im Finanzwesen liefen nach Georg sämtliche Lebensstränge des Staates zusammen:

„Alle Zweige der Staats-Verwaltung haben andere Zwecke, als den, um der Finanz willen da zu seyn und bedacht zu werden: aber sie dienen deswegen dennoch mit ihren Neben-Nutzungen als Mittel für die Finanz, und diese zu übersehen, ist dem Ganzen wichtig, indem viele Bäche einen Strom bilden“²⁴⁷.

²⁴⁵ HStAS, E 221 I Bü 3303, gedruckte Instruktion des Rechnungsdepartements der Oberfinanzkammer für die Königlichen Kameral-Verwaltungen zur Verfassung der Etats über Einnahmen und Ausgaben von Georgii 1808 bis 1809 und Vorschrift zu Einrichtung der Rechnungs-Manualien bei den Königlichen Kameral-Aemtern vom Jahr 1808 bis 1809 vom 28. Mai 1808.

²⁴⁶ HStAS, E 31 Bü 1549, Erörterungen der Natur und des Werthes des Etatwesens von Oberfinanzrat Georg vom 17. Januar 1808. Beilage Nr. 5 zum Bericht des Finanzministers von Jasmund vom 17. Januar 1808, [S. 14–16].

²⁴⁷ Ebd., [S. 18f.].

3. Verfassungsgebung

Für fast ein Jahrzehnt bestand die von Friedrich I. geschaffene Ordnung im Inneren ohne größere Veränderungen fort. Erst der Fall Napoleons, die daraus resultierende Auflösung des Rheinbundes sowie das anschließende Neuordnungs- und Restaurationsprojekt des Wiener Kongresses zwangen den Monarchen zum Umdenken²⁴⁸.

Friedrich hatte rechtzeitig dafür Sorge getragen, dass die Souveränität des Königreichs auch dann unbeschadet fort dauern würde, sobald sich das Blatt gegen Frankreich wendete. Im Vertrag von Fulda vom 2. November 1813 sagte Österreich dem württembergischen Regenten die dauerhafte Anerkennung der bestehenden Landesgrenzen ebenso zu wie die weitere Akzeptanz der staatlichen Hoheitsrechte. Als der am 31. März 1814 über Napoleon errungene Sieg zwei Monate später in den Ersten Pariser Frieden²⁴⁹ mündete, garantierten auch Russland, Preußen und Großbritannien den territorialen Status quo, lehnten aber weitere Gebietszuschläge ab. Von Oktober/November 1814 bis Juni 1815 tagten die Sieger schließlich auf dem Wiener Kongress, um den Rahmen für das neue politische Gefüge in Europa abzu stecken²⁵⁰.

Friedrich I. setzte auf die Kooperation mit den Mittelstaaten des ‚Dritten Deutschland‘. Nur ihre Einheit konnte ein Gegengewicht zu den Großmächten Österreich und Preußen bilden. Dabei waren es nicht nur deren Ansprüche, welche die Position der mindermächtigen Regenten zu schwächen drohten, sondern es kamen noch die Forderungen der Mediatisierten nach privilegierter Behandlung hinzu. Württembergs König fürchtete wie kein anderer, dass der gerade erreichte Grad an partnerschaftlichem Umgang der Staaten miteinander ebenso wie die ersten Fortschritte in der Gleichbehandlung der Untertanen durch erneute Veränderungen empfindlich beeinträchtigt werden könnten. An einer Verschiebung der Gewichte im Inneren und Äußeren war Friedrich nach allem, was er für die Errichtung seines zentralisierten Einheitsstaates getan hatte, nicht gelegen.

Wie wichtig es war, die Selbständigkeit entschlossen zu verteidigen, zeigte sich im Laufe der Diskussionen auf dem Wiener Kongress mit zunehmender Deutlichkeit. Obwohl letztlich die staatenbündische Lösung favorisiert wurde, zeichnete

²⁴⁸ Vgl. EHRLE, Volksvertretung, S. 232–234.

²⁴⁹ Der Erste Pariser Frieden wurde am 30. Mai 1814 geschlossen. Vertragspartner der Sieger war König Ludwig XVIII. Friedrich I. hatte vergeblich versucht, eine Vergrößerung seines Landes auf mindestens 2,5 Millionen Einwohner zu erreichen. Dazu und zur militärischen Vorgeschichte, insbesondere zum württembergischen Bündniswechsel vgl. SAUER, Schwäbischer Zar, S. 401–406; SAUER, Napoleons Adler, S. 273–292.

²⁵⁰ König Friedrich nahm persönlich am Kongress teil. Unterstützt wurde er von Außenminister Graf Wintzingeroda. Zu den Ausgangsfragen des Wiener Kongresses vgl. STICKLER, Landschaft, S. 91; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 260; FEHRENBACH, Ancien Régime, S. 126–135; HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 475–487; HAHN/BERDING/GEBHARDT/HÄFELE/KOCKA, Reformen, S. 102–109; HUNDT, Staaten, S. 65–70.

sich doch eine gemeinsame Grundlinie für die konstitutionelle Form der Mitgliedsstaaten des Deutschen Bundes ab, die der herrscherlichen Autorität durchaus abträglich werden konnte²⁵¹. Ein Risiko für die alleinige Entscheidungskompetenz der Monarchen barg nämlich der geplante Artikel 13 der Bundesakte, wonach in allen Mitgliedsstaaten „landständische Verfassungen“ stattfinden sollten²⁵². Friedrich teilte zwar das Interesse daran, starke parlamentarische Bewegungen abzuwehren, konnte aber gleichzeitig den ‚Schritt zurück‘ nicht gefahrlos gehen. Er befürchtete angesichts der württembergischen Tradition, dass eine nicht speziell auf sein Königreich zugeschnittene „landständische Verfassung“ schlimmstenfalls die weitgehende Wiederherstellung des alten Dualismus bedeuten könnte. Zu den Befugnissen, die den Ständen zugestanden werden sollten, gehörten immerhin die Steuerbewilligung und die Mitaufsicht über die Mittelverwendung²⁵³. Eine neu entstehende Partizipationskultur mochte an solche Befugnisse direkt wieder anknüpfen und von dieser Stufe aus weiter in Richtung konkurrierender Ständemacht aufsteigen.

Für den württembergischen Regenten stand fest, dass in seinem Reich ausschließlich eine Verfassung eingeführt werden durfte, die weder zur Aristokratisierung oder zur Demokratisierung führen würde noch Wege offen ließ, die landesherrliche Entscheidungsfreiheit über ein freiwillig zugestandenes Maß hinaus zu beschränken²⁵⁴. Er kehrte deshalb Ende Dezember 1814 vorzeitig aus Wien zurück und ergriff selbst die Initiative. „Friedrichs Plan war ein Akt vorbeugender Politik“²⁵⁵, mit dem er einer aufgezwungenen Bundesregelung vorgriff²⁵⁶.

Die Annahme der Wiener Bundesakte vom 8. Juni 1815²⁵⁷ zögerte Friedrich so lange hinaus, bis er seine Souveränität durch diesen Schritt nicht mehr unmittelbar in Gefahr zu bringen glaubte. Erst am 1. September 1815 trat Württemberg, wenn auch halbherzig, dem Deutschen Bund als letzter Staat bei²⁵⁸. Eine Verfassung hatte

²⁵¹ Zu den innen- und außenpolitischen Erwägungen bei der Ausgestaltung der Bundesorganisation BLÄNKNER, Vorrang, S.299f.; MAGER, Problem, hier insbesondere S.319f., 334–336 und 343; VIERHAUS, Repräsentativverfassung, S.178f. sowie CONZE, Deutscher Bund und GRUNER, Deutscher Bund.

²⁵² Zur Bedeutung und Problematik des Artikels 13 vgl. insbesondere MAGER, Problem; WUNDER, Landstände; BLÄNKNER, Vorrang, S.299–310; EHRLE, Volksvertretung, S.8–17 sowie MÖSSLE, Restauration und Repräsentativverfassung.

²⁵³ WINTTERLIN, Verfassung, S.54f. Zur württembergischen Haltung auf dem Wiener Kongreß vgl. KLÜBER, Uebersicht, 2. Abteilung, S.205–231; MANN, Württemberg 1800–1866, S.260f.; GRAWERT, Verfassungsstreit, S.133–136; SAUER, Schwäbischer Zar, S.417f.; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.153–156. Zu den „Gefahren“ des Artikels 13 vgl. MANN, Württemberg 1800–1866, S.264f.

²⁵⁴ GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.61.

²⁵⁵ BRANDT, Verfassungskämpfe, S.101.

²⁵⁶ Zu Friedrichs Motivation, selbst den Wechsel vom Absolutismus zum Konstitutionalismus zu vollziehen vgl. WINTTERLIN, Verfassung, S.49f.

²⁵⁷ Zum Inhalt der Bundesakte vgl. HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.583–675.

²⁵⁸ Zu Friedrichs Haltung gegenüber dem Deutschen Bund und seiner Einschätzung der Bundesakte vgl. SAUER, Schwäbischer Zar, S.419f.; DERS., Napoleons Adler, S.302f.

das Königreich zu diesem Zeitpunkt noch nicht, aber die Weichen waren gestellt und der Druck von außen erst einmal gewichen. In Fragen der Verfassungsgestaltung konnte kein Beschluss gegen den Willen auch nur eines Mitgliedsstaates gefasst werden²⁵⁹. Die Einführung einer Konstitution bestimmten Inhalts hätte somit gegen das Veto Württembergs zumindest kurzfristig nicht angeordnet werden können.

Sich nicht der Bevormundung durch den Deutschen Bund auszusetzen war ein wichtiger, aber nicht der einzige Grund, aus dem in Württemberg der König persönlich die Konstitutionalisierung auf den Weg brachte. Von der notwendigen Integration des Adels in den Staat war bereits die Rede. Sie gehörte zu einem umfassenderen Vereinigungsprozess: Wie in Baden oder Bayern versprach eine gemeinsame Verfassung die Bindung zwischen den alten und neuen Landesteilen zu stärken oder vielleicht sogar erst zu begründen. Auf Dauer konnten die zum Teil deutlich vergrößerten Staaten ihre Existenz und Souveränität nur sicherstellen, wenn die Regierung von den Staatsangehörigen gestützt und getragen wurde²⁶⁰. Die Verfassungen gaben den Rahmen vor, in dem das Regierungshandeln der Legitimation bedurfte. Darin unterschieden sie sich, zumal mit Blick auf Württemberg, nicht wesentlich von den Landesgrundgesetzen früherer Zeit.

Auch die zentralen Felder der Partizipation blieben dieselben: Gesetzgebung und Finanzen. Gerade bei Besteuerungsfragen verlangte die Unmittelbarkeit der Beschlusswirkung eine direkte Mitentscheidungskompetenz des Landes bzw. der Landesvertreter, wenn die Maßnahmen von den Untertanen als legitim anerkannt und entsprechend widerstandslos umgesetzt werden sollten. Dass der Zugriff auf das Landesvermögen nicht behindert wurde, war zugleich das entscheidende Kriterium, um als Staat Kreditwürdigkeit zu besitzen. In ihrer Bedeutung für das Fortbestehen und den Ausbau der aktuellen Machtverhältnisse stand die konstitutionelle Finanzregelung des frühen 19. Jahrhunderts den älteren vertraglichen Verabredungen in nichts nach. Im Gegenteil stellte die Absicherung der wachsenden öffentlichen Finanzen einen der Hauptbeweggründe dar, aus denen Verfassungen ‚von oben‘ gegeben wurden²⁶¹. Wie kompliziert Konstitutionalisierungsvorhaben gerade auf dem Gebiet des Finanzwesens werden konnten, dokumentiert die württembergische Entwicklung mit aller Deutlichkeit. Hier zeigte die Finanzfrage von Anfang an ihre „Hebelwirkung für den gesamten Verfassungsbereich“²⁶²,

²⁵⁹ DERS., Schwäbischer Zar, S. 419.

²⁶⁰ Zu den Motiven der Verfassunggebung im frühen 19. Jahrhundert WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 232 f.; SAUER, Schwäbischer Zar, S. 422; BRANDT, Verfassungskämpfe, S. 100; BOTZENHART, Reform, S. 92 f.; EHRLE, Volksvertretung, S. 39–52. Speziell zum Beispiel Bayerns WEIS, Entstehungsgeschichte.

²⁶¹ Zum Zusammenhang zwischen Verfassunggebung, Vertrauen in die Regierung und Kreditwürdigkeit vgl. VIERHAUS, Repräsentativverfassung, S. 180 f.; NOLTE, Staatsbildung, S. 197; OBENAU, Finanzkrise und Verfassunggebung; EHRLE, Volksvertretung, S. 46 f.; WUNDER, Landstände, S. 163 f. und 173–177.

²⁶² OBENAU, Finanzkrise und Verfassunggebung, S. 67.

denn fast wäre das ganze Projekt daran gescheitert. Dabei hatte es der König durchaus gut gemeint²⁶³.

Die grundsätzliche Entscheidung zum Erlass einer Verfassung war dem „Primat der Außenpolitik“ untergeordnet²⁶⁴. Den Entschluss zum Alleingang hatte Friedrich unter Berücksichtigung der äußeren Entwicklungen und der gegenwärtigen und einstigen inneren Zustände in Württemberg getroffen. Aber wäre es ihm nur darum gegangen, der unliebsamen Bundesbestimmung über die landständischen Verfassungen vorzugreifen, hätte er seine Konstitution auch anders gestalten können. Das Werk, das er am 15. März 1815 den Teilnehmern des ersten Landtags des Königreichs präsentierte, wies überraschend fortschrittliche Züge auf. Die Prinzipien von Einheit und Gleichheit, nach denen der Verwaltungsaufbau erfolgt war, wünschte der Regent auch in den Verhältnissen der Staatsangehörigen umgesetzt zu sehen. Beides griff ineinander, denn die Rücksichtnahme auf Sonderrechte hätte das gesamte Administrativsystem seiner gerade erreichten allgemeinen Gültigkeit und seiner uneingeschränkten Durchsetzungskraft beraubt. Generell war Friedrich der Zusammenarbeit mit einer Landesvertretung nicht abgeneigt.

Schon nach der Aufhebung der alten Verfassung hatte der König im Alltag der Staatsverwaltung auf Integration des ständischen Potentials gesetzt. Solange die Wortführer der Stände als mögliche Initiatoren einer Oppositionsbewegung ausgeschaltet blieben, ließ Friedrich gerne ehemals ständische Beamte in den neuen Institutionen arbeiten. Mit der Verfassung von 1815 wollte der König eher das Band zwischen Herrn und Land enger knüpfen als die Paragraphen zu einer Demonstration seiner derzeit absolutistischen Macht werden lassen. Die Verfassungsgebung diente in Württemberg wie in anderen Ländern dazu, den Staat im Inneren zu festigen. Miteinander, nicht gegeneinander arbeitend sollten Regent und Volk das Königreich stärken. Friedrich besaß genügend Weitblick und Gespür für aufkeimende Tendenzen, um den Handlungsbedarf rechtzeitig zu erkennen. Die Einsicht, seine Herrscherposition nicht dauerhaft ohne Rückbindung an das gesamtwürttembergische Volk aufrechterhalten zu können, „ließ[...] ihn zum Praktiker der Verfassungsgebung [!] werden“²⁶⁵, während auf dem Wiener Kongress noch theoretische Überlegungen angestellt wurden.

Für den König ging es nicht um die Frage, ob Württemberg überhaupt eine Verfassung erhielt, sondern darum, die für sein Land unter den veränderten Bedingungen geeignete Konstitution zu finden²⁶⁶. Der König behielt sich ausdrücklich die Entscheidung darüber vor, auf welche Weise, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen eine Mitwirkung des Landes an staatlichen Prozessen realisiert werden sollte. Von Anfang an stand fest, dass sich die neue Ordnung bewusst vom früheren Dualismus abheben sollte. Stattdessen erklärte Friedrich die in den

²⁶³ Zu Friedrichs Haltung in der Verfassungsfrage allgemein FRICKER, Entstehung, S. 177 f.

²⁶⁴ MANN, Württemberg 1800–1866, S. 264.

²⁶⁵ BRANDT, Parlamentarismus, S. 25.

²⁶⁶ Zu Friedrichs Haltung in der Verfassungsfrage allgemein vgl. FRICKER, Entstehung, S. 177 f.

vergangenen Jahren durch die Reformen im Verwaltungsaufbau geschaffenen Tatsachen zur Grundlage für die Festschreibung einer übergeordneten rechtlichen Ordnung.

Am 11. Januar 1815 bekräftigte der König vor dem Staatsrat, dass die Aufhebung der altwürttembergischen Verfassung 1806 nicht nur vor dem Hintergrund der außenpolitischen Entwicklung notwendig und unabwendbar, sondern auch legal gewesen sei und die Ständevertreter selbst den Schritt akzeptiert hätten:

„Dieses veraltete mit dem Zeit-Geist und der Einheit und Kraft einer energischen Regierung, auf welcher die Gründung, Erhaltung und Vergrößerung des Königreichs allein beruhen konnte, unverträgliche Institut fiel in sich selbst zusammen; die förmliche Abschaffung desselben, welche schon lange vorher durch das Fehlerhafte der Organisation, mithin durch die innere Natur der Sache vorbereitet war, wurde durch einen vorgängigen öffentlichen Staats-Vertrag mit dem damaligen Reichs-Oberhaupt und durch die freywillige unbedingte Huldigung der Volks-Repräsentanten bekräftigt.“²⁶⁷

Gleichzeitig bekundete der Regent, dass er stets die Einrichtung einer „den Rechten der Einzelnen und den Bedürfnissen des Staats angemessenen, auf ständische Repräsentation gegründeten Verfassung“ für ruhigere Zeiten vorgesehen habe²⁶⁸. Inzwischen sei er entschlossen, das Ende der Wiener Verhandlungen nicht mehr abzuwarten, sondern den Plan unverzüglich in die Tat umzusetzen.

Genau das tat er. Noch am selben Tag wurde das *Manifest, die Einführung einer ständischen Verfassung betreffend*²⁶⁹ veröffentlicht, das auf den 15. März 1815 eine Ständeversammlung einberief. Die Wahl der Teilnehmer erfolgte gemäß eines Reskripts vom 29. Januar 1815 nach dem Modus, den die neue Verfassung festlegen sollte. Gegenüber der Zusammensetzung der altwürttembergischen Landtage zeigte die Versammlung eine deutlich breitere Basis, ihr Charakter wurde erkennbar ‚repräsentativer‘. Es gab nur eine Kammer für gewählte Vertreter und solche, die ihre Teilnahmebefugnis einer bestimmten gesellschaftlichen bzw. beruflichen Stellung oder königlicher Auswahl verdankten. Die erste Gruppe umfasste die Repräsentanten der 64 Oberämter und der sieben Guten Städte²⁷⁰. Die zweite setzte sich aus 31 mediatisierten Adligen, 19 Angehörigen der Ritterschaft sowie vier Mitgliedern der Kirchen und der Universität zusammen. Das passive Wahlrecht besaß jeder Mann im Alter von über 30 Jahren, der nicht Beamter, Geistlicher oder Soldat war und einer der drei christlichen Glaubensrichtungen angehörte. Um wählen zu dürfen, musste ein Mann mindestens 25 Jahre alt sein und ein Einkom-

²⁶⁷ HStAS, E 7 Bü 116, Rede Seiner Königlichen Majestät gehalten im versammelten Staats-Rath den 11. Januar 1815, [S. 1].

²⁶⁸ Zitiert nach Verhandlungen, Supplement von Actenstücken, S.3–6, hier S.3. Vgl. auch GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.10–12 und 61; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.156f.; SAUER, Schwäbischer Zar, S.421.

²⁶⁹ GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.12f.

²⁷⁰ Als die sieben „Guten Städte“ wurden bezeichnet: Stuttgart, Ludwigsburg, Tübingen, Ellwangen, Heilbronn, Reutlingen und Ulm.

men von 200 fl. pro Jahr aus Grundbesitz vorweisen können²⁷¹. Die neue Regelung führte auch dazu, dass die Repräsentanten ihr Mandat von nun an frei ausübten, d. h. nicht mehr an Instruktionen ihrer Standesgenossen, Magistratskollegen oder Oberamtseinwohner gebunden waren. Ein ‚Volksparlament‘ schuf Friedrich damit noch lange nicht, aber er war einem reformierten Vertretungsrecht weit weniger abgeneigt als Österreich und Preußen. Ähnliches galt auch in den anderen Mittelstaaten. Im Falle Württembergs kam jedoch hinzu, dass der Landesherr gleichzeitig jede Überbetonung des altständischen Elements mit größter Konsequenz zu verhindern suchte.

Friedrich hatte keine Zeit verloren und bereits am 5. Januar eine fünfzehnköpfige Kommission eingesetzt, die den zukünftigen Staatsaufbau entwerfen sollte²⁷². Es war geplant, der Ständeversammlung unmittelbar nach ihrem Zusammentritt eine fertige Konstitution vorzulegen, deren Grundzüge der König schon im Januar unter besonderer Hervorhebung der folgenden Bestimmungen bekanntgab: 1. die Einführung des Einkammer-Systems²⁷³ bei der Landesvertretung und die Einrichtung eines jährlich tagenden Ausschusses, 2. die Beteiligung der Stände an der Gesetzgebung und die Bestätigung ihres Steuerbewilligungsrechts sowie 3. die Gewährung von Grundrechten und Gleichheit vor dem Gesetz.

Richtlinie für die Tätigkeit der Kommission war außer Friedrichs Rede vor dem Staatsrat vom 11. Januar 1815 ein königlicher *Entwurf der Grundzüge der neuen ständischen Verfassung in Württemberg*²⁷⁴. Obwohl jeder Punkt des Verfassungskonzepts vom König persönlich genehmigt werden musste, genügte eine Bearbeitungszeit von wenigen Wochen. Als die Ständeversammlung am 15. März 1815 in Stuttgart zusammentrat, konnte Friedrich I. ihr tatsächlich ein abgeschlossenes Ganzes präsentieren²⁷⁵: die „von ihm aus eigener Machtvollkommenheit einseitig aufgestellte, für jene Zeit freiheitliche Verfassungsurkunde“²⁷⁶.

²⁷¹ Zur Einberufung der Ständeversammlung und ihrer Zusammensetzung GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 24–31 und 46–52. Außerdem CORDES, Württembergischer Landtag, S. 123; GRUBE, Landtag, S. 490–492; PRESS, Württembergischer Landtag, S. 272 f.; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 265.

²⁷² Vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 10–14 und 18–24.

²⁷³ Das Ein- bzw. Zweikammersystem war ähnlich umstritten wie die Regelung der Staatsfinanzen.

²⁷⁴ HStAS, E 7 Bü 116, Entwurf der Grundzüge einer neuen Ständischen Verfassung in Württemberg, erstellt von der Kommission zur Ausarbeitung der Verfassung, mit Zusätzen und Unterschrift des Königs, (o. D. 1815). Zum Inhalt vgl. auch GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 14–18.

²⁷⁵ Der Verfassungstext stand bereits am 18. Februar 1815 in der endgültigen Form fest und ging direkt in den Druck. HStAS, E 7 Bü 116, Entwurf einer Constitutions-Urkunde vom 18. Februar 1815, erster Entwurf der Verfassung mit Unterschrift des Königs, Begleitschreiben vom 18. Februar 1815 trägt den Vermerk vom 21. Februar 1815 „nach einigen Abänderungen genehmigt, u[nd] die Ausfertigung im Druck bereits besorgt“. Vgl. auch STICKLER, Landschaft, S. 92 f.

²⁷⁶ DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 119. Die Formulierung „aus Machtvollkommenheit“ wählte schon der einflussreiche Stuttgarter Ständevertreter und spätere Vizeprä-

Der König verpflichtete sich, die Konstitution einzuhalten, und verlangte ihre Beachtung und Umsetzung in ganz Württemberg. Hier hielt man, anders als z. B. in Preußen, die Beteiligung der Stände an der Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte durchaus für akzeptabel. Der König sah in der Einführung einer ständisch geprägten Verfassung keinen Widerspruch zur Überordnung des Regenten, solange daraus keine „Mitsouveränität“ der Stände hervorging²⁷⁷. In entscheidenden Punkten, zumal in Finanzfragen, kannten die gewährten Rechte daher klare Grenzen. Im Januar hatte der König bereits angekündigt, wie die zukünftige Regelung aussehen würde:

„Wesentliche Abänderungen in der Gesetzgebung und Besteuerung sind an die Zustimmung der Stände geknüpft, mit solchen Modificationen, welche die Einheit und Energie der Staats-Regierung so wie die sichere Bestreitung der Staats-Bedürfnisse nicht behindern, und den Einfluß jedes etwaigen Parthey Geists zurück zu halten vermögen“²⁷⁸.

Auch wenn der König es an dieser Stelle nicht direkt aussprach, zeigte die weitere Entwicklung doch, dass die „Modificationen“ zu einem erheblichen Teil das Finanzwesen betreffen würden, denn u. a. war damit die Verweigerung der Ständekasse, das Verbot der Retention von Steuergeldern und die Knüpfung der Bewilligung an Bedingungen gemeint.

Die Befugnisse der Landesvertretung waren jedoch insgesamt für eine frühkonstitutionelle Verfassung so großzügig bemessen, dass Georg Wilhelm Friedrich Hegel den Vorbildcharakter des Werkes in einem Aufsatz von 1817 mit den Worten würdigte:

„Die unendliche Wichtigkeit und Liberalität der Rechte, welche hier den Landständen eingeräumt sind, so wie die Einfachheit und Offenheit dieser Bestimmungen, [...] macht gewiß dem Fürsten, der sie gab, so wie der Zeit [...] die höchste Ehre, und noch mehr gewinnt ein solches Werk durch die Vergleichung mit der Unförmlichkeit, Engherzigkeit und Unklarheit, durch welche in in- und ausländischen Verfassungen, namentlich in der altwürttembergischen, oft Volksrechte in Privilegien und Partikularitäten verhüllt und verkümmert, beschränkt und zweideutig, ja oft ganz zum leeren Schein gemacht sind“²⁷⁹.

Auch das 170 Jahre jüngere Urteil Hartwig Brandts hebt die Fortschrittlichkeit der Konstitution von 1815 hervor:

„Der Verfassungsentwurf [...] war ein Novum in Deutschland. Er war [...] rational, ‚atomistisch‘ und repräsentativ und doch nicht eine Konstitution des bloßen, des rheinbündischen Scheins“²⁸⁰.

sident der Ständeversammlung Jakob Friedrich Weishaar in: WEISHAAR, Blicke, S. 7. HStAS, L 14 Bü 1, Text der königlichen Rede vom 15. März 1815 (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 1, Beilage Nr. 1, S. 13–15).

²⁷⁷ WINTERLIN, Verfassung, S. 54 f.

²⁷⁸ HStAS, E 7 Bü 116, Rede Seiner Königlichen Majestät gehalten im versammelten Staats-Rath den 11. Januar 1815, [S. 6]. Zu den rechtlichen Einbußen im Vergleich zur altrechtlichen Situation NEUGEBAUER-WÖLK, Revolution und Constitution, S. 475.

²⁷⁹ HEGEL, Beurtheilung, S. 359, zum Inhalt der Urkunde vgl. S. 357–361.

²⁸⁰ BRANDT, Parlamentarismus, S. 25; vgl. auch DERS., Verfassungskämpfe, S. 101.

Die Verfassung setzte wie die französische Charte Constitutionelle²⁸¹ vom 4. Juni 1814, an der sie sich orientierte, das monarchischen Prinzip um, demgemäß die Staatsgewalt beim Regenten lag²⁸². Sie war geeignet, die Staatsform von der absoluten in die konstitutionelle Monarchie zu überführen. In diesem Rahmen erschien die landesherrliche Machtausübung durch Selbstbindung begrenzt, ohne dass die Souveränität dem Volk zugesprochen wurde. Eine einseitige Änderung der verfassungsrechtlichen Ordnung blieb nach dem Erlass der Konstitution auch dann ausgeschlossen, wenn selbige oktroyiert worden war.

Die 66 Paragraphen der königlichen Verfassung vom 15. März 1815 gliederten sich in zwei Kapitel²⁸³. Das erste bestimmte die Ausgestaltung der landständischen Verfassung näher. Hier fanden sich Regelungen über Wahl, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ständeversammlung. Hatte der Herzog früher Landtage nach Gutdünken abgehalten, schrieb die Verfassung als wichtige Neuerung nun vor, dass eine Einberufung mindestens alle drei Jahre geschehen musste. Dieser Pflicht stand allerdings das uneingeschränkte landesherrliche Recht gegenüber, die Versammlung aufzulösen oder zu vertagen. Damit war ein klares Zeichen für die Vorrangstellung des Regenten gesetzt. In den Jahren zwischen den Ständeversammlungen sollte jeweils einmal ein Ausschuss zusammentreten. Den Ständen wurde das Petitions- und das Klagerecht gegen Staatsbeamte ebenso wie die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und der Besteuerung zugesichert²⁸⁴.

Auf dem Gebiet der Finanzen gab es Anknüpfungspunkte an die alten Rechte. Über die Besteuerung hieß es beispielsweise in § 34:

„Ohne die ausdrückliche Bewilligung der allgemeinen Stände-Versammlung können die gegenwärtig bestehenden directen und indirecten Staatsabgaben, [...] nicht erhöht werden, und selbst in Kriegszeiten [...] keine neuen, weder directen noch indirecten Abgaben eingeführt werden. Wenn eine Erhöhung der Abgaben als nothwendig oder eine wesentliche Veränderung derselben als rätlich erscheint, [...] so wird deßhalb der Stände-Versammlung durch den Finanzminister das Ansinnen gemacht, und in derselben darüber

²⁸¹ Zur Charte Constitutionelle und ihrem Einfluss auf die süddeutschen Verfassungen vgl. JELLINEK, Staatslehre, S. 526; BRANDT, Verfassungskämpfe, S. 99; OBENAU, Finanzkrise und Verfassungsgebung, S. 61 f.; EHRLE, Volksvertretung, S. 238–245. Auch die Verfassungen in Baden und Bayern lehnten sich an die Charte Constitutionelle an und befolgten die „landständische“ Maxime nicht im restaurativen Sinne Metternichs; dazu PRESS, Landtage, S. 134–136; ARETIN, Bayerns Weg, insbesondere S. 137–142, 202–213, 235–236, 259–268.

²⁸² Das monarchische Prinzip wird noch detailliert im Kontext der Verfassung von 1819 zu diskutieren sein. Als Einzelnachweise seien hier bereits genannt BOTZENHART, Reform, S. 90 f.; CORDES, Württembergischer Landtag, S. 124.

²⁸³ Zum Inhalt der Verfassungsurkunde vom 15. März 1815 vgl. WEISHAAR, Blicke, S. 7 f.; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 161–165; SAUER, Schwäbischer Zar, S. 424; STICKLER, Landschaft, S. 93; NEUGEBAUER-WÖLK, Revolution und Constitution, S. 474 f.; EHRLE, Volksvertretung, S. 85 f. Zu den Paragraphen im Einzelnen auch GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 34–37; WINTTERLIN, Verfassung, S. 54 f.

²⁸⁴ In den Folgejahren wurde über die konkrete Ausgestaltung aller genannten Rechte diskutiert, wobei neben dem Finanzwesen die Ausschussverfassung besonders strittig war.

abgestimmt. Jedes Jahr wird den Ständen die Berechnung des Ertrags der directen und indirecten Steuern und deren Verwendung vorgelegt werden“²⁸⁵.

Das Steuerbewilligungsrecht war damit wieder verbindlich anerkannt, allerdings mit der gewichtigen Einschränkung, dass für Friedrichs eigene Regierungszeit die Steuern beibehalten werden sollten. Wann eine Ständeversammlung von ihrer Befugnis erstmals würde Gebrauch machen können, ließ sich somit nicht sagen. Unberührt blieb außerdem die Grundsatzfrage, welcher Einblick den Ständen in die gesamten, also auch steuerunabhängigen Einnahmen und deren Verwendung zu gewähren sei²⁸⁶.

Die Verfassung verstetigte aber zugleich manchen Bruch mit dem dualistischen System. So hielt sie strikt an der erreichten Kasseneinheit fest. Eine ständische Steuerkasse galt als Beteiligung der Stände an der Verwaltung, die dem Prinzip der Gewaltentrennung zuwider laufe²⁸⁷. Eine Geheime Truhe, wie sie die Stände vor ihrer Ausschaltung besessen hatten, und die es ihnen erlaubt hatte, von Regierung und Volk unkontrolliert politisch zu agieren, schloß § 46 aus. Nicht einmal für den eigenen Bedarf der Stände im engeren Sinne war in der Verfassung eine gesonderte Kasse vorgesehen:

„Die Kosten, sowohl der allgemeinen Stände-Versammlungen als der Ausschuß-Convente werden aus der Staatskasse bestritten“²⁸⁸.

Das zweite Kapitel der Konstitution enthielt *Allgemeine Bestimmungen in Beziehung auf die Verfassung des Königreichs und die Rechte und Verbindlichkeiten der königlichen Unterthanen*. Hierunter fielen Regelungen zur Gemeindeverfassung, zur Toleranz gegenüber den drei christlichen Konfessionen und eine Reihe von Grundrechten, darunter Rechtsgleichheit und Eigentumsschutz. Hinzu kam auch eine weitere Komponente der Kasseneinheit, die in Zusammenhang mit der Handhabung der Staatsschulden stand. § 49 sah vor, dass die Staatskasse „bestimmte sichere Einkünfte“ ausschließlich für Zinsen und Tilgung verwenden dürfe. Dem lag die prinzipielle Zusage zugrunde:

„Die Sicherheit aller Staatsschulden an Kapital und Interessen wird, als die erste und heiligste Schuldigkeit des Königreichs von Seite des gesamten Staats garantirt“²⁸⁹.

²⁸⁵ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S.9, der Wortlaut der gesamten Urkunde umfasst die Seiten 3–13. Nach der exakten Wiedergabe bei PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S.368 entspricht die Stelle Punkt II, Gerechtsame der ständischen Repräsentation, Teil A, Sätze 1–5.

²⁸⁶ Zur für die Stände teilweise noch unbefriedigenden Lösung von 1815, die weder eine ständische Steuerkasse noch einen alle Einnahme- und Ausgabenposten umfassenden Etat vorsah, vgl. BRANDT, Parlamentarismus, S.350.

²⁸⁷ Vgl. WINTERLIN, Verfassung, S.55 f. Gleichzeitig lag allerdings die Gesetzesinitiative allein beim König, so dass die Ausübung der legislativen Gewalt seitens der Stände nur in Form eines Reagierens auf Vorschläge möglich war.

²⁸⁸ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S.11 (§ 46).

²⁸⁹ Zitiert nach ebd., S.11 f. (§ 49).

Alles in allem war es „eine moderne Verfassung, die Württemberg an die Spitze der deutschen Verfassungsbewegung hätte bringen können“²⁹⁰. König Friedrich I. hatte beabsichtigt, sein Oktroi-Werk umgehend im ganzen Land bekannt machen zu lassen, nachdem es zuerst den Ständevertretern sozusagen ‚zur Kenntnisnahme‘ vorgelegt worden war. Doch es kam anders. Der Umstand, dass die Ständeversammlung keinerlei Anteil an der Ausarbeitung der Konstitution gehabt hatte und auch keine Verhandlungen über die Konstitution vorgesehen waren, sondern die Stände lediglich das Recht erhielten, Änderungswünsche vorzutragen, wurde dem Verfassungsgebungsprozess im März 1815 zum Verhängnis²⁹¹. Die Stände ließen sich keinen Augenblick davon beirren, dass der Regent „sie nur als Adressaten eines einseitigen königlichen Verfassungsakts“ berufen hatte, wodurch ihnen keineswegs ein „Zustimmungsrecht“ eingeräumt war²⁹². Die Versammlung stellte noch am Tage des Zusammentritts und ohne jede weitere inhaltliche Prüfung fest, dass der Verfassung als entscheidendes Kriterium die Vertragsform fehle. Sie „sollte aus Machtvollkommenheit dem Land als Gesetz gegeben werden. Aber schon aus diesem Grund vermochten die Stände nicht, dieselbe anzunehmen“²⁹³, erklärte der führende Ständevertreter Jakob Friedrich Weishaar²⁹⁴ rückblickend.

Die Wahlen zur Ständeversammlung hatten bereits gezeigt, wo die Sympathien lagen. Entsandt wurden mehrheitlich Vertreter, denen eine Wiederbelebung der 1805/06 beseitigten Verfassung vorschwebte²⁹⁵. Ihr Hauptargument war, dass letztere auf einem Vertrag zwischen Land und Regent beruhe, der auch unter den Bedingungen des Jahres 1805 nicht einseitig habe aufgehoben werden können und folglich immer noch gültig sei²⁹⁶. Eine neue Verfassung für das gesamte Königreich

²⁹⁰ PRESS, Württembergischer Landtag, S. 273.

²⁹¹ FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 150.

²⁹² HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 332.

²⁹³ WEISHAAR, Blicke, S. 7. Zur Ablehnung der Verfassung aus rein formalen Gründen vgl. MANN, Württemberg 1800–1866, S. 265 f.; BRANDT, Parlamentarismus, S. 25 f.; FRICKER, Entstehung, S. 181 f. Eine ausführliche ‚inhaltliche‘ Gegenüberstellung der alten und der neuen Verfassung hat Carl August Freiherr von Wangenheim in seiner Schrift *Die Idee der Staatsverfassung in ihrer Anwendung auf Wirtembergs alte Landesverfassung und den Entwurf zu deren Erneuerung*, Frankfurt a. M. 1815, vorgenommen. Zum Hintergrund der wangenheimischen Schrift vgl. WINTERLIN, Verfassung, S. 61 f. und GRAWERT, Verfassungsstreit, S. 140 f.

²⁹⁴ Dr. Jakob Friedrich von Weishaar (* 03.05.1775 † 19.09.1834), seit 1797 Rechtsanwalt am herzoglich württembergischen Hofgericht in Stuttgart, 1817–1819 Vizepräsident der Ständeversammlung, 1820–1830 Präsident der Abgeordnetenkammer, 1832 Minister des Departements des Inneren sowie für Kirchen- und Schulwesen.

²⁹⁵ Auf der Teilnehmerliste standen einige Personen, die sich bereits in altrechtlicher Zeit einen Namen als Ständevertreter gemacht hatten. Gewählt wurden u. a. Heinrich Ernst Ferdinand Bolley, Johann Friedrich Cotta, Eberhard Friedrich Georgii, Ludwig Friedrich Griesinger, Heinrich Immanuel Klüpfel, Friedrich Lang, Johann August Ferdinand Pistorius sowie Jakob Friedrich Weishaar.

²⁹⁶ Die Stände bestritten die königliche Behauptung, die Volksvertreter hätten der Aufhebung der alten Verfassung durch Huldigung zugestimmt.

musste nach ihrer Überzeugung an das Alte Recht anknüpfen und mit den Landständen ausgehandelt werden. Abgesehen von dem Zugeständnis, dass eine gewisse Anpassung der Staatsorganisation an die veränderte Situation notwendig sei, um Adel und Katholiken integrieren zu können, hielten die in Stuttgart Zusammengekommenen eine Rückkehr zum traditionellen Vertragszustand für den einzig gangbaren Weg²⁹⁷.

Wesentlichen Anteil an der Meinungsbildung zugunsten der altwürttembergischen Ideen und Ideale hatte der frühere Landschaftskonsulent Eberhard Friedrich Georgii, dessen Erfahrungen bis in die Zeit des Reformlandtags zurückreichten²⁹⁸. Von ihm stammte ein Gutachten *Über die Frage: soll die Altwürttembergische Verfassung die Basis der neuen Constitution werden?*²⁹⁹. Georgii betont in seiner Stellungnahme, dass von einer ständischen Anerkennung der Verfassungsaufhebung nicht gesprochen werden könne. Er nahm damit Bezug auf die Rede des Königs vor dem Staatsrat am 11. Januar 1815, in der Friedrich ausdrücklich erklärt hatte, die Abschaffung des alten Rechtszustands sei durch „freywillige unbedingte Huldigung der Volks-Repraesentanten bekräftigt“³⁰⁰ worden. Diese Behauptung entsprach nach Georgiis Auffassung nicht den Tatsachen. Es habe keinen Akt allgemeiner Zustimmung gegeben, sondern nur Eidleistungen einzelner Magistrate und Beamten. Außerdem gehe aus den Formulierungen des Königs selbst hervor, dass die Veränderungen 1806 der aktuellen politischen Lage geschuldet gewesen seien. Daraus ließe sich folgern, dass die Ausschaltung der altwürttembergischen Verfassung von Anfang an nur von begrenzter Dauer hätte sein sollen. Da nach eigener Aussage des Regenten die Gründe, die eine Aufrechterhaltung der alten Staatsordnung damals unmöglich gemacht hätten, inzwischen nicht mehr bestünden, trete das ursprüngliche Vertragsrecht wieder in Kraft. Auch die neuwürttembergischen Gebiete hätten nun, als Ersatz für die dort früher geltenden Rechtsverhältnisse, Anspruch auf Teilnahme an der altwürttembergischen Verfassung. Die Einbezie-

²⁹⁷ WEISHAAR, Blicke, S. 10–12 führt aus, dass eine Anpassung der Verfassung ohne größere Probleme möglich gewesen wäre. Auch wenn ihre Ausbildung ohne Anteil des Adels und der Katholiken erfolgt sei, habe die altwürttembergische Verfassung genügend Raum für die Aufnahme ergänzender Bestimmungen geboten. Vgl. auch GRUBE, Landtag, S. 491.

²⁹⁸ SAUER, Schwäbischer Zar, S. 423; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 265.

²⁹⁹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Darstellung bei GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 37 f. und 42–46. Nach der dort gemachten Quellenangabe befindet sich der nicht namentlich gekennzeichnete Gutachtentext heute im Österreichischen Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien (HHStA: St. K. Württemberg, Karton 16: Politische Berichte und Korrespondenzen. Beilage zum Bericht der Gesandtschaft aus Stuttgart vom 16. März 1815). Auch Albrecht Friedrich Lempp, wie Georgii Mitglied des Oberjustizkollegiums in Esslingen, erstelle ein Gutachten darüber, wie die königliche Verfassung einzuschätzen sei. Seine Schlussfolgerung lautete dahingehend, dass eine neue Konstitution nur auf vertraglicher Basis zustande kommen könne und die Vorlage des Königs daher erst zu prüfen sei. Eine oktroyierte Verfassung setze die Willkürherrschaft fort, ebd., S. 38–42.

³⁰⁰ HStAS, E 7 Bü 116, Rede Seiner Königlichen Majestät gehalten im versammelten Staats-Rath den 11. Januar 1815, [S. 1].

hung Neuwürttembergs und die Aufnahme des ehemals reichsunmittelbaren Adels mache es unumgänglich, die altwürttembergischen Vereinbarungen zu modifizieren. Die fortdauernde Gültigkeit der zentralen Prinzipien des Alten Rechts bleibe davon jedoch unberührt. Zu diesen Grundfesten gehörten nach Georgiis Überzeugung vor allem ein permanenter Ausschuss sowie die ständische Steuerbewilligungskompetenz in Kombination mit einer eigenen Kassenhaltung.

Die Altrechtler standen mit ihrer Abwehrhaltung gegen den königlichen Alleingang alles andere als auf verlorenem Posten. Unmittelbar nach dem Zusammentritt der Ständeversammlung in Stuttgart zeigte sich, dass diejenigen, die König Friedrich mit der Verfassung erstmals treu an sich zu binden gehofft hatte, den konstitutionellen Bemühungen ihres neuen Landesherrn mit nicht weniger Skepsis und Kritik begegneten, als diejenigen, denen noch die Erinnerung an die Zeit des Herzogtums lebendig vor Augen stand. So war es nicht ein Altwürttemberger, sondern ein Mediatisierter, der als Erster in der Ständeversammlung das Wort ergriff, nachdem sich der König zurückgezogen hatte. Graf Georg Friedrich von Waldeck-Pyrmont³⁰¹ schlug vor, dem König unverzüglich in einer Adresse mitzuteilen, dass die vorgelegte Konstitution nicht angenommen werden könne und die Versammlung allein gewillt sei, auf Basis der altwürttembergischen Verfassung eine neue vertragliche Übereinkunft auszuhandeln³⁰². Adlige und Bürger, d. h. im Wesentlichen Angehörige der altwürttembergischen Ehrbarkeit, fanden in der Opposition gegen den Plan des Königs zusammen. Ihre Motive waren nicht deckungsgleich³⁰³, denn den einen ging es um die zumindest teilweise Wiederherstellung ihrer reichsrechtlich privilegierten Position³⁰⁴, den anderen um die Rückkehr zu ihren verbrieften Landesrechten. Es genügte aber, dass beide Gruppen ihre Interessen durch die königliche Konstitution nicht gewahrt sahen³⁰⁵. Die „Zauberformel“³⁰⁶ des Alten Rechts verfehlte auch bei eher regierungsfreundlichen Ständevertretern ihre Wirkung nicht. Gemeinsam mit den Altrechtlern lehnten sie die königliche Verfassung ab³⁰⁷. Eine Entscheidung, die in der Öffentlichkeit auf überwältigende Zustim-

³⁰¹ Graf Georg Friedrich von Waldeck und Pyrmont (* 1785 † 1826), Geheimer Rat.

³⁰² HStAS, L 14 Bü 1, Protokoll der Landtagseröffnung und Verfassungsverlesung am 15. März 1815 (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 1, S. 3–17; Text der Adresse: Beilage 3, S. 15–17.)

³⁰³ NEUGEBAUER-WÖLK, *Revolution und Constitution*, S. 472.

³⁰⁴ Einige Adlige lehnten es grundsätzlich ab, sich an den Sitzungen zu beteiligen, so lange nicht geklärt war, welche Regelung der Wiener Kongress für den Umgang mit ihnen festlegen würde. Siehe dazu HStAS, L 14 Bü 1, Erklärung der vorläufigen Ablehnung einer Unterwerfung unter die neue Verfassung wegen noch ausstehender Entscheidungen des Wiener Kongresses durch den Fürsten von Waldburg zu Zeil, Beilage zum Protokoll der Verhandlungen vom 15. März 1815 (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 1, Beilage Nr. 2, S. 13–15). Vgl. auch STICKLER, *Landschaft*, S. 94; MAGER, *Problem*, S. 321–323.

³⁰⁵ GRAWERT, *Verfassungsstreit*, S. 135 f.; STICKLER, *Landschaft*, S. 94.

³⁰⁶ PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 273.

³⁰⁷ Zur vorangegangenen Rede und der von Graf Georg von Waldeck vorgeschlagenen Adresse an Friedrich I. (letztere publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 1, Beilage

mung stieß³⁰⁸ und, wie Ernst Rudolf Huber festgestellt hat, „ein aufsehenerregender staatsrechtlicher Akt. Denn Württemberg war seit 1805 ein absoluter Staat, in dem der König die Machtvollkommenheit besaß, eine Verfassung einseitig zu erlassen“³⁰⁹.

Das anschließend ins Feld geführte pauschale Argument des Königs, die Stände hätten die vorgelegte Konstitution bereits durch ihr Erscheinen auf dem Landtag akzeptiert, da die Einberufung nach den darin festgelegten Grundsätzen erfolgt sei, zog nicht. Die Versammlung wies zu Recht darauf hin, dass eine Zusammenkunft nur unter den vom König aufgestellten Bedingungen erfolgen konnte. Dass die Stände die Gelegenheit ergriffen hätten, ihre Rechte überhaupt wieder geltend zu machen, könne nicht dahingehend ausgelegt werden, als hätten sie prinzipiell auf eine Rückkehr zu den früheren Rechten und Verfahrensweisen verzichtet. Im Gegenteil sei die Einberufung von ihnen als Zeichen dafür angesehen worden, dass nun der Moment gekommen sei, zur alten Ordnung zurückzukehren³¹⁰. Im doppelten Sinne fühlten sie sich ausschließlich berufen, an diesem Vorgang mitzuwirken.

Am 22. März 1815, eine Woche nach Bekanntgabe und Ablehnung der Verfassung, stellte ein Komitee der Ständeversammlung, das mit der Behandlung der königlichen Einwände gegen die ständischen Forderungen befasst war, rechtfertigend fest, dass die Stände es sich und dem Land schuldig seien, auf der altwürttembergischen Verfassung als Grundlage der zukünftigen Staatsorganisation zu bestehen³¹¹. Die Repräsentanten erklärten sich für nicht befugt, ohne das nur schwer einholbare Einverständnis des ganzen Landes auf Basis der königlichen Vorlage zu verhandeln. Sie beharrten wiederholt darauf, dass die alte Verfassung nie aufgegeben, sondern immer nur als suspendiert betrachtet worden sei. Die Aussetzung derselben hätten sie auch nicht aus „Resignation, welche die möglichste Verminderung unabwendbarer Uebel zum Zwecke hatte“, hingenommen, sondern vielmehr, wie es Heinrich Ernst Ferdinand Bolley in einem Schreiben an den Regenten zu formulieren vorschlug, im Vertrauen auf die königliche „Gerechtigkeit und Weisheit“ bei der zu erwartenden Wiederherstellung³¹². Man führte dem König vor

Nr. 3, S. 16 f.) vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 71–76 sowie die kritisierenden Ausführungen bei HEGEL, Beurtheilung, S. 397–400.

³⁰⁸ Vgl. GRAWERT, Verfassungstreit, S. 137–139; GRUBE, Landtag, S. 492 f.; PRESS, Württembergischer Landtag, S. 273.

³⁰⁹ HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 332.

³¹⁰ HStAS, L 14 Bü 1, Entwurf des Erwidernsschreibens an den König betr. Reskript vom 17. März 1815, verfasst von Bolley (Beilage Nr. 2 zum 4. Protokoll vom 22. März 1815 zur Sitzung vom 18. März 1815) (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 4, S. 73–88).

³¹¹ HStAS, L 14 Bü 1, Beilage Nr. 1 zum 4. Protokoll vom 22. März 1815 (zur Sitzung vom 18. März 1815).

³¹² HStAS, L 14 Bü 1, Entwurf des Erwidernsschreibens an den König betr. Reskript vom 17. März 1815, verfasst von Bolley (Beilage Nr. 2 zum 4. Protokoll vom 22. März 1815 zur Sitzung vom 18. März 1815) (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 4, S. 73–88).

Augen, warum es allein aus seiner Sicht klug sein würde, von einer oktroyierten Konstitution abzusehen. Die königliche Verfassung biete mangels Akzeptanz im Land bei weitem nicht dieselbe Sicherheit für den Regenten wie der alte, durch freie Übereinkunft geschlossene Vertrag. Die enge Bindungswirkung und das Vertrauen fehlten. Hieraus drohten sich nicht zuletzt Nachteile für den Staatskredit zu ergeben. Außerdem erfordere es die Ehre des Landes, Neuwürttemberg den altwürttembergischen Verhältnissen anzupassen, nicht umgekehrt. Eine erneute Trennung der Landesteile wäre nicht wünschenswert, aber die Einheit dürfe nicht auf Kosten des ehemaligen Herzogtums durchgesetzt werden. Die einstigen Reichsstände sollten zwar nicht um ihre Rechte gebracht werden, jedoch sei in jedem Fall eine Schlechterstellung der Altwürttemberger im Vergleich zu den früheren Verhältnissen inakzeptabel. Mit diesen Argumenten appellierten die Stände an das Machtbewusstsein und den Gerechtigkeitssinn des Königs.

Friedrich hatte erst wenige Tage zuvor zwar scheinbar großmütig die Bitten und Wünsche der Stände angenommen, obwohl sie, wie er betonte, Formfehler aufwiesen, sich jedoch weitgehend unbeeindruckt von den Argumenten zeigte. Er lehnte Verhandlungen ab, denen die altwürttembergische Verfassung als Ausgangspunkt diene. Das Königreich war nicht mehr das Herzogtum, es war ein neuer Staat. Die Repräsentation, die der König zuließ, hatte folglich keine direkten Vorläufer. Die Versammlung in Stuttgart war der neuen Ordnung entsprechend konstituiert, sie durfte sich keinesfalls für befugt erachten, diese Ordnung wieder durch die alte zu ersetzen³¹³. Friedrich bestritt insbesondere, dass für die neuwürttembergischen Gebiete ein Anspruch auf Übertragung der altrechtlichen Verhältnisse bestünde, denn dort führte die königliche Verfassung erstmals eine einheitliche Vertretung ein. Gegenüber der Ständeversammlung ließ der Landesherr verlauten, dass er von den Beschlüssen aus Wien keine Rückwirkung auf die inneren Verhältnisse erwarte³¹⁴. Es war also auch nicht einzusehen, warum Teile des Adels erst die Ergebnisse des Kongresses sollten abwarten dürfen, ehe sie sich in den bestehenden Staat einfügten. Friedrich zeigte sich immer noch entschlossen, seinem Land die Verfassung zu geben, für die er sich entschieden hatte.

Was aber auch aus Sicht des Regenten für die Erhaltung der alten Verfassung gesprochen hätte, führte Carl Heinrich Fetzer³¹⁵, selbst Mitglied der Ständeversammlung, einleitend in seiner Schrift *Der Verfassungstreit in Württemberg vom Jahre 1815–1817 oder das wichtigste, was über Verfassungsgegenstände um diese Zeit ins Publikum gekommen ist* aus:

„Sind unter dem Schutze jener alten Verfassung 300 Jahre lang Regenten und Volk glücklich beisammen gewesen, sind unter dem Schutze dieser Verfassung fast von Regenten zu Regenten durch die Hülfe des Volkes Land und Leute so vermehrt worden, daß aus einem Herzog ein Churfürst, und diesem endlich die Königskrone aufgesetzt werden konnte,

³¹³ Zu diesem Argument FRICKER / GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S. 168.

³¹⁴ HStAS, L 14 Bü 1, Reskript des Königs an die Landstände vom 17. März 1815.

³¹⁵ Dr. Carl Heinrich Fetzer (* 20.09.1777 † 16.04.1835), Abgeordneter von Weinsberg.

nun, dann hat sie wenigstens in 300 Jahren erprobt, daß sie eine Verfassung ist, unter welcher das Regentenhaus wachsen und höher steigen kann, und wo ist nun die Garantie, daß dies irgend eine andere Verfassung gleichfalls zu leisten vermag?³¹⁶

Im März 1815 hätte das Königreich Württemberg ein konstitutioneller Staat werden können. Das Eilverfahren weniger Wochen passte jedoch nicht zur jahrhundertalten Partizipationskultur im ehemaligen Herzogtum. Die Verfassung gewährte viel, aber sie war kein Vertrag. Wie in dem von Bolley entworfenen Erwidierungsschreiben auf das königliche Reskript vom 17. März 1815 erkennbar wird, fürchteten die Stände, dass die Verfassung gerade das verwehrte, was ihnen besonders wichtig war:

„Aber wenn das, was die Urkunde ausdrückt, so wenig beruhigendes darbietet, so muß das, was sie übergeht, noch viel größere Besorgnisse erregen. Sie berührt nichts davon, daß die Unterthanen blos zu verfassungsmäßigem Gehoram verpflichtet seyen; nichts von der Mitwirkung der Stände bey Militairaushebungen, nichts von den Rechten der Amtsversammlungen, nichts von einer ständischen Casse, der einzigen Garantie der ständischen Wirksamkeit und des StaatsCredits; nichts von Wiederherstellung der CollegialVerfassung; nichts von Aufhebung der so drückenden Verwaltung der piorum Corporum“³¹⁷.

Die Stände vermochten nicht, Vertrauen in ein Werk zu setzen, das seine Existenz dem Bruch eines beschworenen Vertrages verdankte. Sie wollten nicht das Risiko eingehen, auch in Zukunft wieder nach Belieben des Königs um ihre Rechte gebracht zu werden, sofern sie ihnen überhaupt gewährt wurden³¹⁸.

Jakob Friedrich Weishaar hat sich in seiner Schrift *Blicke auf den württembergischen Landtag von 1815–1817* drei Jahre später noch einmal ausdrücklich hinter die Entscheidung der Stände gestellt, die einseitige Verfassung des Königs zurückzuweisen. In Württemberg sei schon im 15. Jahrhundert verwirklicht gewesen, wovon die Staatsphilosophen sprächen, nämlich ein Vertragsschluss zwischen Volk und Regent zur rechtlichen Begründung der Zusammengehörigkeit³¹⁹. „Wie“, fragte er vor diesem Hintergrund, „hätten Stände dieses Volkes im neunzehnten Jahrhundert diesen Grundsatz, – die erste Bedingung politischer Freiheit aufgeben können!“³²⁰ Eine Verfassung einfach anzunehmen, selbst wenn sie ihre Ausgestaltung eher zu einem „Geschenk“ als zu einer Bürde machte, hielten die Stände schlichtweg für einen Verrat an ihren ursprünglichen Rechten und auch Pflichten als Vertragspartner.

³¹⁶ FETZER, Verfassungsstreit, S. XIX.

³¹⁷ HStAS, L 14 Bü 1, Entwurf des Erwidierungsschreibens an den König betr. Reskript vom 17. März 1815, verfasst von Bolley (Beilage Nr. 2 zum 4. Protokoll vom 22. März 1815 zur Sitzung vom 18. März 1815), [S. 26 f.] (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 4, S. 73–88).

³¹⁸ Vgl. WEISHAAR, Blicke, S. 10.

³¹⁹ Zur Bedeutung des Vertragsgedankens LIST, Kampf, S. 8–12 und 28–35.

³²⁰ WEISHAAR, Blicke, S. 9f.

Die Partizipation begann in Württemberg traditionell bereits bei der Vereinbarung der Landesgrundgesetze. Die Konstitution vom 15. März 1815 trat zunächst aus diesem Grund nicht in Kraft. Noch wusste niemand, dass damit ein viereinhalbjähriger Verfassungskampf begonnen hatte, „ein Kampf des modernen Staates gegen einen vormodernen Pluralismus“³²¹, der aus Überzeugung und mit Hartnäckigkeit um Kassen und Schulden, Steuern und Etats geführt wurde.

³²¹ BRANDT, Verfassungskämpfe, S.102.

III. Verhandlungszeit: Kampf zwischen Altem und Neuem (1815 bis 1817)

Die viereinhalbjährige Verhandlungszeit in Württemberg lässt sich in drei Phasen einteilen, von denen im Folgenden zunächst die ersten beiden zusammenhängend betrachtet werden¹: Die erste begann mit der königlichen Initiative vom Januar 1815. Nachdem Friedrich sich zu Verhandlungen bereit erklärt hatte, benannte eine ständische Kommission am 30. April 1815 sechs Präliminarpunkte², die ihr besonders am Herzen lagen. Friedrichs ablehnende EntschlieÙung vom 26. Mai 1815³ hielt die Stände nicht davon ab, sich einen Monat später nochmals mit einer Adresse an ihn zu wenden, in der sie um Rückkehr zum alten Rechtszustand baten⁴. Die Uneinigkeit führte zu einer am 28. Juli wirksam werdenden Vertagung des Landtags⁵.

Mit dem erneuten Zusammentritt der Ständeversammlung am 15. Oktober 1815 begann die zweite Phase der Verhandlungen⁶. Ein Reskript des Königs vom 13. November 1815 enthielt 14 Fundamentalpunkte, von denen bei der weiteren Beratung in zwei getrennten Komitees, einem königlichen und einem ständischen, auszugehen war⁷. Zuerst legten im September 1816 die Stände ihren *Entwurf des zu*

¹ FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.150–152. Einen zusammenfassenden Überblick über den Verhandlungsverlauf bieten insbesondere WINTERLIN, Verfassung, S.57–68; GRUBE, Landtag, S.491–505 und MOHL, Staatsrecht 1, S.30–41.

² Die sechs Punkte waren Selbstbesteuerungsrecht, Herstellung des Kirchenguts, angemessene Repräsentation aller Klassen, ständiger Ausschuss, gemeinsame Revision aller seit 1806 erlassenen Gesetze und Wiederherstellung der Freizügigkeit. Vgl. FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.170; GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.120 und 198f.

³ HStAS, E 31 Bü 173, EntschlieÙung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815. Zum Inhalt der EntschlieÙung vgl. Verhandlungen, Bd.2, 6. Abt., Prot. 36, Beilage Nr.1, S.84–86; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.170–173; GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.139f.

⁴ Abgedruckt in Verhandlungen, Bd.3, 8. Abt., Prot. 45, Beilage Nr.8, S.58–67. Vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.199–201.

⁵ Vgl. FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.173–175; GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.174–188. Am 21. Juli hatte der König als letzten Sitzungstag eigentlich den 26. Juli festgelegt, aber es kam keine Einigung darüber zustande, in welcher Form die Stände während der Vertagung vertreten sein würden.

⁶ FRICKER, Verfassungsurkunde, S.XII–XVII.

⁷ Darunter: gemeinsame Revision aller nach 1806 erlassenen Gesetze, eine Schuldenzahlungskasse ohne Verwaltungsbeteiligung des Regenten, uneingeschränktes Steuerbewilligungsrecht der Stände. Eine ständische Steuerkasse war nicht vorgesehen. HStAS, E 1 Bü 64, Königliches Reskript an die versammelten Landstände d.d. 13. November 1815, auf die allerunterthänigste Erklärung derselben vom 26. Oktober. Die Unterbeilage 2 ist abgedruckt bei FRICKER, Verfassungsurkunde, S.XX–XXI und in Verhandlungen, Bd.5,

*erneuernden württembergischen Verfassungs-Vertrages*⁸ vor. Nach Friedrichs Tod am 30. Oktober 1816 vertrat sein Sohn und Nachfolger König Wilhelm I. den Landtag am 7. Dezember zunächst bis Mitte Januar, dann bis Anfang März 1817, um eine eigene Vorlage fertigstellen zu lassen. Am 5. März wurde den Ständen der *Entwurf der Verfassung für das Königreich Württemberg* präsentiert⁹, den sie in der Sitzung vom 2. Juni 1817 mit 67:42 Stimmen ablehnten. Zwei Tage später löste der König den Landtag auf¹⁰.

Geprägt war die Verhandlungszeit von Beginn an durch eine zwischen Konflikt- und Kompromissbereitschaft schwankende Grundstimmung auf Seiten der Regierung wie der Stände. Mit dem Scheitern seines Alleingangs konfrontiert, bot Friedrich I. am 16. April 1815 Beratungsgespräche an¹¹. Kronprinz Friedrich Wilhelm¹² hatte ihm dazu geraten, um die offenbar unvermeidlichen Auseinandersetzungen in geordnete Bahnen zu lenken und den Ständen nicht das Gefühl zu geben, der Landesherr nehme ihre Wünsche und Bedenken nicht ernst¹³. Sowohl die königliche als auch die landständische Seite benannte Kommissare, welche einzelne Regelungen zusammenzutragen hatten, die aus der alten Verfassung übernommen werden sollten. Die ständische Verhandlungsführung lag fortan in den Händen

13. Abt., Prot. 70, Beilage Nr.2, S. 146–164, v.a. S. 162–164. Vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 283 f.; FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 180f.

⁸ Abgedruckt bei FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 14–93 (zur Finanzverwaltung vgl. die Kapitel XIV–XVIII, S. 64–69); vgl. auch Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 131 vom 7. Juni 1816, Beilage Nr. 2–5.

⁹ Abgedruckt bei FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 93–136 (zur Finanzverwaltung VII der 8. Abteilung, S. 116–122). GRAWERT (Verfassungsstreit, S. 142) hat auf den „programmatischen“ Titelunterschied zwischen diesem Entwurf und dem königlichen *Entwurf der Verfassung für das Königreich Württemberg* von 1817 verwiesen. Die Stände betonten mit ihrer Variante sowohl den Vertragscharakter als auch den im Vorwort wiederholten Umstand, dass es sich um eine „erneuerte“ und nicht um eine „neue“ Konstitution handle.

¹⁰ Vorausgegangen war ein Ultimatum zur Annahme oder Ablehnung der Verfassung vom 26. Mai 1817. Vgl. die ausführliche Darstellung bei GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 414–422; FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 214f. mit einer Auflistung der Befürworter und Gegner des Entwurfs und einem Einblick in die Begründungen.

¹¹ Vgl. Verhandlungen, Bd. 1, 3. Abt., Prot. 17, Beilage Nr. 1, S. 92f.; FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 168f.; GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 110f.

¹² Das Verhältnis des späteren Königs Wilhelm I. (* 27.09.1781 † 25.06.1864) zu seinem Vater war von gegenseitiger Ablehnung geprägt und führte dazu, dass Wilhelm sich viel im Ausland aufhielt. Den absolutistischen Regierungsstil des Vaters lehnte Wilhelm ab und akzeptierte grundsätzlich die Partnerschaft mit den Ständen. Auch er war aber gewillt und fühlte sich verpflichtet, sein Regentenrecht auszuüben. Vgl. dazu MÖGLE-HOFACKER, Entwicklung des Parlamentarismus, S. 5–7; MANN, Württemberg 1800–1866, S. 267f.

¹³ Zur Haltung des Kronprinzen vgl. HStAS, E 1 Bü 53, Bericht über die Konferenz des Kronprinzen mit Staats- und Konferenzminister Graf von Mandelsloh, Minister Staatssekretär von Vellnagel und Staatsrat von Otto (am 12. April 1815?) vom 13. April 1815; vgl. auch SAUER, Schwäbischer Zar, S. 425–427; FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 168f.

eines relativ kleinen Gremiums, des Instruktionskomitees¹⁴. Der König ließ sich von einem Komitee in Landständischen Angelegenheiten¹⁵ beraten und gegenüber den Ständen vertreten, dessen Aufgabe darin bestand zu klären,

- „1.) welche Punkte der alten Verfassung die Grundzüge der neuen bestehen lassen;
- 2.) welche Punkte der alten Verfassung die neue gebend oder nehmend abändert; und
- 3.) welche Punkte der alten Verfassung die neue mit Stillschweigen übergeht“¹⁶.

Zwar gingen die Ansichten darüber auseinander, wie weit mit der Aufnahme von Gesprächen das Prinzip der Vereinbarung und die fortdauernde Gültigkeit des Alten Rechts anerkannt worden waren, entscheidend war jedoch, dass der König sich nicht nur auf einen Gedankenaustausch einließ, sondern die Bereitschaft signalisierte, Vorschläge der Stände wirklich in die zukünftige Verfassung einfließen zu lassen.

Während der folgenden Jahre erlebte Württemberg einen Beratungs- und Diskussionsmarathon, der im In- wie im Ausland auf großes Interesse stieß. Zahlreiche Publikationen in Form von Protokollen und Bekanntmachungen, Zeitungsartikeln und Flugschriften begleiteten den Prozess. Es gab Lob und Zustimmung, aber auch Tadel bis hin zu Schmähungen. Besonders die ‚Allgemeine Zeitung‘ oder die vier Hefte der Zeitschrift ‚Für und Wider‘ sorgten bei den Ständen für Unmut, da ihre

¹⁴ Die Stände stellten dieses vorbereitende Komitee am 24. April auf. Neben einem Präsidenten und Vizepräsidenten gehörten ihm 25 Mitglieder an, darunter die Abgeordneten Jakob Friedrich Weishaar und Heinrich Ernst Ferdinand Bolley. Letzterer gehörte ebenso wie der bekannte Verleger Johann Friedrich Cotta zu den Bevollmächtigten, die mit den königlichen Vertretern verhandelten. Ein Verzeichnis der Mitglieder enthält das erste Sitzungsprotokoll (HStAS, L 14 Bü 17, Verhandlung des Instruktionskomitees am 24. April 1815). Vgl. dazu GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.116–119; LOCHER, Hofkammergut, S.26; FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.170.

¹⁵ Mitglieder des Komitees in Landständischen Angelegenheiten waren Finanzminister Ulrich Lebrecht Graf von Mandelsloh, der ehemalige Außen- und Polizeiminister Karl August Ludwig Graf von Taube, Innenminister Karl Friedrich Philipp Heinrich Graf von Reischach, Staatssekretär Christian Ludwig August von Vellnagel sowie die Staatsräte Christian Friedrich von Otto, Dr. Karl Eberhard von Wächter und Karl August von Bühler vgl. HStAS, E 31 Bü 171, Reskript bezügl. Einrichtung eines Comittees vom 20. März 1815. Zu direkten Unterhändlern wurden von Bühler, August von Hartmann, von Wächter und von Otto bestimmt, vgl. HStAS, E 31 Bü 173, Reskript an die königl. Unterhändler vom 24. April 1815. Ab September 1815 änderte sich die Zusammensetzung wie folgt: Mitglieder des Komitees in Landständischen Angelegenheiten unter dem Vorsitz des Außenministers Georg Ernst Levin Graf von Wintzingeroda waren Präsident von Wangenheim, Staatsrat Constantin Franz von Neurath, die Staatsräte von Otto, von Wächter, von Bühler, Johann Friedrich Christoph von Weisser, von Hartmann, Johann Peter von Feuerbach, Oberjustizrevisionsrat Albrecht Friedrich von Lempp, Oberregierungsrat von Roell, als Unterhändler fungierten von Wangenheim, von Neurath, von Wächter, von Hartmann und von Lempp, vgl. HStAS, E 1 Bü 65, Liste der Mitglieder des Comités in Landständischen Angelegenheiten und der Unterhändler, o. D., wohl nach dem 25. September 1815; vgl. auch GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.244f.

¹⁶ WANGENHEIM, Idee, S.12.

Gegner darin eine Plattform fanden, die ständischen Forderungen in Verruf zu bringen. Offiziell sollten die Veröffentlichungen dem Leserpublikum eine Orientierungshilfe bieten. Oft wirkte die Auswahl der gedruckten Texte jedoch zu einseitig. Zudem erschienen Beiträge häufig anonym¹⁷.

In den Publikationen kamen nicht nur Stände- wie Regierungsvertreter zu Wort, sondern es äußerten sich auch Außenstehende zum Verhalten der Verhandlenden. Bisweilen verpackten die Autoren ihre Stellungnahme in weitschweifige historische Rückblicke; manchmal taten sie ihre Meinung ganz unverblümt kund. Letzteres galt beispielsweise für den Zeitgenossen Georg Wilhelm Friedrich Hegel, der den Ständen vorwarf, „nichts vergessen und nichts gelernt“, statt dessen die letzten 25 Jahre „verschlafen“ zu haben¹⁸. Die rückwärtsgewandte Einstellung der versammelten Vertreter verurteilte er mit scharfer Kritik:

„Die württembergischen Landstände haben auf dem Standpunkte wieder anfangen wollen, worauf die vormaligen Landstände sich befanden; sie haben sich auf den Inhalt der königlichen Verfassungsurkunde nicht eingelassen, und nicht gefragt und zu beweisen gesucht, was und daß Etwas vernünftiges Recht sey; sondern sind schlechthin bei dem Formalismus beharrt, ein altes positives Recht zu fordern, auf den Grund, daß es positiv und vertragsmäßig gewesen sey“

– „Das Tode kann aber nicht wieder auflieben; die Ständeversammlung bewies in ihrer Forderung, daß sie von der Natur der Aufgabe, welche zu lösen war, nicht nur keinen Begriff, sondern auch keine Ahnung hatte“¹⁹.

Auch die Regierungsseite sparte nicht mit Anschuldigungen. Zum Teil richteten sich diese gegen die eigenen Leute. Während einer Konferenz des Geheimen Rates in Gegenwart des Königs wurden von ihm die Minister, allen voran der Finanzminister, für das mangelnde Vertrauen der Untertanen in die Absichten ihres Landesherrn verantwortlich gemacht. Es seien nicht die Entscheidungen des Regenten, sondern die Missgriffe einzelner Departements der Staatsverwaltung, welche die Missbilligung des Volkes erregten, ist im Protokoll zu lesen²⁰.

Bedeutsamer war im Vergleich dazu, was der König und seine Berater den Ständen unterstellten: Weder die Wertschätzung der Konstitution an sich noch die Verpflichtung gegenüber dem Volk motiviere ihre Haltung, lautete der zentrale Vorwurf. Sie seien nicht auf das Wohl des Landes, sondern nur auf ihren eigenen Vorteil bedacht. Als Friedrich I. die Ständeversammlung Ende Juli 1815 vertagte,

¹⁷ Zur Kritik an der zu regierungsfreundlichen Tendenz der Allgemeinen Zeitung und den „Verläumdungen“, mit denen die Stände sich in anderen Schriften konfrontiert sahen vgl. LANG, *Beytrag*, S.5–7. Zur Einseitigkeit der Zeitschrift *Für und Wider* vgl. FETZER, *Verfassungstreit*, S.257, sowie zur mangelnden Übersichtlichkeit der Publikationen und dem daraus resultierenden geringen Interesse an der Lektüre allgemein ebd., S.IV–VII.

¹⁸ HEGEL, *Beurtheilung*, S.396.

¹⁹ Ebd., S.395 und 385.

²⁰ HStAS, E 31 Bü 231, Protokoll der Staatsratsitzung vom 30./31. August 1815. Actum Ludwigsburg den 30. August 1815 Im Königl. Schloße. Im Conferenz Zimmer In Gegenwart Seiner Königlichen Majestät Continuum im K. Residenz-Schloße zu Stuttgart, den 31. August 1815.

ließ er die Gegner seiner Verfassungsvorlage wissen, dass er die wahren Gründe für ihre Hartnäckigkeit durchschaut habe²¹:

„Nicht die Einsicht und Controle der Verwendung der – von den Ständen bewilligten Steuern, nicht der gesicherte Credit des Landes, nicht die Aufrechthaltung aller übrigen denselben von Uns zugestandenen Gerechtsame sind der Zweck dieser Männer, sondern die WiederErreichung der in der alten Verfassung billig verfaßten geheimen Truhe mit allen ihren schädlichen Folgen ist der Zweck der Habsucht und des Eigennuzes dieser vermeintlichen Patrioten“²².

Kurz gesagt, der einzige Grund, aus dem die Stände die alte Verfassung hoch hielten, bestehe darin, sich wieder eine eigene Kasse zu verschaffen. Nach dem erklärten Willen des Regenten würde es aber unter keinen Umständen dazu kommen, dass die Ständekasse, geschweige denn die Geheime Truhe wiederhergestellt würden. Solange die Stände dies nicht akzeptierten, hielt Friedrich weitere Verhandlungen für sinnlos. Während ab 1816 die Schuldenregelung vermehrt in den Blickpunkt geriet, bevor in den Diskussionen des Jahres 1817 die Steuern eine zentrale Rolle spielten und sich der Fokus von dort in Richtung Etatwesen verschob, bildete die Kassenfrage somit zeitlich betrachtet den ersten Schwerpunkt in den Verhandlungen.

1. Kassen

a) *Die Ständekasse als innere Verfassungsgarantie*

Wie im einführenden Teil angedeutet, täuschte der Eindruck des Königs nicht, dass die Stände ihre Argumente stark auf die Kassenforderung verdichteten. Die Diskussionen kreisten tatsächlich, und dies gilt besonders für die Anfangsphase 1815, zu einem erheblichen Teil um zwei Fragen: erstens, ob die Stände nach den Veränderungen, die seit 1806 im Königreich stattgefunden hatten, noch einen rechtlichen Anspruch auf eine unter ihrer Verwaltung stehende Steuerkasse erheben konnten,

²¹ Es gab jedoch unter den Beratern des Königs auch solche, die dazu rieten, keine zu einseitige Position einzunehmen und die Forderungen der Stände vorschnell als unberechtigt abzulehnen. Ein solches Vorgehen könnte dazu führen, das Land gegen den Regenten aufzubringen und die Sympathien allein den Ständen zuschieben. Für ein Scheitern der Verhandlungen würde dann allein die Regierung verantwortlich gemacht, vgl. HStAS, E 31 Bü 171, Votum des Staatsraths von Wächter aus Veranlassung der neuesten Erklärung der Landstände auf die ihnen mitgetheilte allerhöchste Resolution vom 18./25. Mai 1815, 15. Juli 1815.

²² HStAS, E 31 Bü 174, Reskript des Königs an das Komitee in Landständischen Angelegenheiten vom 30. Juli 1815, S.3. Dazu auch HStAS, E 31 Bü 231, Protokoll der Staatsrats-sitzung vom 30./31. August 1815. Actum Ludwigsburg den 30. August 1815 Im Königl. Schloße. Im Conferenz Zimmer In Gegenwart Seiner Königlichen Majestät Continuum im K. Residenz-Schloße zu Stuttgart, den 31. August 1815, S.24; HStAS, E 1 Bü 56, Gedruckte Bekanntmachung des Königs an das Land betr. Vertagung der Landesversammlung vom 5. August 1815.

und zweitens, ob es in diesem Fall mit der Verantwortung der Stände für das Land vereinbar wäre, auf eine solche Kasse freiwillig zu verzichten.

Die Stände begründeten die Bejahung der ersten und die Verneinung der zweiten Frage immer wieder mit der Überzeugung, dass eine eigene ständische Kassenhaltung dauerhaft die beste Garantie für die Volksrechte sei. Heinrich Ernst Ferdinand Bolley, der Abgeordnete von Marbach, rühmte sie als nichts weniger als „die Grundsäule der ganzen Württembergischen Verfassung“. An der Landschaftskasse hänge nicht allein der Staatskredit, sondern ihr seien auch das Wohl des Regentenhauses und die Wirksamkeit der Stände zu verdanken. Von der schützenden und fördernden Qualität der Kasse gebe „jedes Blatt der Württembergischen Geschichte [...] den unwidersprechlichsten Beweis“²³.

Wiederholt betonten die Stände, dass es ihnen nicht um mehr oder größere Rechte gehe. Ihr erklärtes Ziel bestand vielmehr darin, „Mißkennung und Verletzung“²⁴ von Rechten durch entsprechende Garantien auszuschließen. Auf dem Weg dorthin strebten sie nach eigenem Bekunden nicht nach einer Beteiligung an der Regierung. Sie erkannten selbst, dass auch bei den ständischen Befugnissen nicht alles beim Alten bleiben durfte, wenn die sicherste Lösung verwirklicht werden sollte. Besonders deutlich, wenn auch nicht gerade mit Unterstützung der Mehrheit, formulierte es Ständevertreter Gleich aus Aalen: „Mit jener Zauberformel der bloßen Rückforderung des Alten ist es wahrlich nicht gethan!“²⁵

Den Ständen war bewusst, dass sie bzw. die ehemaligen Mitglieder des Ausschusses eine Mitschuld an den bisherigen Fehlentwicklungen traf. Sie waren daher gewillt ihren Beitrag zur Verbesserung zu leisten und erklärten gegenüber dem König:

„Nie sollen die Stände MitRegenten, nie soll die Kraft der Regierung gelähmt werden. Wir verlangen keine Trennung der Staatsgewalten, wir sind weit davon entfernt, jedes kleine Recht, das für die Stände weiter errungen werden könnte, auch als einen Zuwachs des öffentlichen Wohls zu betrachten; u[nd] wir willigen voraus in die schon früher vorgeschlagenen Modificationen der alten Verfassung, um die Mißbräuche der alten sonst so wohlthätigen Einrichtung zum Vortheile einzelner Mitglieder der Ausschüsse oder der Stände selbst zu verhüten“²⁶.

Zugleich motivierte aber auch ein gewisses Misstrauen gegenüber den zukünftigen Vorgehensweisen der Regierung das Verhalten der Stände²⁷. In der Vergangenheit

²³ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50, Beilage Nr. 2 vom 15. Juli 1815, Aufsatz von Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Württembergs alte Landes-Verfassung u.s.w.‘, S. 124–149, Zitate S. 124f.

²⁴ FISCHER, Cassen-Recht, S. 30.

²⁵ Verhandlungen, Bd. 3, 7. Abt., Prot. 44, Beilage Nr. 3 vom 23. Juni 1815, Rede des Repräsentanten Gleich, S. 118–131, Zitat S. 126.

²⁶ HStAS, L 14 Bü 1, Entwurf des Erwidierungsschreibens an den König betr. Reskript vom 17. März 1815, verfasst von Bolley (Beilage Nr. 2 zum 4. Protokoll vom 22. März 1815 zur Sitzung vom 18. März 1815), [S. 30] (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 4, S. 73–88). Vgl. FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 176f.

²⁷ Vgl. LIST, Kampf, S. 65–67.

hatten sie nicht selten erst aus Schaden klug werden müssen, ehe sie ihre Landesherren in die Schranken des dualistischen Rechts wiesen. Hierbei war es ähnlich wie in der aktuellen Situation hauptsächlich darum gegangen, einen Schutz gegen die hohen finanziellen Belastungen aufzubauen, die dem Land zugemutet wurden. Aber auch der Hang der Regenten, die herrscherliche Gewalt auf Kosten der Landesrechte auszudehnen, ließ die Stände eine Absicherung gegen verfassungswidriges Vorgehen wünschen. Die ständische Kasse war zwar als funktionale Einrichtung geschaffen worden, um die Regierung im Bedarfsfall mit Geldbeihilfen zu unterstützen, sie blieb jedoch „unstreitig des Volks Eigenthum“²⁸. Nach dem Verständnis der Stände oblag es ihnen, für den Erhalt der Verfassung zu sorgen. Diese Aufgabe konnten sie nur wahrnehmen, wenn für die Deckung der damit verbundenen Kosten gesorgt war. Ebenso wie der Regent Anspruch darauf hatte, seine Regierungsrechte auszuüben und die dafür erforderlichen Mittel zu erhalten, hatte das Land Anspruch darauf, die „Volksrechte“ gegenüber der Regierung zu verteidigen und zu diesem Zweck seine eigenen Gelder einzusetzen²⁹.

Zugespitzt formuliert liefen die gegensätzlichen Interpretationen der Rolle, welche die Ständekasse in der Auseinandersetzung spielte, auf die Kernfrage hinaus, ob die alte Verfassung ein Mittel zum Zweck, und zwar nicht zur Wahrung der Landesrechte, sondern zur Erlangung der ‚Finanzhoheit‘, war, oder ob die Konstitution ohne die alten Bestimmungen über das Finanzwesen ihr Herzstück bzw. ihre „Seele“³⁰ verlor. Anders gesagt: Würden sich der Wert und das Wesen der Verfassung ohne die ständische Kassenhaltung verändern, und wenn ja, wie? Ignorierte oder unterschätzte die Regierung,

„wie die ständische Casse einen so wesentlichen Theil des Ganzen ausmacht, daß sie ohne eine gänzliche Umschaffung der Grundsätze und Aufführung eines ganz neuen Gebäudes nicht entbehrt werden kann“³¹?

Da es das Reich nicht mehr gab, entfiel die Option, Konflikte zwischen Land und Herr in den einzelnen Territorien durch das Urteil einer anerkannten übergeordneten Instanz entscheiden zu lassen. Für die Stände bedeutete dies, dass sie mehr als vor 1806 darauf achten mussten, innere Verfassungsgarantien zu schaffen³². „War die Kasse schon ehemals [...] ein so kostbares Kleinod für das Land“³³ gewesen, stieg ihr Wert aus ständischer Sicht mit dem Zerschlagen der alten Strukturen noch an. Die Regierung hingegen durfte den Ständen keine zu großen

²⁸ FISCHER, Cassen-Recht, S. 35.

²⁹ Ebd., S. 36.

³⁰ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 52, Beilage Nr. 2 vom 22. Juli 1815, Aufsatz von Weishaar: Prüfung einer vorgeschlagenen Modification der ständischen Kassen-Einrichtung, S. 201–223, Zitat S. 223.

³¹ LANG, Beytrag, S. 14.

³² Vgl. ebd., S. 21.

³³ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50, Beilage Nr. 2 vom 15. Juli 1815, Aufsatz von Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Würtembergs alte Landes-Verfassung u. s. w.‘, S. 124–149, Zitat S. 125.

Kompetenzen zugestehen, da sie im Notfall nicht mehr auf die Unterstützung des Reiches zählen konnte. In der Konsequenz bedeutete dies nichts anderes, als dass dieselben Entscheidungs- und Eingriffsmöglichkeiten, die eine eigene Kassenverwaltung für die Stände so kostbar machten, die Regierungsseite dazu bewogen, der Forderung nach Wiederherstellung nicht nachzugeben.

Am Beispiel der Steuerretention lässt sich die Problematik verdeutlichen. Dieses Zurückhalten der Steuern diente dazu, Verfehlungen der Regierung zu sanktionieren, um Schaden vom Land bzw. dem Staat abzuwenden³⁴. Aus Sicht der Stände hatte sich dieses Instrument bewährt, um dem Landesherrn die Grenzen seines Spielraums aufzuzeigen. Als „die eigentliche Stütze, der eigentliche Grundpfeiler der Verfassung“ wirkte das Retentionsrecht als „das allerkräftigste Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung einer verletzten Verfassung“³⁵. Dieses Mittel stand jedoch nur so lange zu Gebot, wie die Landesgelder zuerst in eine Kasse flossen, auf die der Regent keinen Zugriff hatte. Mit der Rückkehr zum Alten Recht wäre diese Voraussetzung erfüllt, mithin die Fortdauer des (alt)verfassungsmäßigen Zustandes garantiert gewesen. Auf der anderen Seite war zu befürchten, dass die Verweigerung der Steuern oder das Zurückhalten bereits bewilligter Gelder in der Ständekasse die Staatsaktivität ins Stocken brachte. Die Regierung in Württemberg wollte ständischen Forderungen nicht allein deshalb nachgeben müssen, weil ein Landtag oder Ausschüsse drohten, dringend benötigte Finanzmittel einzubehalten, ohne dass ein außenstehendes Gericht dieses Vorgehen für rechtswidrig erklären und folglich untersagen konnte. Eine Wiederherstellung der alten Verfassung verbot sich nach Ansicht der Regierungsvertreter unter diesen Bedingungen³⁶. Das souveräne Königreich verlangte im Gegenteil nach einer Konstitution, die dem Regenten jederzeit die Mittel sicherte, die er zum Regieren benötigte; die Zeit der ständischen „Selbtsatisfaction“³⁷ musste endgültig vorbei sein.

Der Kampf um die Ständekasse verlief zäh. Gleich zu Beginn der Verhandlungen nahm das Instruktionskomitee

„Selbsttaxation nach Vorlegung eines Status exigentiae, Einsicht der Kammer-Rechnungen, und sodann Prüfung der geschehenen Verwendung der öffentlichen Gelder, nebst der ständischen Administration der Landesgelder“³⁸

an erster Stelle in die Liste der sechs Präliminarpunkte auf. Die finanziellen Rechte zählten damit offiziell zu den Kernkompetenzen, die auch dann anerkannt werden

³⁴ Zur Ausübung des Widerstandsrecht und der Wertung der Steuerretention als innere Verfassungsgarantie vgl. LIST, Kampf, S. 58–62 und 80–83.

³⁵ FETZER, Verfassungsverstreit, S. 246. Fetzer kommentiert mit dieser Aussage in einer Fußnote die Schrift „Über die Finanz-Verwaltung nach dem Königlichen Verfassungs-Entwurf“ von Heinrich Ernst Ferdinand Bolley.

³⁶ HStAS, E 31 Bü 232, Bemerkungen zu der Eingabe der Stände-Versammlung vom 22. März 1815.

³⁷ (ESCHENMAYER), Replik, S. 53, im Original durch Wechsel des Schrifttyps hervorgehoben.

³⁸ HStAS, L 14 Bü 17, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees am 24. April 1815 (Tag der Niedersetzung), [S. 5 f.].

mussten, wenn der König nicht bereit war, die alte Verfassung gänzlich wieder aufleben zu lassen. Jedwede weiteren Gespräche über eine neue bzw. erneuerte Verfassung machten die Stände davon abhängig, dass der König ihre Mindestforderungen uneingeschränkt erfüllte:

„Diss seyen Präliminar Artikel im strengsten Sinn des Worts, sie sollen nicht den Umfang unserer Verhandlungen erschöpfen, sondern nur, wenn diese anerkannt seyen, können sie Unterhandlungen eröffnet, u[nd] könne zum Einzelnen übergegangen werden, aber nicht die theilweise Anerkennung dieser Artikel, nicht die modifizierte Anerkennung derselben, sondern einzig die vollständige unbedingte Anerkennung aller, wie sie ausgesprochen seyen, seye Bedingung aller und jeder Einlassung in Unterhandlungen. Seye eine solche Anerkennniss nicht zu erzielen, dann seyen die Unterhandlungen abzubrechen“³⁹.

Die Forderungen der Stände zeugen angesichts der Tatsache, dass das Land seit Aufhebung der alten Verfassung absolutistisch⁴⁰ regiert wurde, von großem Selbstbewusstsein⁴¹. Der Regent hatte von sich aus erst einmal darauf verzichtet, die Konstitution zu oktroyieren. Nun fühlte sich „der Landtag [...] durch das Zurückweichen des Königs ermutigt, aufs Ganze“⁴² zu gehen, wie es Ernst Rudolf Huber in seiner Verfassungsgeschichte formuliert hat. Offen muss die Frage bleiben, in welchem Verhältnis Taktik und Überzeugung bei der Vorgehensweise der Stände standen. Den Versuch zu unternehmen, war das eine, damit Erfolg zu haben etwas anderes. Die Stände kamen letztlich nicht umhin, dem Gewicht des königlichen Willens Tribut zu zollen. Zum angedrohten Abbruch der Verhandlungen kam es folglich nicht, obwohl Friedrich die Präliminarpunkte in der vorgelegten Form zurückwies⁴³. Wie hätte ein Ende der Gespräche den Ständen auch dienlich sein können?

Vor allem der zitierte erste Punkt stieß auf Widerstand, denn das Einzige, das dem König genauso fern lag, wie die alte Verfassung insgesamt wiederherzustellen, war, den Ständen ihre Kasse zurückzugeben. Verfassung und Finanzverwaltung

³⁹ Ebd., [S.6f.]. Dr. Lang, der Abgeordnete von Maulbronn, bestand allerdings darauf, dass die Verhandlungen nur auf der Basis der alten Verfassung geführt werden könnten; die sechs Präliminarpunkte wollte er nicht als Grundsteine für eine völlig neue Verfassung verstanden wissen, HStAS, L 14 Bü 17, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees am 25. April 1815.

⁴⁰ „Absolutistisch“ sei hier in dem Sinne verstanden, dass es keine anerkannte und verbrieft Pflicht zur Beteiligung einer Landesvertretung an den Entscheidungen gab.

⁴¹ Wie aus Bemerkungen des führenden Ständevertreters Heinrich Ernst Ferdinand Bolley hervorgeht, waren die Stände überzeugt, den Rückhalt des Landes auf ihrer Seite zu haben. In den meisten Adressen an den König gehe es um die eigene Kasse, zudem sei das Vertrauen in die „Staatskapitalien“ seit der Auflösung der Kasse gesunken. Genauere Anhaltspunkte oder Beweise für diese Behauptung liefert er indes nicht, vgl. Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50, Beilage Nr. 2 vom 15. Juli 1815, Aufsatz von Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Württembergs alte Landes-Verfassung u. s. w.‘, S. 124–149, hier S. 126.

⁴² HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 332.

⁴³ Vgl. HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815.

standen in einem so engen Verhältnis zueinander, dass es der einen Seite unmöglich schien, eine neu zu verabschiedende Konstitution ohne eine ständische Steuerkasse zu denken, während die andere Seite sich keine Verfassung vorstellen konnte und wollte, die den Finanzdualismus wieder zum Leben erweckte. In dieser Situation hielt es das Komitee in Landständischen Angelegenheiten für ratsam, zunächst in zwei Schritten der Forderung nach Rückkehr zum alten Rechtszustand zu begegnen:

„Geh. Subsignirte glauben sich der Ueberzeugung überlassen zu dürfen, daß dieses Verlangen nach unbedingter Herstellung der alten Verfassung suspendirt, und wenigstens für die Wieder Auffassung und den ferneren Gang der Verhandlungen unschädlich gemacht werden könne, wenn die Quelle verstopft wird, welche dieses Verlangen erzeugt hat“⁴⁴.

Erst einmal galt es, den Boden dafür zu bereiten, dass eine Alternative zu der Leitmeinung prominenter Altrechtler überhaupt Gehör fand. In der Folge müsste Überzeugungsarbeit geleistet werden. Konkret hieß dies, beim Volk dem von den Ständevertretern heraufbeschworenen Eindruck entgegenzuwirken, der Landesherr wolle ihm eine Konstitution aufzwingen. Ebenso wenig sollte die Verfassunggebung als Gnadenakt interpretiert werden. Da die Stände sich Sorgen darüber machten, ob der Regent dem Land eine einseitig erlassene Verfassung nicht nach Belieben wieder entziehen würde, musste ihnen diese Angst durch die allgemeine Versicherung genommen werden, dass es nur eine vereinbarte Verfassung geben sollte, und zwar eine für alle Landesteile gültige. Diese Erklärung durfte jedoch nicht zu Missverständnissen führen, die über kurz oder lang Enttäuschung und Verstimmung unter den Ständevertretern hervorriefen. Sie mochten sich durch die Zusagen des Königs bestätigt fühlen, aber auch wenn eine Vereinbarung angestrebt war, bedeutete dies nicht, dass ausschließlich die Stände ihre Wünsche und Forderungen einbringen durften. Das königliche Komitee stellte klar, dass der Regent nicht minder berechtigt sei, Modifikationen bei den Vorschlägen zu verlangen.

Das zentrale Feld der konstitutionellen und administrativen Änderungen war für Friedrich das Finanzwesen. Hier konnten die Stände nicht erwarten, mit ihren Vorstellungen durchzudringen. In einer Mischung aus Warnung und Drohung machte der königliche Vermittler Carl August von Wangenheim⁴⁵ den Anhängern der alten Verfassung deutlich, dass ihr uneinsichtiges Beharren auf einer Ständekasse genau das Gegenteil von dem bewirken könnte, was sie erstrebten:

⁴⁴ HStAS, E 1 Bü 58, Abschrift eines Gutachtens des Komitees in Landständischen Angelegenheiten vom 10. Oktober 1815, [S. 11].

⁴⁵ Carl August Freiherr von Wangenheim (* 14.03.1773 † 19.07.1850), seit 1806 Präsident der württembergischen Oberfinanzkammer, seit 1811 Präsident des Obertribunals und Kurator der Universität Tübingen. Friedrich I. setzte ihn als Vermittler zwischen den Verhandlungsparteien ein, unter Wilhelm I. wurde er am 8. November 1816 Minister für Kirchen- und Schulwesen. Von diesem Amt wurde er genau ein Jahr später entbunden und zum Gesandten in Frankfurt ernannt.

„Dem Volke ist billig nichts heiliger und heilsamer, als eine Verfassung, die ihre Gewährleistung in sich selber trägt. [...]. Wenn es nun schwer zu bezweifeln seyn wird, daß die Regierung [...] wesentlich leitend und verwaltend, die Stellvertreter des Volks aber wesentlich beobachtend und die möglichen Fehlgriffe der Verwaltung hindernd und verbessernd seyn sollen, so wird auch nicht abzuläugnen seyn, daß eine Umkehrung oder Störung dieses ursprünglichen natürlichen Verhältnisses die innere Garantie der Verfassung aufhebe, indem sie den in seinen wesentlichen Ansprüchen gekränkten Theil auf eine unabweisliche Art reizt, sein natürliches Recht zu erobern“⁴⁶.

Wangenheim übergeht hier den Entwicklungszusammenhang zwischen Verfassung und ständischer Steuerverwaltung in Württemberg und spricht bewusst von den „ursprünglichen natürlichen Verhältnissen“, um sein Argument für die aktuelle Situation stärker zu machen. Das Gewicht des alten Rechts unterschätzte die Regierung jedoch keineswegs. Die königlichen Berater wiesen im Gegenteil ausdrücklich darauf hin, dass den Ständen ein Ausgleich für den Verlust der Steuerkasse geboten werden musste, wenn ein Kompromiss überhaupt denkbar sein sollte. Allein die Ausgestaltung dieser Entschädigung bereitete Schwierigkeiten. Da die Kassenfrage aufs Engste mit sämtlichen übrigen Entscheidungen zusammenhing, konnte sie unmöglich isoliert betrachtet werden. Die Alternative ‚ganz oder gar nicht‘ schwebte bedrohlich über den Verhandlungen.

Es war wenig ermutigend, wenn sich das Instruktionskomitee am 27. Mai 1816 dazu genötigt fühlte, erneut darüber zu diskutieren, ob ohne eine Festlegung in der Frage der Kassenadministration weitere Verhandlungen überhaupt sinnvoll seien⁴⁷. An diesem Punkt war man schon ein gutes Jahr zuvor gewesen, als die Stände ihre sechs Präliminarpunkte aufgestellt hatten. Die ständischen Bevollmächtigten wurden nicht müde zu betonen, dass durch die Einrichtung der ständischen Kasse mittelbar der Fortbestand der Verfassung garantiert sei. Dieser Punkt besaß für sie größtes Gewicht, denn nur mit Hilfe der Ständekasse ließ sich ihrer Überzeugung nach mit Gewissheit verhindern, dass eine Rechtsverletzung in einen noch größeren Verstoß gegen die Landesgrundgesetze mündete:

„Je mehr Schranken überhaupt ein Regierung durchbrechen muß, um zur Willkürherrschaft zu gelangen, desto gesicherter ist die Verfassung, und ein kleiner Staat, dessen Regent zumal keinen Richter über sich erkennt, hat dringendere Gründe, auf Sicherungsmittel für seine Verfassung zu denken. Und wenn man allgemein in dem Selbstbesteuerungsrecht eine Garantie der Verfassung findet, so muß eine Einrichtung als zweckmäßig einleuchten, durch welche jenes Recht sicherer gestellt wird“⁴⁸.

Solange eine Verfassung und die Verpflichtung des Regenten, diese einzuhalten, allein nicht als ausreichende Garantien galten, bedurfte es spezifischer Sicherungseinrichtungen jenseits des landesherrlichen Einflusses. Ein solcher Schutzwall wurde auf dem Finanzbedarf der Regierung errichtet⁴⁹.

⁴⁶ WANGENHEIM, Würdigung, S. 45.

⁴⁷ HStAS, L 14 Bü 21, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

⁴⁸ WEISHAAR, Blicke, S. 17 f.

⁴⁹ FISCHER, Cassen-Recht, S. 31.

Die Stände machten die Gegenseite aber auch auf einen Aspekt aufmerksam, der es dem Landesherrn selbst unsinnig erscheinen lassen sollte, eine Ständekasse zu verweigern. Die ehrwürdige Einrichtung gereichte demnach der Regierung nicht minder zum Wohl als dem Land. Über die ständische Kasse erhielten die Regenten auf den ersten Blick eine finanzielle, die Stände eine grundrechtliche Absicherung⁵⁰. Bei genauerem Hinsehen offenbarte sich zudem die Qualität der Kasse als Dreh- und Angelpunkt im dualistischen Machtgefüge: Wenn der Bestand der Verfassung von der Existenz einer Steuerkasse unter ständischer Verwaltung abhing, war eine solche Institution in beiderseitigem Interesse. Der König durfte nicht vergessen, dass die Verfassung zu bewahren auch bedeutete, dass die Mittel der Ständekasse dafür eingesetzt wurden, der Regentenfamilie das Erbland zu erhalten⁵¹. Es sei nur dank der Hilfe und Opferbereitschaft der Untertanen möglich gewesen, den Besitzstand in der Vergangenheit sogar noch zu vermehren. Weiter gingen die Argumente dahin, dass die Herzöge ohne den Einsatz der Landeskräfte nicht zu Kurfürsten bzw. Königen hätten aufsteigen können. Erschien die Position der Regentenfamilie somit rechtlich wie finanziell auf die Unterstützung des Landes gegründet, war es nicht nur ein Gebot „wechselseitige[r] Dankbarkeit“, sondern auch von „Recht und Klugheit“, letzteres von dem mit profitieren zu lassen, was es selbst verdient hatte.

Solche Überlegungen führten den Ständevertreter Georg Friedrich Fischer⁵² zu der allgemeinen Aussage, dass zwar offenkundig sei, was ein absoluter Regent durch eine Verfassung verliere, eine solche aber gleichzeitig einen weniger augenfälligen Gewinn für den Regenten bringe, nämlich legitimen Besitz und Dauerhaftigkeit des Herrschaftsanspruchs⁵³.

Auch auf einen derartigen moralischen Druck reagierten weder Friedrich noch sein Nachfolger Wilhelm. Dabei war der Regierungsantritt des Sohnes vielversprechend gewesen, denn „König Wilhelm ging nicht nur ein liberal-nationaler Ruf voraus, er begann seine Regentschaft auch als konstitutioneller Reformier“⁵⁴. In der

⁵⁰ Ebd., S. 35.

⁵¹ HStAS, E 31 Bü 173, Ausführliche Beantwortung der von den Königlichen Herren Commissarien den Ständischen Bevollmächtigten den 27. Mai 1815 mitgetheilten Königlichen Resolution, nach Protokollangabe von Weishaar am 28. Juni 1815 verfasst. Zum Einsatz der ständischen Gelder, speziell der Geheimen Truhe, zugunsten der Macht- und Besitzerhaltung des Regentenhauses vgl. auch für die folgenden Zitate FISCHER, Cassen-Recht, S. 51 f. und 12.

⁵² Georg Friedrich Fischer (* 26.10.1769 † 02.01.1841), 1815–1817 Mitglied der Ständeversammlung für Wiblingen, seit 25.04.1815 Mitglied des Komitees zur Vorbereitung der Verfassungsverhandlungen mit den Königlichen Commissarien, seit 28.02.1816 Mitglied des Instruktionskomitees zur Berichterstattung über den Fortgang der Verfassungsverhandlungen, Oberregierungsrat, seit 31.12.1818 wirklicher Staatsrat, Geheimer Rat, 13. Juli bis 25. September 1819 Mitglied der Ständeversammlung zur Verhandlung und Bestätigung der neuen Verfassung, Verhandlungskommissar, Berichterstatte über Verfassungsfragen im Geheimen Rat.

⁵³ FISCHER, Cassen-Recht, S. 11 f.

⁵⁴ BRANDT, Parlamentarismus, S. 28. Vgl. SCHNEIDER, Geschichte, S. 481.

Kassenfrage stand Vater und Sohn aber gleichermaßen eher vor Augen, zu welchen eigennützigen Zwecken die Stände ihre Kasse in der Vergangenheit benutzt hatten.

Einen knappen Monat nach dem Herrscherwechsel sprach Carl Heinrich Fetzer in der Sitzung der Ständeversammlung vom 28. November 1816 jenen wesentlichen Vorteil der alten Verfassung deutlich aus, dem die neue wie die alte Regierung mit Vorbehalten begegnete: Dank der getrennten Finanzverwaltung waren die Stände in früheren Zeiten handlungsfähig geblieben, wenn sich die Herzöge in die Schuldenfalle manövriert hatten. In einer solchen Situation kamen die Stände ihren Landesherren zwar zu Hilfe, verlangten als Gegenleistung allerdings, dass der Regent sein Verhalten gegenüber dem Land korrigierte und etwaige Missstände beseitigte⁵⁵.

Mit dem Regierungswechsel Ende Oktober 1816 hatte sich vieles geändert und Anlass zur Hoffnung gegeben, denn nun „ging [das] Maskenspiel von Fortschritt und Rückschritt“⁵⁶ zu Ende, welches die Auseinandersetzung zwischen Friedrich I. und den Ständen geprägt hatte. Doch mochten die Karten auch offener auf dem Tisch liegen, die Kontroverse über die ständische Kasse ließ die Verhandlungen weiterhin im Kreis laufen. Nach wie vor verschafften sich die Stimmen Gehör, die auf den unauflöslichen Zusammenhang zwischen Verfassung und Ständekasse abhoben. Solange die Wortführer der Stände ihre Überlegungen und Argumente darauf konzentrierten, dass die eigene Kassenverwaltung der Stände die Quelle und das Lebenselixier der altwürttembergischen Verfassung gewesen sei⁵⁷, die sie nach wie vor zur Grundlage jeder konstitutionellen Neuausrichtung machen wollten, mussten sie nach dem Gesetz der Logik in der Kassenfrage unnachgiebig bleiben. Zum Prinzipienstreit war es von dort aus nicht mehr weit. Der Regierung wurde vorgeworfen, sie versuche mit abstrakten Argumenten der Staatswissenschaft den Nachweis zu erbringen, dass eine ständische Kasse nicht notwendig und in letzter Konsequenz sogar schädlich sei. Diese rein „synthetische“ Methode hielt die Gegenseite für gänzlich ungeeignet. Die richtige Einschätzung der württembergischen Verhältnisse verlange nach einem „analytischen“ Vorgehen. Würde statt theoretischer Staatskonzepte die konkrete Rechtslage im Herzogtum berücksichtigt, müsste allgemein einsichtig sein, dass die angebotene Alternative vollkommen unzureichend und nicht anwendbar sei⁵⁸. Nach Ansicht der Stände blieb die Regierung trotz aller ausführlich dargelegten Theorien den Beweis schuldig, dass die ständische Steuerkasse nachteilig, ganz zu schweigen von unrechtmäßig sei. Sie schien zu ihrem eigenen Nachteil nicht einmal bereit, das Offensichtliche zu berücksichtigen:

⁵⁵ HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 4 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816 betr. Kassenwesen und Geheime Truhe.

⁵⁶ BRANDT, Parlamentarismus, S. 28.

⁵⁷ Vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Über Kap. XVI. von der Verwaltung der Landesgelder, und die Note der k. Commissarien vom 9. Mai 1816, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, verfasst von Christian Jakob Zahn.

⁵⁸ LANG, Beytrag, S. 10–15, Zitate S. 13.

„Wenn die Regierung auch keinen Werth darauf legen sollte, daß in der Selbsterhebung der Steuern eine zuverlässigere Garantie der Verfassung liegt als in dem Selbstbesteuerungsrecht, [...], so sollte sie wenigstens das nicht verkennen, daß die Landeskasse eine in die Augen fallende Einrichtung aus der alten Verfassung ist, und daß die Beibehaltung einer solchen Einrichtung ein weit sichereres Mittel ist, das Volk zu überzeugen, daß die Regierung Vertragsrecht achte, als der Ausspruch irgend eines bloß mit dem Verstande erkennbaren Grundsatzes“⁵⁹.

Solange die Regierung den Anschluss an das zu verlieren schien, was dem Volk wichtig war, konnte sie nicht damit rechnen, die Sympathie der Anhänger der alten Verfassung zu gewinnen. Das bewusste Erinnern⁶⁰ an die traditionellen Sicherungsmittel und deren Wiedereinrichtung führte für die Stände geradezu selbstverständlich zu den besten Ergebnissen. Speziell Wangenheim's Versuche, die alten Institutionen und Methoden grundsätzlich als überholt darzustellen, stießen auf Gegenwehr, da sie nicht mit den realen Umständen in Einklang zu bringen seien⁶¹.

Nicht alle Ständevertreter verhielten sich gleichermaßen hartnäckig ablehnend. Bei denen, die zu einem Entgegenkommen bereit waren, lässt sich allerdings die Grenze zwischen wahrer Einstellung und Vorteilssuche nicht immer scharf ziehen. Georg Friedrich Fischer bekannte beispielsweise 1817 in einem Schreiben an den Geheimen Rat von Maucler⁶², dass er selbst die Steuerkasse bereits 1815 aufgegeben hätte⁶³. Tatsächlich hatte Fischer sich schon im Mai 1816 für weitgehend neutral erklärt und seine Überzeugung unterstrichen, dass die Regierung disponierend, die Stände hingegen kontrollierend wirken sollten⁶⁴, zugleich aber mit dem Fazit geschlossen, dass eine Geheime Dispositionssumme grundsätzlich legitim, für das

⁵⁹ WEISHAAR, Blicke, S. 45 f.

⁶⁰ Der Begriff des „bewussten Erinnerns“ wird in Anlehnung an Wolfgang Neugebauer (in seinem Aufsatz „Landstände im Heiligen Römischen Reich an der Schwelle der Moderne: Zum Problem von Kontinuität und Diskontinuität um 1800“ auf S. 84 zu finden) verwendet und im Folgenden ohne weitere Kennzeichnung übernommen.

⁶¹ Vgl. FISCHER, Cassen-Recht, S. 10.

⁶² Paul Friedrich Theodor Eugen Reichsfreiherr von Maucler (* 30.05.1783 † 28.01.1859), ab 1803/1804 Assessor und Regierungsrat der Oberlandesregierung in Ellwangen, 1806 Eintritt in das Oberjustizkollegium, 1810 Obertribunalrat in Tübingen, 1811 Landvogt in Calw, 1812 Chefdirektor des Kriminaltribunals in Esslingen, 1815–1817 Mitglied der Ständeversammlung als Vertreter der Virilstimmenführer, 1816 Hofkammerpräsident und Oberhofintendant, ab 1817 Geheimer Rat, seit 08.05.1818–1831 Justizminister, 1831–1848 Präsident des Geheimen Rats, 1819–1859 Mitglied der Kammer der Standesherren.

⁶³ HStAS, E 35a Bü 5, Brief von Fischer an Maucler, vermutlich vom 1. April 1817. Fischers berufliche Pläne kommen in späterer Korrespondenz zur Sprache, HStAS, E 35a Bü 5, Vertrauliche Denkschrift für Seine Exzellenz des Herrn Geheimen Rath und Präsidenten Baron von Maucler, Stuttgart, 14. Januar 1818 (Dok. 52) sowie Korrespondenz mit von Wangenheim vom Dezember 1817, (Dok. 45, 46, 47). Vgl. auch HStAS, L 14 Bü 20, Vortrag über Landständische Cassen-Verwaltung besonders Geheime Cassen-Disposition, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. Mai 1816, veröffentlicht als FISCHER, Cassen-Recht.

⁶⁴ Vgl. FISCHER, Cassen-Recht, S. 5.

Land nützlich und für die Regierung ungefährlich sei⁶⁵. Das deutliche Einschwenken auf den Kurs der Regierung dürfte zumindest teilweise einen persönlichen Hintergrund gehabt haben: Fischer plante als Staatsrat in den Dienst des Königs zu treten und musste entsprechend günstige Kontakte knüpfen.

Während die Steuerkasse einer der „Glaubensartikel, welche die Altrechtler wie Monstranzen vor sich herführten“⁶⁶ blieb, hielten einige Ständevertreter die Unter- bzw. Nebeninstitution der Geheimen Truhe für verhandelbar. Einst als eine Art Anhängsel der offiziellen Ständekasse entstanden, hatte die Geheime Truhe mit der Zeit aus zwei Gründen an Bedeutung gewonnen. Erstens waren im Normalfall dank der frei verfügbaren Gelder die permanente, von der Regierung weitgehend unabhängige Wirksamkeit der Ausschüsse sowie der reibungslose Gang der ständischen Administration gewährleistet. Zweitens ließen sich im Notfall die Mittel als ‚heilige Reserve‘ einsetzen, um von außen Beistand zu rekrutieren. Wenn sich der Landesherr trotz Bitten und Beschwerden, Steuerverweigerungen und -retentionen nicht bereit zeigte, den Forderungen nach Einhaltung der Verfassung nachzukommen, waren die Stände in der Lage, einen Prozess vor dem Reichsgericht zu führen oder ausländische Mächte auf diplomatischem Wege um Unterstützung zu ersuchen. Wie Albrecht List in seiner Studie zum *Kampf um's gute alte Recht* richtig festgestellt hat, war „[d]er Hauptcharakter dieser Kasse [...] der einer ‚Vertragserhaltungskasse‘ im engsten Sinne“⁶⁷.

Mit den genannten Funktionen ausgestattet hatte die Geheime Truhe in der Vergangenheit nicht nur positives Potential entwickelt, sondern auch zu manchem eigennützigem Gebrauch durch die Ausschussmitglieder verleitet. Diese Entwicklung hatte bereits auf dem Reformlandtag 1797/99 Anlass dazu gegeben, dass die Ständevertreter von sich aus strengere Regeln für den Umgang mit dem Sondervermögen forderten. Während der Verfassungsverhandlungen ab 1815 trat die Geheime Truhe wiederum als wunder Punkt in Erscheinung. Die Meinungen darüber, ob eine solche Einrichtung in der angestammten Form nach wie vor notwendig bzw. erstrebenswert sei, gingen auseinander. Grundsätzlich hielten die Stände an der separaten Finanzadministration als einer wesentlichen Absicherung ihrer Rechte und ihrer dauerhaften Beteiligung am geordneten Staatsgeschehen fest. Dies bedeutete aber nicht, dass sie eine reine Blockadepolitik verfolgten. Sie waren bereit

⁶⁵ Vgl. ebd., S.55 f.

⁶⁶ BRANDT, Verfassungskämpfe, S. 102.

⁶⁷ LIST, Kampf, S.57. Der Ständevertreter Jakob Friedrich Weishaar hielt es zwar nicht für ausgeschlossen, dass der Landesherr eine ständische Abordnung genehmigen würde, deren Wirksamkeit beweierte er jedoch, solange sie finanziell von der Regierung abhängig war, vgl. Verhandlungen, Bd.2, 6. Abt., Prot. 34, Beilage Nr.1 vom 24. Mai 1815: Aufsatz von Weishaar: Über die Nothwendigkeit einer ständischen Casse, S.6–19, hier S.12. Gegen die These, dass die Geheime Truhe eine vertragserhaltende Funktion erfülle, regte sich auch Widerstand. Die Gegner argumentierten, dass eine solche Einrichtung mit dem Hoheitsanspruch des Regenten unvereinbar und insofern vertragsgefährdend sei, vgl. ANONYM, Worte, S.165.

und gewillt, an der Beseitigung von Mängeln im bisherigen System konstruktiv mitzuwirken. Gegenüber dem von der Regierung erneut erhobenen Missbrauchsvorwurf zeigte sich die Mehrheit der ständischen Vertreter durchaus einsichtig und für Alternativen offen⁶⁸.

Gleich im April 1815 schlug Heinrich Ernst Ferdinand Bolley vor, die Ausschussrechnungen stets von ständischer Seite prüfen zu lassen, der Regierung hingegen keine Einsicht zu gewähren. Nach seinem Konzept sollte die Verantwortung dafür, dass es nicht zu Fehlverwendungen kam, obwohl in der Hauptrechnung lediglich die Gesamtsumme erschien, bei den ständischen Kommissarien liegen. Diese müssten die korrekte Verwendung der Gelder beurkunden⁶⁹. In der zweiten gemeinsamen Sitzung der königlichen und ständischen Kommissarien klang bereits der Konsens an, dass die Stände sogar auf eine geheime Kasse im Wortsinne verzichten würden, wenn sie auch ohne diese eine gewisse Summe zur freien Disposition erhielten⁷⁰.

Johann Friedrich Cotta präsentierte am 1. Mai 1815 in einer Sitzung des Instruktionskomitees *Einige Ideen über eine ständische Casse in Württemberg und deren Organisation*⁷¹. Der erste Paragraph warf die wichtige Frage auf, in welchem Umfang die Stände eine Kassenverwaltung fordern sollten. Dass sie eine eigene Kasse unterhalten mussten, wurde prinzipiell vorausgesetzt. Entschieden werden sollte noch, wie diese Kasse konzipiert sein sollte. Cotta stellte die Alternative vor. Entweder könnten die Stände sich auf die Mittel beschränken, die für den eigenen Bedarf vonnöten waren, oder aber mit einer Ständekasse einen Teil der Staatsfinanzverwaltung übernehmen. Letzteres hielt er unter den gegebenen Umständen nur in festen Grenzen für zweckdienlich⁷². Auf jeden Fall galt es, die Bereiche Stände- und Staatsbedarf klar voneinander zu trennen. Es stand außer Frage, dass ein frei verfügbarer Fonds zwingend erforderlich war. Dessen Verwaltung sollte einem Kassierer aus dem Ausschuss überlassen werden.

Wie Bolley vertrat auch Cotta die Ansicht, dass von den einzelnen Transaktionen nur die Mitglieder des Ausschusses Kenntnis haben sollten, die ihrerseits den kontrollierenden Kommissären genauere Auskünfte über die Verwendung der Gelder

⁶⁸ Vgl. WEISHAAR, Blicke, S. 15 f.; FISCHER, Cassen-Recht, S. 42 f.

⁶⁹ HStAS, L 14 Bü 17, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees, Beilage 1: Erste Relation der ständischen Bevollmächtigten über die Besprechung mit den königlichen Bevollmächtigten am 27. April 1815.

⁷⁰ HStAS, E 31 Bü 173, Protokoll der 2. Unterhandlung der königlichen Kommissarien mit den ständischen Bevollmächtigten am 27. April 1815.

⁷¹ HStAS, L 14 Bü 17, Beilage Nr. 1 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 1. Mai 1815: Einige Ideen über eine ständische Casse in Württemberg und deren Organisation.

⁷² In Erwiderung auf eine Kritik des Komiteemitglieds Jakob Friedrich Weishaar an seinen Ausführungen betonte Cotta, er befürworte Beschränkungen nur, wenn sich auf anderem Wege nichts erreichen ließe, vgl. Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 35, Beilage Nr. 1 vom 27. Mai 1815, S. 44 f.; dazu der Aufsatz von Weishaar: Über die Nothwendigkeit einer ständischen Casse, ebd., Bd. 2, 6. Abt., Prot. 34, Beilage Nr. 1 vom 24. Mai 1815, S. 6–19.

erteilten. Der Ausschuss würde bei dieser Konstruktion der Ständeversammlung zwar Rechenschaft schuldig sein, praktisch übernahmen es jedoch die Kommissäre, die ordnungsgemäße Verwaltung der Sonderkasse zu verbürgen. Von einer „Privatkasse“⁷³ war weiterhin die Rede; diese hätte nach dem neuen Plan aber insofern einen Großteil ihres geheimen Charakters verloren, als ihr eine bestimmte Summe statt beliebig hoher Beträge zugewiesen worden wäre und sie außerdem vorgeschriebenen Kontrollen unterlegen hätte. Unter dem Strich wusste Cotta die Vorteile einer zentralisierten und vereinheitlichten Finanzadministration durchaus zu würdigen. Ständische Einrichtungen konnten darin zwar ihren Platz finden, durften aber nicht hemmend wirken.

Entschieden war mit den ersten Vorschlägen noch nichts. Während Bolley befürchtete, ein zu stures Beharren auf der Geheimen Truhe könne die Stände letztlich alles kosten, da ein Abbruch der Verhandlungen drohe, trat Georg Friedrich Fischer in der Sitzung des Instruktionskomitees am 24. Mai 1816 mit einer anderen Haltung auf. Er ging so weit zu behaupten, die württembergische Geschichte lehre, dass es besser sei, gar keine Verfassung zu haben als eine ohne Garantie, d. h. ohne eine freie Dispositionssumme für die Stände⁷⁴. Fischer setzte auf eine eigene Unterkasse für deren Bedarf⁷⁵. Er hatte nichts dagegen, die Rechnungen öffentlich zu machen, bestand aber darauf, dem Ausschuss auch eine Summe zur Verfügung zu stellen, die den Ständen nur intern bekannt gegeben werden musste⁷⁶. Dabei fällt auf, dass diese Konstellation nur bedingt mit Fischers erklärter Meinung vereinbar war, die Stände sollten kontrollierend, die Regierung dagegen disponierend wirken.

In seinen Ausführungen konzentriert sich Fischer ganz auf die Absicherung der ständischen Rechte⁷⁷. Die Kernaussage seines Diskussionsbeitrags lautet: Die Verfassung steht und fällt, wenn vielleicht nicht unbedingt mit der ständischen Kassenverwaltung im Allgemeinen, so doch mit dem Vorhandensein eines letztlich geheimen Ständevermögens. Er bestritt zwar nicht, dass es zu missbräuchlicher Verwendung der Gelder durch die disponierenden Ausschussmitglieder kommen könnte, hielt diese Gefahr jedoch für ein weit geringeres Übel als die Verschwendungssucht mancher Landesherren. Allein die fraglichen Summen seien nicht annähernd vergleichbar. Während der Regent mit Millionen operierte, verfügte der Ausschuss jährlich lediglich über etwa 20.000 fl. Der mögliche Schaden, der hier entstehen mochte, schien Fischer durch den Nutzen allemal aufgehoben⁷⁸.

⁷³ HStAS, L 14 Bü 17, Beilage Nr. 1 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 1. Mai 1815: Einige Ideen über eine ständische Casse in Württemberg und deren Organisation, [S. 5].

⁷⁴ HStAS, L 14 Bü 21, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816.

⁷⁵ HStAS, L 14 Bü 20, Vortrag über die Landständische Cassen-Verwaltung besonders über die Geheime Cassen-Disposition, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. Mai 1816, veröffentlicht als FISCHER, Cassen-Recht.

⁷⁶ Ebd., S. 44 f.

⁷⁷ Ebd., S. 6.

⁷⁸ Ebd., S. 48 f.

Wie sehr Fischer mit seiner Einstellung den Nerv mancher Zeitgenossen traf, wird darin deutlich, dass einer von ihnen, „ein Freund der Wahrheit und des Vaterlandes“, den Vortrag für ein interessiertes Publikum unter dem Titel *Über das Cassen-Recht der Württembergischen Landstände in Beziehung auf die Garantie der Staats-Verfassung*⁷⁹ veröffentlichen ließ. Auf diese Weise wurden die Gedanken aus dem engeren Kreis des Instruktionskomitees hinaus getragen.

Bolley widersprach mit Nachdruck dem von Fischer entworfenen Untergangsszenario⁸⁰. Der Verzicht auf eine Dispositionskasse führe keineswegs unweigerlich zum Einsturz der Verfassung. Bolley legte Wert auf die Feststellung, dass er nicht erst angesichts der widrigen Umstände diese Meinung vertrete, sondern sich bereits in seinem Aufsatz *Darstellung des Betragens der württembergischen Landstände von 1815* ähnlich geäußert habe⁸¹. Auf den ersten Blick mag es überraschen, dass sich gerade Bolley als einer der überzeugtesten Vertreter des Alten Rechts bereit zeigte, die Geheime Truhe aufzugeben. Das Ziel, das er mit diesem Schritt zu erreichen suchte, war jedoch klar gesteckt. Er beabsichtigte, die ständische Steuerkasse als das eigentliche Herzstück der Verfassung durch Nachgeben in einem minder wichtigen Punkt zu erhalten⁸². Den Verlust der vollen Dispositionsfreiheit hielt er für einen vergleichsweise kleinen Preis, wenn dafür die Steuerverwaltung in den Händen der Stände blieb. Das Risiko, alles zu verlieren, weil zu viel verlangt wurde, wollte er nicht eingehen:

„So wenig ich nun an die Möglichkeit glauben kann, daß die Königl. Commission für diesen Punkt [die Dispositionssumme, d. Verf.] zu gewinnen sey, so groß ist meine Hoffnung, daß wir, wenn nur dieser Punkt beseitigt wäre, uns über die Verwaltung der Landesgelder leicht mit ihr würden vereinigen können. [...] Indem wir also eine freie Dispositions Befugniß der Stände über eine kleine Summe der Landesgelder, oder vielmehr, da ihnen solche auch bei einer öffentlichen Rechnungs Ablegung zu Theil werden kann und zu Theil werden soll, ihre Befreiung von ordentlicher Rechnungs Ablegung in Ansehung einer solchen Summe zu retten suchen, werden wir durch eine nur gar zu gewöhnliche Verwechslung der Begriffe die ganze Verwaltung der Landesgelder verlieren“⁸³.

⁷⁹ Ebd., Zitat aus der Vorrede S. 3.

⁸⁰ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über Cap.XVI. bes. in Beziehung auf Rechnungsablegung, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816.

⁸¹ Vgl. BOLLEY, Darstellung.

⁸² Johann Friedrich Cotta verfolgte nahezu von Beginn an das entgegengesetzte Ziel. In dem Bewusstsein, dass die Steuerkasse ohnehin nicht zurückzugewinnen war, schlug er vor auf dieselbe zu verzichten, um als Kompensation dafür wenigstens eine ständische Sustentations- und Schuldentilgungskasse fordern zu können. Vgl. Verhandlungen, Bd. 3, 7. Abt., Prot. 44, Beilage Nr. 4 vom 23. Juni 1815, Cotta: Erklärung und Gegenerklärung; dazu NEUGEBAUER-WÖLK, Revolution und Constitution, S. 485 f.

⁸³ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über Cap.XVI. bes. in Beziehung auf Rechnungsablegung, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, [S. 3 f.].

Christian Jakob Zahn⁸⁴, ebenfalls Mitglied des Instruktionskomitees, hegte Zweifel daran, dass Bolleys Erwartungen realistisch waren. Er glaubte nicht, dass die Verhandlungsposition der Stände durch den Verzicht auf die Geheime Truhe verbessert würde, da alle bisherigen Zugeständnisse nicht zu einem Entgegenkommen des Königs geführt hatten⁸⁵. Zahn hielt es daher für besonders ratsam, entschlossen um die Ständekasse zu kämpfen. Deren Ablehnung durch den Regenten setzte er mit der Verweigerung der Verfassung insgesamt gleich. Dabei zeigte sich seiner Ansicht nach am Beispiel der Geheimen Truhe, wie wenig die königlichen Kommissarien von ihren eigenen Grundsätzen überzeugt waren: Warum sollten sie einen expliziten Verzicht auf die Sonderkasse fordern, wenn diese ohnehin als unrechtmäßig galt, wie sie behaupteten? Unter dem Strich kam Zahn zu einer anderen Bewertung der Lage als sein Kollege Bolley. Für ihn war aktuell nicht zu erkennen, in wie weit der Abschied von der Geheimen Truhe die Verhandlungen im Interesse der Stände voranbringen könnte.

Gab es schon unter den Mitgliedern des Instruktionskomitees keine Einigkeit, kam es zwischen den ständischen Kommissarien und den königlichen Bevollmächtigten erst recht zu Kontroversen. Letztere lehnten die vorgeschlagene Dispositionssumme für die Stände grundweg ab, da sie in ihr das Pendant der Geheimen Truhe sahen⁸⁶. Dem hielten die ständischen Kommissäre entgegen, dass hier

„der Begriff der Verwaltung mit dem Begriff der freien Disposition verwechselt zu werden [scheint]. Daß die Stände nicht diese ansprechen, sondern nur Gewißheit der Verwendung der LandesGelder zu den verabschiedeten Zwecken erzielen wollen, ist daraus klar, daß sie anerkannt haben, daß nur verabschiedete Ausgaben aus der Steuer-Casse bestritten werden sollen“⁸⁷.

Die Summe, die zukünftig dem Ausschuss zur Verfügung stünde, wäre zu verabschieden, und ihre Verwendung unterläge der Kontrolle der Stände. Die Mitglieder des Komitees konnten nicht nachvollziehen, warum unter diesen Umständen immer noch kein Einvernehmen mit der Regierungsseite zu erzielen war. Sie hatten nicht die Absicht, königliche Willkür mit ständischer zu bekämpfen.

⁸⁴ Christian Jakob Zahn (* 12.09.1765 † 08.07.1830), 1815–1819 Mitglied der Ständeversammlung des Königreichs Württemberg, Abgeordneter des Oberamts Calw, 1819–1828 Mitglied der zweiten Kammer der Abgeordneten, Abgeordneter des Oberamts Calw, 1819–1825 Vizepräsident der zweiten Kammer der Abgeordneten.

⁸⁵ HStAS, L 14 Bü 21, Über Kap. XVI. von der Verwaltung der Landesgelder, und die Note der k. Commissarien vom 9. Mai 1816, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816.

⁸⁶ Vgl. Verhandlungen, Bd.8, 24. Abt., Prot. 131, Beilage Nr.1 vom 7. Juni 1816, Vortrag des Repräsentanten Seybold d.j. von Brackenheim, historische Darstellung der bisherigen Vergleichs-Verhandlungen und des beobachteten Geschäftsgangs betreffend, S. 44–56, hier S.53.

⁸⁷ HStAS, L 14 Bü 20, Relation der ständischen Kommissarien über die Unterhandlung mit den königlichen Bevollmächtigten über die Verwaltung der Landesgelder vom 6. Mai 1816, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816, [S.2f.].

Ganz so klar war die Sache jedoch nicht. An der Frage, wie frei die Entscheidung über die Verwendung der Gelder sein sollte bzw. was unter einer freien Dispositionssumme für die Stände zu verstehen war, schieden sich selbst die Geister innerhalb des kleinen Gremiums der ständischen Bevollmächtigten. In einer von Bolley und Weishaar entworfenen Note an die königlichen Kommissarien vom 29. Mai 1816, trat der Aspekt der Geheimhaltung wieder in den Vordergrund, obwohl die Mitglieder des Instruktionskomitees zuvor schon dem Verzicht auf eine Geheime Truhe im ursprünglichen Sinne zugestimmt hatten. Hofrat Friedrich Christoph Maier⁸⁸ missbilligte den Meinungsumschwung seiner Kollegen. Seiner Ansicht nach taten sich die Stände keinen Gefallen damit, für die Rückkehr zur Geheimen Truhe zu plädieren. Im Grunde gehe es schließlich nicht um die Institution, sondern um deren Nutzen, und dieser ließe sich auch anders erzielen. Die Lösung bestehe in der bereits genehmigten Sustentationskasse, denn durch sie besäßen die Stände eine alternative Absicherung. Solange die Sustentationskasse ausreichend gefüllt sei, um die Versorgung der ständischen Einrichtungen sicherzustellen, und die Regierung keinen Zugriff darauf hätte, bestehe kein Grund mehr für eine verdeckte Rechnungsführung. Unter diesen Bedingungen würde eine Geheime Truhe dem Ansehen der Stände sogar schaden⁸⁹.

Johann August Ferdinand Pistorius⁹⁰ unterstützte Maiers Argumentation in einer der folgenden Sitzungen des Instruktionskomitees⁹¹. Auch er wies ausdrücklich darauf hin, in welchem Maße die Geheimniskrämerei in der Vergangenheit für berechtigten Unmut über die Machenschaften mancher Ständevertreter geführt hatte. Da eine Wiederholung des Missbrauchs nicht ausgeschlossen werden konnte, äußerte Pistorius Zweifel daran, ob die aktuell Versammelten überhaupt das Recht hätten, eine verbindliche Anordnung zu treffen. Eine Entscheidung zugunsten der Geheimhaltung bedeute, dass die Stände auch in Zukunft sehr großes Vertrauen in ihre Ausschussmitglieder setzen müssten. Pistorius sah einen Widerspruch darin, auf der einen Seite anzuerkennen, dass die vom Land aufgebrachten Gelder diesem gehörten, und es folglich zwingend einer Ständekasse zu ihrer Verwaltung bedürfe, und auf der anderen Seite zu verlangen, dass dem Volk ein Teil der Verwendung verheimlicht werden sollte. Der Würde der Stände war das Agieren im Verborgenen nach Pistorius' Meinung unangemessen. Es sei zu erwarten, dass der Regent in den meisten Fällen doch von den Aktionen der Stände erfahre. Da die Hand-

⁸⁸ Friedrich Christoph Maier/Mayer (* 02.11.1762 † 07.03.1841), Konsulent, Hofrat, 1815 Gewählter Abgeordneter für den Landtag, 1815–1817 Mitglied der Ständerversammlung des Königreichs Württemberg als Abgeordneter für Heilbronn.

⁸⁹ HStAS, L 14 Bü 21, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees vom 29. Mai 1816.

⁹⁰ Johann August Ferdinand Pistorius (* 16.10.1767 † 11.09.1841), Gewählter Abgeordneter für den Landtag vom 15. März 1815, Sohn des Regierungsrats Johann Christoph Gottlieb Pistorius, der 1804 ebenfalls für eine eingeschränkte Nutzung der Geheimen Truhe plädiert hatte.

⁹¹ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Capitel von der Verwaltung der Casse, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 5. Juni 1816.

lungen unter solchen Bedingungen in einem falschen Licht erscheinen mochten, müsste mit entsprechend harten Gegenmaßnahmen gerechnet werden. Pistorius' Ausführungen zeigen mithin eine klare Erkenntnis: Die Geheimhaltung konnte sich, unabhängig davon, ob sie gelang oder nicht, als kontraproduktiv für die Stände erweisen.

Im Anschluss an seine kritischen Bemerkungen schlug Pistorius einen Kompromiss vor. Die Stände würden zwar eine gewisse Summe zur freien Verfügung erhalten, die Entscheidungsfreiheit wäre aber auf bestimmte Verwendungszwecke begrenzt. Die Gesamtsumme sollte alle drei Jahre durch die Ständeversammlung festgesetzt werden. Der neu zusammengetretenen Versammlung wäre zugleich Rechenschaft über die Ausgaben der zurückliegenden drei Jahre abzulegen, wobei die jeweilige Versammlung selbst darüber zu entscheiden hätte, ob sie nur Auskunft über die Gesamtsumme oder aber über die Einzelrechnungen wünsche.

Der Vorschlag trägt erkennbar vor allem der Sorge Rechnung, das Land könne wie einst die Kontrolle über die vom Ausschuss verwalteten Gelder verlieren. Mit der klaren Limitierung der Befugnisse und der Rechenschaftspflicht wäre eine sinnvolle Lösung in Sicht gewesen, die allerdings voraussetzte, dass es alle drei Jahre einen Landtag geben würde, der die ihm zuge dachte Rolle übernehmen könnte. „Freie Disposition“ verlangte in diesem Sinne nach ausreichender Partizipation.

Im Rahmen des bisherigen Systems gedacht, würde schon das rechte Maß an Öffentlichkeit helfen, Missbräuchen vorzubeugen. Sollte es dennoch zu eigenmächtigem Vorgehen der Ausschussmitglieder kommen, könnte sich ein weiterer Vorteil zeigen. Pistorius führte diesen dahingehend aus, dass die Stände für einen solchen Fall möglicherweise auf die Hilfe des Regenten angewiesen wären, um gegen die hohen Würdenträger vorzugehen. Waren die Verhältnisse klar geregelt und die Stände insgesamt über den Verdacht der unrechtmäßigen Nutzung der Gelder erhaben, durfte eher mit landesherrlicher Unterstützung gerechnet werden, als wenn es um eine Geheimkasse ging, die der König ohnehin zu beseitigen suchte.

Carl August Freiherr von Wangenheim hatte im April 1816 ähnliche Argumente bemüht, als er sich in Reaktion auf einige von Bolley zusammengestellte Beratungsergebnisse nachdrücklich gegen eine Geheime Truhe aussprach:

„Die Vergangenheit [...] gibt der Regierung zu deutliche Belehrung über die Gefahr einer durch Geld Interessen und Nepotismus zusammen gehaltenen Oligarchischen Ständeversammlung, um diese Warnungen ungehört und ungenützt verfallen zu lassen.

Wer für das Volk handelt, muß öffentlich handeln.

Wer das nicht vermag, bleibt besser in der Dunkelheit, wozu er sich selber verdammt“⁹².

⁹² HStAS, L 14 Bü 19, Gegenbemerkungen gegen einige Bemerkungen über die Zusammenstellung der Resultate, Beilage Nr. 5 (7) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI/Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1815, [S. 37f.].

Wangenheim verband mit dem Gebot der Öffentlichkeit allerdings weiterreichendere Folgen als diejenigen unter den Ständemitgliedern, die zum Verzicht auf die Geheime Truhe bereit waren⁹³. Er forderte, sämtliche Rechnungen der Sustentionskasse in gedruckter Form allgemein zugänglich zu machen. Nur auf diesem Wege könne verhindert werden, dass der Eigennutz des Ausschusses erneut die Oberhand gewinne:

„Und so war es auch, und so würde es wieder werden, wenn in einer geheimen Kasse die Garantie der Verfassung gesucht werden sollte, da es keine Garantie gegen Garants gibt, die ihr Wesen versteckt treiben können“⁹⁴.

Die Gegner der Geheimen Truhe bestritten, dass die Verfassung nicht auf öffentlichem Wege zu schützen sei⁹⁵. Die Gespräche unter den Ständevertretern hatten hingegen zu dem Ergebnis geführt, dass selbst bei grundsätzlicher Offenlegung der Unterlagen nicht alles bekannt gemacht werden könne. Über einige Posten müssten sich die Stände Stillschweigen vorbehalten. Was die Regierung als ein Art Verrat an den Rechten des Volkes darzustellen suchte, präsentierten die Ständevertreter umgekehrt als Gewähr für die Aufrechterhaltung der Verfassung.

Dies führte soweit, dass gut eineinhalb Jahre nach den ersten Vorschlägen für die Umgestaltung der Geheimen Truhe wieder Stimmen laut wurden, die weniger Veränderungen für notwendig hielten. Wenn die erforderlichen Korrekturen vorgenommen würden, um die Fehler der Vergangenheit für die Zukunft auszuschließen, spreche nichts gegen die Einrichtung einer Geheimen Truhe, argumentierte Carl Heinrich Fetzer im November 1816⁹⁶. Es sei nicht sicher, gab er zu bedenken, dass jeder Regent sich so verhalten würde wie König Wilhelm I., und für den Streitfall garantiere die Geheime Truhe die Handlungsfähigkeit der Stände. Nach Fetzers Überzeugung mussten die Stände sich vorsichtshalber einen Spielraum erhalten, der über die Finanzierung des reinen Eigenbedarfs hinausging⁹⁷. Vor allem sei die Truhe nötig, betonte Fetzer, um für den Erhalt der Verfassung kämpfen zu können.

⁹³ Zur Publizität der Rechnungen als Kennzeichen einer geordneten Staatsorganisation vgl. (ESCHENMAYER), Replik, S. 48 und 55; ESCHENMAYER, Reflexionen, S. 89.

⁹⁴ WANGENHEIM, Würdigung, S. 47.

⁹⁵ FISCHER, Cassen-Recht, S. 45.

⁹⁶ HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 4 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816 betr. Kassenwesen und Geheime Truhe. Fetzer nahm mit seinen Ausführungen Stellung zu der Schrift „Worte zur Vermittlung in den landständischen Angelegenheiten“ von Eschenmayer. Laut Eintrag im Protokoll verzichtete Fetzer jedoch darauf, seine Stellungnahme in der Versammlung vorzutragen. Er gab diesen und einen weiteren Beitrag lediglich zu den Akten, in der Publikation der Verhandlungsprotokolle wurden beide nicht abgedruckt, vgl. Verhandlungen, Bd. 11, 33. Abt., Prot. 181, S. 114–118, hier S. 117f.

⁹⁷ Fetzer nannte als Beispiel, dass die Stände dank der Geheimen Truhe nach eigenem Ermessen Belohnungen an verdiente Männer vergeben könnten, was nicht nur im Konflikt mit dem Landesherrn von Nutzen sein mochte. Dazu auch ebd., Bd. 3, 9. Abt., Prot. 48, Beilage Nr. 2 mit Unterbeilage vom 12. Juli 1815, Aufsatz von Cotta über das Kassenwesen, S. 80–96, hier S. 81.

Am Grundprinzip der verborgenen Reserve wollte er nicht rütteln, für ihn ging es lediglich darum, wie die Verwaltung der Truhe zu verbessern wäre.

Die Gefahr, dass ein zukünftiger Regent die ständischen Rechte weniger achten würde, als es Wilhelm I. zu tun bereit war, schien durch die Verfassungsparagrafen allein nicht ausreichend gebannt. Noch immer prägte der Gedanke, dass Land und Herr in einem Oppositions- oder Konkurrenzverhältnis zueinander stünden, viele der Vorschläge. Die Stände brauchten demnach einen Trumpf im Ärmel, um den – vermeintlich – illegitimen Ansprüchen des Königs erfolgreich entgegenzutreten zu können.

Der in königlichem Auftrag vermittelnde Carl August Freiherr von Wangenheim hatte hingegen zuvor bereits klargestellt, dass er selbst eine überarbeitete Version der Geheimen Truhe für unrechtmäßig hielt, denn mit einer schärferen Kontrolle der Kassenführung durch die Stände allein wäre dem Verwaltungsrecht des Regenten noch nicht genüge getan. Zudem kamen nach Wangenheims Auffassung gerade die Posten, die den Verteidigern eines Sondervermögens besonders am Herzen lagen, nicht als geheime Ausgaben in Frage. Prozesskosten sollten im Rahmen der staatlichen Ordnung ebenso von der Staatskasse bestritten werden wie besondere Zuwendungen für außerordentliche Dienste⁹⁸. Der heikelste Punkt war die Finanzierung außenpolitischer Aktivitäten der Stände. Hier sah Wangenheim gar keine Verhandlungsgrundlage, da die Außenpolitik einzig in den Rechtsraum des Königs fiel, die Stände folglich auf diesem Gebiet keine eigenen Mittel benötigen konnten⁹⁹. Den Gewinn an Handlungsfreiheit und Unabhängigkeit, den sich die Ständevertreter von der Geheimen Truhe versprachen, wollte die Regierung verhindern. Unter den neuen konstitutionellen Bedingungen sollten die Stände schließlich auch gar nicht mehr um ihre Rechte fürchten müssen. Die staatlichen Institutionen würden die Aufgaben der ständischen nach festgeschriebener Form übernehmen¹⁰⁰. Die Zugeständnisse des Königs waren demnach bei weitem ausreichend, um die ständischen Rechte sicherzustellen. Diese sollten nicht beschnitten, sondern nach Wangenheim lediglich in ihrer Ausübung den neuen Verhältnissen angepasst werden:

„Damit, daß die Stände keine Kasse haben, geht ihnen ja nicht das Recht, Ausgaben für das Interesse des Volks, für Besoldungen, Pensionen, Belohnungen u. s. w. mit Erfolg zu votiren, verloren. Dies muß ihnen bleiben; aber zu Güterpflegern des Regenten sollen sie sich nicht aufwerfen, und am allerwenigsten über eine geheime Kasse disponieren können“¹⁰¹.

⁹⁸ Ein anderer, dem Regenten höchst unwillkommener Punkt bleibt hier unerwähnt, taucht jedoch an anderer Stelle fast versteckt auf. WALDECK-PYRMONT, *Ständische Verhältnisse*, S. 17 führt unter den Möglichkeiten, die eine eigene ständische Dispositionssumme dem Volk geboten habe, auf: „Glieder des Regenten-Hauses, auf welche es seine größten Hoffnungen setzte, thätig zu unterstützen.“ Genau das hatten die Stände bei Kronprinz Friedrich Wilhelm getan und damit den Vater gegen sich aufgebracht.

⁹⁹ WANGENHEIM, *Idee*, S. XXXII–XXXV.

¹⁰⁰ Zu den Argumenten gegen die geheime Ständekasse vgl. ANONYM, *Worte*, S. 64–68.

¹⁰¹ WANGENHEIM, *Idee*, S. 186.

In Wangenheims Argumenten wird deutlich, dass er im Gegensatz zu vielen Ständevertretern von einem gemeinsam getragenen Staat ausging, in dem der alte Dualismus von Ständen und Regierung überwunden war¹⁰². Bis zu dessen Verwirklichung blieb die Sorge bestehen, von der finanziellen Selbständigkeit der Stände könne eine Gefahr für die Interessen des Königs ausgehen¹⁰³. Die Stände hegten umgekehrt die Befürchtung, sie müssten durch Verlust oder zumindest Beschränkung ihrer rechtmäßigen Ansprüche den Preis für eine zu frühe Abkehr von den bewährten Strukturen zahlen. Das Staatskonzept von Wangenheims beruhte manchem Ständevertreter zu sehr auf der Utopie eines dauerhaften Einklangs zwischen Land und Herrschaft¹⁰⁴.

Obwohl sich die Fronten im Laufe der Jahre mehr als einmal verhärtet zeigten, führte der Austausch der Argumente letztlich doch zu einer einvernehmlichen Lösung. Von ihren Verteidigern lange zum Symbol der ständischen Rechte überhöht, büßte die Geheime Truhe diesen Stellenwert im Laufe der Verhandlungen mehr und mehr ein. Zwischen den beiden extremen Positionen der uneingeschränkten Befürworter und der vehementen Kritiker einer ständischen Kassenhaltung alten Stils, d.h. inklusive Geheimer Truhe, siedelten sich diejenigen an, für die der Ausgleich der Interessen im Vordergrund stand:

„Sie [die Ständekasse, d. Verf.] ist, sagen die Einen und Meisten, das Palladium der Freyheit des Volkes und die Bedingung der Wirksamkeit der Stände. Nein, erwidern die Andern, sie ist wie der Regierung, so den Ständen und dem Volk verderblich. Dagegen findet C beyde Behauptungen der A und B übertrieben. Er unterscheidet sorgfältig zwischen öffentlicher und geheimer Stände-Casse“¹⁰⁵.

Langfristig überführten Stände und Regierung die Geheime Truhe in die Sustentationskasse bzw. in einen Sonderfonds für den unmittelbaren Bedarf der Stände. Schon im königlichen Verfassungsentwurf vom März 1817 tauchten die Überreste der Geheimkasse nur noch in drei knappen Paragraphen des achten Kapitels „Von den Landständen“ auf:

¹⁰² Eine ähnliche Ansicht kommt auch bei SODEN, König und Landstände, zum Ausdruck. Der Verfasser mehrerer staatsökonomischer Abhandlungen urteilt über die ständische Sonderkasse (S. 85 f.): „Aber sie kann nicht passen auf einen unabhängigen Staat, wo die wechselseitigen Rechte und Pflichten des Regenten und der Nation durch eine durch freie Einwilligung beyder errichtete Konstitution bestimmt und festgesetzt sind; wo sich also ein feindlicher Zustand beyder, ein Kampf zwischen beyden, der Hilfs-Quellen zum Kampf forderte, gar nicht denken ließe“.

¹⁰³ HStAS, L 14 Bü 19, Gegenbemerkungen gegen einige Bemerkungen über die Zusammenstellung der Resultate, Beilage Nr. 5 (7) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI/Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1815.

¹⁰⁴ Vgl. FISCHER, Cassen-Recht, S. 7–10 mit einem Bezug auf Wangenheims Schrift „Idee der Staatsverfassung“ und der darin zugrunde gelegten Fehlinterpretation des erreichten staatlichen Zustands.

¹⁰⁵ ANONYM, Worte, S. 63, vgl. auch S. 64–72.

- „§ 318. Die ständische Kasse ist auf die allgemeine Steuerkasse fundirt, und bezieht von ihr die für sie verabschiedete Summe in bestimmten Raten.
- § 319. Es steht diese Kasse unter der Aufsicht und Leitung des landständischen Vorstands, welcher auch, vermöge Auftrags der Ständeversammlung, den Kassenverwalter ernennt.
- § 320. Die unter namentlicher Anführung aller Einnahms- und Ausgabeposten detaillirt zu führende Rechnung der ständischen Kasse wird von einer ständischen Commission probirt und nach geschehenem Vortrage in der Ständeversammlung justificirt, die justificirte Rechnung aber vollständig durch den Druck öffentlich bekannt gemacht“¹⁰⁶.

Diese Regelung hätte den Ständen keinerlei Ermessensspielraum gelassen, da die Leitung der Steuerkasse nach § 237 einer Central-Steuer-Behörde unterstand. Die Stände beauftragten ein Komitee mit der Berichterstattung über den königlichen Verfassungsentwurf, das am 27. März fünf Punkte vorlegte, über die zuerst Gewissheit herrschen müsse. Dabei ging es um die Verantwortlichkeit der Staatsdiener, die Form und Dauerhaftigkeit der Repräsentation, die Sicherstellung der Stände bei Erfüllung ihres Berufs und einmal mehr um die Regelung des Finanzwesens¹⁰⁷. Die Kommission schlug vor, sich zunächst über Ausschuss und Steuerkasse zu einigen. Im Vergleich zur königlichen Vorlage hatte es in dem von den Ständen im Jahr zuvor konzipierten Text über die Mittel für den ständischen Bedarf noch differenzierter geheißen:

- „§ 8.a) Ueber die Verwendung der für die ständischen Bedürfnisse verabschiedeten Summe wird der Stände-Versammlung Rechnung abgelegt;
- b) einer von dieser zu wählenden Commission aber über diejenige Summe, welche zu Folge allerhöchsten Rescripts vom 31. October 1799 Nr.2 den Ständen zur freien Disposition verglichen und ausgesetzt werden soll. Diese Commission hat sodann, wenn sie die Verwendung pflichtmäßig gefunden hat, hierüber bei ihrem Eide die Versammlung zu versichern“¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Kapitel VIII, §§ 318–320 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 408.

¹⁰⁷ Verhandlungen, Bd. 12, 35. Abt., Prot. 193 und Beilage Nr. 3: Bericht des am 19. März niedergesetzten Komitees die wesentlichen Bestandteile der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem Präsidenten Fischer, S. 94–99; ebd. Bd. 12, 35. Abt., Prot. 196, Beilage Nr. 2: Bericht des am 27. März niedergesetzten Komitees die fünf Hauptpunkte der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vize-Präsidenten Weishaar, S. 146–173, hier S. 163–173 bzw. HStAS, L 14 Bü 25, Sitzungsprotokoll der Verhandlung des am 27. März 1817 niedergesetzten Komitees vom 22. April 1817; WINTERLIN, Verfassung, S. 68.

¹⁰⁸ Kapitel XVI, § 8 des Verfassungsentwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 68. Das erwähnte Reskript legte fest, dass den Ständen nur eine zu vereinbarende Summe zur freien Disposition stehen sollte, und der Rest der Einnahmen und Ausgaben dem Geheimen Rat bei Prüfung der Rechnungen nicht mehr wie bisher summarisch, sondern spezifisch vorgelegt werden müsste. Herzog Friedrich hatte damit früh die Kombination aus gemeinsamer Verabschiedung und alleiniger Verfügungsmacht befürwortet; vgl. HStAS, A 11 Bü 16, Conc. Resol. an den Herzogl. Geh. Rath vom 28. Oct. 1799; HStAS, A 11 Bü 16, Copia Signaturae an die Landes Versammlung zu Folge des hzl. Decrets vom 28. October in Betref der – derselben zu machenden bestimmten herzogl.

Nach diesem Konzept wäre die Summe für den Unterhalt der ständischen Aktivität immerhin noch Bestandteil der unter der Direktion des ständischen Ausschusses stehenden Steuerkasse gewesen¹⁰⁹. Letztere ließ sich aber nicht durchsetzen. Der König nahm in einem Reskript vom 11. Mai 1817 Stellung¹¹⁰ zur Haltung der Stände, bevor er am 26. Mai ein achttägiges Ultimatum für die Annahme oder Ablehnung der königlichen Verfassung mit den gewährten Ergänzungen und Änderungen stellte¹¹¹. Im Falle der Nichtannahme beabsichtigte er, die Verfassung dennoch mit Ausnahme der Repräsentationsbestimmungen umzusetzen. Dieses Risiko gingen die Stände ein. Bis zur endgültigen Festlegung dauerte es noch mehr als zwei Jahre, aber es zeichnete sich bereits in den Verhandlungen von 1815 bis 1817 ab, dass zumindest bei der Geheimen Truhe der Wandel weit größer sein würde als die Kontinuitätslinien.

Gemeinsam war der alten und der neuen ständischen Separatkasse, dass sie im Vergleich zu den übrigen Kassen einen Sonderstatus einnahmen. Sie ragten in gewisser Weise aus dem System heraus, da weder die Geheime Truhe noch die spätere ständische Bedarfskasse für das Funktionieren des staatlichen Finanzwesens relevant waren. Auf der anderen Seite unterschieden sich die beiden Kassenformen grundlegend in Ausgestaltung und Einsatzmöglichkeiten. Die eingeschränkte Sustentationskasse, auf die sich Stände und Regierung am Ende einigten, stellte eher ein organisatorisches Detail im Gesamtgefüge der konstitutionellen Verwaltungseinrichtungen dar, als dass ihr eine finanz- oder gar verfassungspolitische Rolle zukam. War die Geheime Truhe in den Augen der Stände Mittel zu einem höheren Zweck, nämlich der Absicherung der ständischen Rechte gewesen, diente die konstitutionell verankerte Kasse lediglich als Instrument, um die genau umrissenen alltäglichen Kosten der ständischen Tätigkeit zu decken.

b) Kassierer und Kontrolleure

Nicht nur die Fragen, ob die Stände nach 1806 noch einen Rechtsanspruch auf eine eigene Kasse geltend machen könnten und ob sie gegebenenfalls auf eine solche Kasse verzichten würden, standen im Raum. Es wurde zudem darüber gestritten,

Ansinnen vom 31. Oktober 1799; FISCHER, Cassen-Recht, S.47. Dazu auch WEISHAAR, Blicke, S.15 f.; WALDECK-PYRMONT, Ständische Verhältnisse, S.15–18.

¹⁰⁹ Kapitel XVI, § 3 des Verfassungsentwurfs von 1816 bestimmte: „Die Steuer-Casse bestreitet folgende Ausgaben: [...] 3) eine zu verabschiedende Summe zu Bestreitung der Bedürfnisse der Stände“, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S.67. In § 4 wurde die Leitung der Steuer- und Schuldenzahlungskasse dem Ausschuss zugestanden.

¹¹⁰ Königliches Rescript auf die Adresse vom 8. May, an die versammelten Landstände vom 11. Mai 1817, abgedruckt in Verhandlungen, Bd.13, 37. Abt., Prot. 206 vom 12. Mai 1817, Beilage Nr.4, S.127–131.

¹¹¹ Königliches Reskript an die versammelten Landstände vom 26. Mai 1817, abgedruckt in ebd., Bd.13, 37. Abt., Prot. 209 vom 30. Mai 1817, Beilagen Nr.5 und 6, S.210–227. Vgl. WINTTERLIN, Verfassung, S.68; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.214 f.

welche Organisationsweise die größere Effizienz versprach und in wie weit eine Rückkehr zur ständischen Kassenadministration sogar für die Regierung vorteilhaft wäre. Zwar spiegelten sich auch hier in den Argumenten immer wieder die alten Vorstellungen, die Erinnerungen an das, was an der dualistischen Verfassungsstruktur gut und was schlecht bzw. reformbedürftig gewesen war. Zugleich lag der Fokus in diesen Fällen nicht so sehr auf der Institution an sich. Stattdessen rückte die praktische Funktion, welche die Steuerkasse im Gefüge des staatlichen Finanzwesens erfüllte, verstärkt ins Blickfeld.

Die primäre Aufgabe der ständischen Kasse hatte seit je her darin bestanden, die aus dem Land zusammenströmenden Steuergelder zu bündeln, zu verwahren und sie zu dem Zeitpunkt, wenn sie tatsächlich benötigt wurden, entweder an die entsprechende Spezialkasse oder direkt an die Zahlungsempfänger abzugeben. Über Jahrhunderte hatten die Stände diese Arbeit erfolgreich erledigt. Die Regierung besaß darin wenig bis keine Erfahrung, wollte aber nicht länger auf die aktive Rolle verzichten, die ihr nach eigener Überzeugung zustand. Nachdem die getrennte Kassenhaltung gerade abgeschafft war, konnte sich die Regierung nur schwer mit dem Gedanken anfreunden, das Kassieren wieder den Ständen zu überlassen und selbst lediglich das Ergebnis zu kontrollieren.

Zwischen Regierung und Ständen herrschte in dem Punkt Konsens, dass es bei der Steueradministration zukünftig eine systematische Form der Beaufsichtigung geben müsste. Der Prozess der Entscheidungsfindung darüber, welche Seite Kassierer und welche Kontrolleure stellen sollte, war langwierig und nahm zeitweilig in der Diskussion über die Kassenthematik recht breiten Raum ein. Außer der Entweder-Oder-Variante besprachen die Verhandlungsparteien auch, ob nicht ein paritätisch besetztes Verwaltungs- bzw. Kontrollgremium die beste Lösung sei¹¹². Die Auseinandersetzungen verliefen ohne klare Trennlinie auf zwei Ebenen: Erstens spielte die verfassungs- und machtpolitische Frage eine Rolle, in wessen Kompetenzbereich die Verwaltung der Landesgelder fiel. Zweitens wurde darüber verhandelt, welche Administrations- und Organisationsweise am alltagstauglichsten zu sein versprach.

Zum ersten Punkt: Der Kompetenzstreit bewegte sich nicht im theoretischen Raum; vielmehr untermauerten beide Seiten ihre Position mit Argumenten, die auf die konkreten historischen wie die nach 1806 veränderten Gegebenheiten in Württemberg Bezug nahmen. Hier ging es weniger um die institutionelle Garantie der Verfassung als solcher, mehr darum, auf welchem Wege die vereinbarungsgemäße Verwendung der Steuergelder möglichst effektiv sicherzustellen sei. Die Verhandlungen konzentrierten sich somit auf eine zentrale praktische Komponente der Partizipationskultur in Württemberg.

¹¹² Die königliche Kommission brachte 1815 eine gemeinschaftliche oder kontrollierte ständische Verwaltung ins Gespräch, König Friedrich I. stellte aber unverzüglich klar, dass dies nicht in seinem Sinne sei. Erst Wilhelm I. zeigte sich in einer späteren Verhandlungsphase zu einem Kompromiss bereit, vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 137–140.

Die Ausgangslage stellte sich dabei wie folgt dar: König Friedrich vertrat entschieden die Meinung, dass die Kassenhaltung ausschließlich Aufgabe der Verwaltung und diese wiederum alleinige Aufgabe der Regierung sei. Schon bei der Erhebung der Steuern handele es sich um einen „Gegenstand der Vollziehungsgewalt“¹¹³. Eine separate ständische Kassenorganisation war abzulehnen, weil sie eine unrechtmäßige und schädliche Beteiligung an der ausübenden Gewalt darstelle¹¹⁴. In diesem Sinne entgegnete Freiherr von Wangenheim den Fürsprechern einer ständischen Kassenverwaltung:

„Warum sollen wir nun den Ständen diese verführerische Macht freiwillig einräumen, da wir sie, weil ohne sie der Staat als die Einheit von Volk und Regenten nicht bestehen kann, diesem einräumen müssen“¹¹⁵.

Und er fuhr fort, dass dem Regenten nicht nur Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollziehungsgewalt zustünden, sondern auch alle Verwaltungsbefugnisse. Die Stände dagegen hätten „wesentlich wissend, beurtheilend, controlirend und die unveräußerlichen Volksrechte durch ihre gesetzliche Kraft schützend“¹¹⁶ aufzutreten, damit die Ausgewogenheit gewahrt bliebe. Die Verfügung über das, was als Staatseigentum anzusehen war, musste demzufolge auch im konstitutionellen Rahmen einen integralen Bestandteil des exekutiven Kompetenzbereichs bilden.

Diese Sichtweise wurde zu Beginn der Verhandlungsphase von einigen Zeitgenossen dahingehend moralisch überspitzt, dass eigene Kassen den Charakter der Stände verderben und die Erfüllung ihrer selbst übernommenen Pflichten im Staat gefährden würden. Vor allem der unkontrollierte Umgang mit der Geheimen Truhe in der Vergangenheit müsse eine eindringliche Warnung sein¹¹⁷. Hegel sprach gar von der „inneren Zerrüttung und sittlichen Versumpfung“¹¹⁸, aus der sich eine staatszerstörende Eigenmacht der Stände herausbilde.

Das Urteil der Stände in derselben Sache fiel vollkommen anders aus. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass eine Kasse zu administrieren keineswegs gleichbedeutend damit war, sich monarchische Rechte anzueignen oder anzumaßen. Grundsätzlich zweifelten die Stände die Vorrangstellung des Regenten nicht an. Für sie stand außer Frage, dass sie zwar auf ihrem traditionellen Mitbestimmungsrecht beharren müssten, jedoch keine Beteiligung an der exekutiven Regierungsgewalt beanspruchen dürften. In einem anonym erschienen Aufsatz bekannte sich ein ‚außerständischer Altwürttemberger‘ ebenfalls zu dieser Haltung:

¹¹³ Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 36, Beilage Nr. 1, S. 84–86, hier S. 84 vom 29. Mai 1815 bzw. HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815.

¹¹⁴ Die so motivierte Ablehnung erfolgte bereits in der Entschließung zu den sechs Präliminarpunkten von 1815. Vgl. auch WINTERLIN, Verfassung, S. 55.

¹¹⁵ WANGENHEIM, Idee, Beilage II: „Über die sogenannte Landschaftskasse“, S. XXVIII.

¹¹⁶ Ebd., S. XXIX.

¹¹⁷ Vgl. ebd., S. XXVII.

¹¹⁸ HEGEL, Beurtheilung, S. 389, vgl. auch S. 392 f.

„Aber eine monarchische Regierung schließt nothwendig alles Mitregieren der Stände, wie jeder Corporation, aus. [...] Stände können [nach allgemein angenommenen Grundsätzen] nur Mitgesetzgeber, aber nicht Mitverwalter seyn“¹¹⁹.

Entscheidend war, dass die Stände einen klaren Unterschied zwischen der Verwaltung im Allgemeinen und der Administration der Steuerkasse im Besonderen machten. Während alle Bereiche der allgemeinen Staatsverwaltung exklusiv der Regierung zugesprochen wurden und es den Ständen fern lag, sich hier einzumischen, besaß die Administration der Steuerkasse ihrer Auffassung nach eine eigene Qualität. Diese ergab sich aus dem Umstand, dass die Befugnis, die Kasse mit den Landesgeldern zu leiten, der Befugnis, die Steuern zu bewilligen, folgte. War diese unstrittig ein ständisches Recht, musste es der Logik nach jene ebenfalls sein:

„Und so führt der Begriff des Rechts der Steuerwilligung nothwendig zum Begriff einer ständischen Casse. [...] Und so verhält sich denn das Recht der ständischen Casse im altwürttembergischen Sinne zum Rechte der Steuerwilligung wie das Product zu den Factoren, nämlich als eine nothwendige Folge, nicht etwa nur von einem zufälligen Interesse geboten, sondern des Begriffes selbst“¹²⁰.

Das Hauptanliegen der Stände, die rein ständische Steuerverwaltung, basierte mithin auf einem abgeleiteten oder sekundären Recht¹²¹. Daraus ergaben sich wiederum Konsequenzen für die Anwendung. Jakob Friedrich Weishaar, Mitglied des Instruktionskomitees, teilte die Ansicht, dass nicht die Verwaltung selbst, sondern deren Kontrolle Aufgabe der Stände sei. Dies stellte für ihn allerdings keinen Widerspruch zum Bestehen einer eigenen Kasse dar, denn die Stände würden darüber keine vollziehende Gewalt, sondern nur die Aufsicht ausüben. Sie träfen allein keine Entscheidungen über die Verwendung der Gelder, sondern trügen nur für die Weiterleitung an die vereinbarten Empfänger bzw. die zuständigen Kassen Sorge¹²². Käme es hingegen tatsächlich dazu, dass die Stände eine andere als die ihnen zuge dachte Aufgabe übernahmen, würde daraus eine komplette Umkehrung der Verhältnisse resultieren. Weishaar führte aus,

„Stände seyen nicht da, um zu verwalten, sondern um die Staatsverwaltung zu beobachten, ob sie den Gesezen gemäs geschehe. Würden Stände verwalten, so müsste am Ende die Regierung die Rolle der Stände übernehmen und diese kontrolliren. Die Leitung

¹¹⁹ ANONYM, Worte, S. 45. Der Einschub „nach allgemein angenommen Grundsätzen“ bezieht sich auf die gleichlautende Formulierung in HStAS, L 14 Bü 1, Entwurf des Erwidernschreibens an den König betr. Reskript vom 17. März 1815, verfasst von Bolley (Beilage Nr. 2 zum 4. Protokoll vom 22. März 1815 zur Sitzung vom 18. März 1815), [S. 30] (publiziert in Verhandlungen, Bd. 1, 1. Abt., Prot. 4, S. 73–88).

¹²⁰ Verhandlungen, Bd. 7, 20. Abt., Prot. 111, Beilage 4 vom 18. März 1816, Vortrag des Repräsentanten D. Zahn von Kalw das Recht der Steuerbewilligung betreffend, S. 173–199, Zitat S. 194 f. Zur Meinung, dass die Ständekasse aufs Engste mit dem Steuerbewilligungsrecht verbunden sei, vgl. LANG, Steuer-Verfassung, S. 101.

¹²¹ Vgl. BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 55 f.

¹²² Vgl. WEISHAAR, Blicke, S. 43 f., vgl. auch die Argumentation von BOLLEY, Finanzverwaltung, S. 60.

der Landesaße, welche den Ständen zustehe, sey keine Verwaltung im engern Sinn, sondern einzig eine Aufsicht, die den Zweck habe, [die] verabschiedete Verwendung der Landesgelder zu sichern“¹²³.

Auch der schon zitierte ‚außerständische Altwürttemberger‘ hob in seinem vermittelnden Aufsatz hervor, es komme darauf an, den Begriff der „Staats- und Finanzverwaltung“ richtig zu definieren. Verwalten heiße nicht, dass ausschließlich staatliche Beamte tätig werden dürften:

„Sondern den Staat verwalten, was allerdings nur Sache der Regierung ist, heißt, die Staatsgewalt so gebrauchen, daß im Staate das in Ausführung und zur Wirklichkeit gebracht wird, was die Gesetzgebung zur allgemeinen Regel gemacht hat“¹²⁴.

Zu diesem Zweck könne die Regierung durchaus Behörden wie die öffentliche Ständekasse einsetzen. Ein Risiko bestehe dabei nicht, da die Tätigkeit von der Regierung beaufsichtigt werde und im Rahmen der Gesetze ablaufe. Genau genommen sei, lautet die Schlussfolgerung des Altwürttembergers, „diese Cassenführung nur der Form nach ständisch, aber der Materie nach Sache der Regierung“¹²⁵.

Derartige Überlegungen ließen die ständische Steuerkasse als eine Institution erscheinen, die sich trotz ihre personellen Besonderheit reibungslos in die gesamte Staatsorganisation einfügte. Das Problem war jedoch, dass die Regierung ebenso wenig wie die Stände bereit war, allein auf Worte zu vertrauen. Das Argument, es könne nichts passieren, da klare Regeln galten, zog in die eine wie in die andere Richtung. Ständische Kassierer mochten nach Recht und Gesetz handeln, aber warum sollte dies für königliche nicht genauso gelten? Für sie versprach der Regent dasselbe.

Seine Zusage verfehlte auch nicht bei allen Ständevertretern ihre Wirkung, wie die Rede von Gleich in der Ständeversammlung am 23. Juni 1815 deutlich machte. Dieser stellte darin unter anderem fest, dass die gesamte Kassenverwaltung in den Händen der Regierung liegen müsse, da andernfalls die Landstände „Staats-Finanz-administratoren“ seien. Um zu verhindern, dass das Volk angesichts ständischer ‚Regierungsbeamter‘ misstrauisch würde, und um dem Land eine „systemlose und naturwidrige Verfassung“ zu ersparen, stehe den Ständen ausschließlich die Kontrolle der Staatskassen als zulässiges Mittel der Teilnahme zu Gebote¹²⁶.

¹²³ HStAS, L 14 Bü 21, Sitzungsprotokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees vom 12. Juni 1816, [S. 2f.].

¹²⁴ ANONYM, Worte, S. 73, vgl. auch S. 74.

¹²⁵ Ebd., S. 75.

¹²⁶ Verhandlungen, Bd. 3, 7. Abt., Prot. 44, Beilage Nr. 3 vom 23. Juni 1815, Rede des Repräsentanten Gleich, S. 118–131, Zitate S. 123. Mit seiner sehr regierungsfreundlichen Meinung kämpfte Gleich allerdings insgesamt auf verlorenem Posten, so dass er schon um seine Entlassung gebeten hatte. Zum Widerspruch gegen seine Auffassung vgl. ebd., Bd. 3, 8. Abt., Prot. 45, Beilagen Nr. 3 und 4. Insbesondere die Befürchtung, einer ständischen Verwaltung könne misstraut werden, wurde mit dem Gegenargument zu entkräften versucht, die Administration solle nicht durch die Ständeversammlung, sondern durch den ihr rechenschaftspflichtigen Ausschuss erfolgen, dazu ebd., Bd. 3, 9. Abt., Prot. 46, Beilage

Herrschte schon unter den Mitgliedern der Ständeversammlung Uneinigkeit, erzielte Regierung und Stände erst recht keine Übereinstimmung. Keine Seite vermochte die andere ausreichend davon zu überzeugen, dass ihr Personal zuverlässig und ihre Absichten aufrichtig seien. Angesichts der konträren Positionen drohten selbst vermeintliche Details einen Konflikt heraufzubeschwören. Die Regierung achtete daher penibel darauf, in der Auseinandersetzung über die Kassenrechte keinen Fehler zu machen. Es durfte kein Hintertürchen übersehen werden, durch welches sich die Stände doch noch in eine vorteilhafte Position bringen konnten. Konsequenterweise warnte daher das Komitee in Landständischen Angelegenheiten den König sogar, bei der Wortwahl vorsichtig zu sein, um nicht ‚versehentlich‘ zu viel zuzugestehen. Bedenklich war nach der Einschätzung der Komiteemitglieder die Aussage,

„den Ständen die genaueste Einsicht in die StaatsEinnahmen und Ausgaben, und jede Controle und Mitwirkung rücksicht. der Administration und Verwendung zu gestatten“,

wie sie im Konzept zur Entschließung über die sechs Präliminarpunkte stand. Die Komiteemitglieder teilten Friedrich ihre Ansicht mit,

„sich in dem Entwurfe des den ständischen Deputirten mitzutheilenden Aufsatzes [...] auf die Ausdrücke: ‚genaueste Einsicht und eine vollständige Controle rücksichtlich der Verwendung‘ beschränken zu müssen, weil der Beysatz: ‚Mitwirkung rücksichtlich der Administration und Verwendung‘ für eine wirkliche Theilnahme an der Administration, welche Gegenstand der vollziehenden Gewalt ist, ausgelegt werden, und zu weit führen könnte“¹²⁷.

Friedrichs Berater reagierten mit diesem Hinweis darauf, dass die ständischen Wortführer ein gesteigertes Maß an Sensibilität an den Tag legten, wenn es um die Deutung königlicher Entscheidungen ging. Ungenauigkeiten in der Formulierung mochten diese geschickt als Ansatzpunkt nutzen, um ihre Forderungen als erfüllt zu betrachten.

Einstweilen zeichnete sich keine Lösung ab. Die Situation schien einigermaßen ausweglos, da die Stände jede Alternative verwarfen, für die sie auf ihren alleinigen Führungsanspruch bei der Kasse hätten verzichten müssen. Das, was der König im Mai 1815 anbot, als er auf die sechs Präliminarpunkte reagierte, hielt die Mehrheit für unzureichend. Eine eingeschränkte Einsicht in die Einnahme- und Ausgabe-posten, wie sie die Regierung ermöglichen wollte, indem sie Etats und Kassenbestände mitteilte¹²⁸, werteten die Stände als „nicht genügendes Surrogat“ für die ständische Kasse. Letztere sei, stellten sie klar, unter anderem „zur Wiederbelebung

Nr. 3 vom 28. Juni 1815, Graf von Adelmann: Über das den Landständen zustehende Recht der Erhebung und Verwaltung der Steuern, S. 30–35, hier S. 32.

¹²⁷ HStAS, E 1 Bü 55, Anbringen des in Landständischen Angelegenheiten niedergesetzten Comité betr. Königl. Entschließung über die Präliminarpunkte vom 18. Mai 1815, 20. Mai 1815, [S. 2].

¹²⁸ Vgl. HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 18. Mai 1815; vgl. auch FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 171.

und Erhaltung des Staatscredits, zur Einhaltung eines geordneten Finanzplans“ notwendig¹²⁹. So blieb anfangs der Versuch, die Institution durch Rechte zu ersetzen, bereits im Ansatz stecken. Auch der Vorschlag der königlichen Kommissäre, einen Mittelweg zu beschreiten und die Steuerverwaltung einer gemeinschaftlichen Behörde zu übertragen, stieß erwartungsgemäß auf Ablehnung¹³⁰.

Nicht einmal einen königlichen Kontrolleur akzeptierten die Stände, da sie fürchteten, er würde sich mit der Zeit zum „wahren Kassendirektor“¹³¹ entwickeln¹³². Einen solchen „Stein des Anstoßes“¹³³ benötigte man ihrer Meinung nach überhaupt nicht, da der Regent bereits die Rechnungen prüfen lassen könne. Weishaar erkannte keinen Nutzen darin, den Kassierern, die strikt zur Einhaltung der formal korrekten Dekrete der Stände verpflichtet waren, eine Aufsichtsperson zur Seite zu stellen. Wohl aber sah er eine Gefahr darin, dass der König mit Hilfe eines Kontrolleurs jederzeit und zu genau über den Bestand an Geldern Bescheid wüsste. Dank dieser Kenntnisse wäre er nämlich in der Lage, vorhandene Überschüsse direkt für seine eigenen Kassen abzufordern. In der Folge könnten dann die Stände ihrerseits in finanzielle Schwierigkeiten geraten¹³⁴. Diesen Argumenten nach hielt das ständische Komitee die permanente Beobachtung geradezu für eine Einladung an die Regierung, sich bei der Kasse zu bedienen. Das dualistische Oppositionsverständnis zeigte immer noch Wirkung.

Ganz in der derselben gedanklichen Tradition und zugleich über sie hinausgehend war die Beigabe eines Kontrolleurs allerdings der Preis dafür, dass die Stände einen vom König bestätigten Kassierer einsetzen dürften. Die Regierungsseite wies die Gegner darauf hin, dass ohne dauernde Aufsicht nur eine zeitlich verzögerte Information des Königs gewährleistet sei. Außerdem sei es auch in anderen Ländern ganz üblich, Kontrolleure einzusetzen. Warum fragten die könig-

¹²⁹ Zitiert nach ebd., S. 172. Vgl. Verhandlungen, Bd. 3, 8. Abt., Prot. 45, Beilage Nr. 8, S. 58–67.

¹³⁰ Vgl. HStAS, E 1 Bü 55, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten die Resultate der Verhandlungen mit den Bevollmächtigten der Landstände betr. vom 8./9. Mai 1815. Die Reaktion der Stände kam für die Regierung nicht überraschend, vgl. HStAS, E 31 Bü 171, Votum des Staatsraths von Wächter aus Veranlassung der neuesten Erklärung der Landstände auf die ihnen mitgetheilte allerhöchste Resolution vom 18./25. Mai 1815, 15. Juli 1815; GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 139.

¹³¹ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50, Beilage Nr. 5 vom 15. Juli 1815, Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers die Idee der Staatsverwaltung in ihrer Anwendung auf Württembergs alte Landes-Verfassung, S. 124–149, Zitat S. 135.

¹³² HStAS, L 14 Bü 17, Relation über die zweite Conferenz, Beilage Nr. 1 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 28. April 1815.

¹³³ HStAS, L 14 Bü 17, Relation der vier Ständischen Commissarien über die am 1. May Nachmittags von 3 bis 1/2 7 Uhr statt gehabte Conferenz mit den königl. Herrn Commissarien, Beilage Nr. 1 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 2. Mai 1815, [S. 9].

¹³⁴ HStAS, L 14 Bü 17, Aufsatz von Weishaar betr. Grundsätze der Unterhandlungen mit den königlichen Bevollmächtigten, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 29. April 1815; vgl. Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 34, Beilage Nr. 1 vom 24. Mai 1815, Aufsatz von Weishaar: Über die Nothwendigkeit einer ständischen Casse, S. 6–19, hier S. 18.

lichen Kommissäre ihre ständischen Kollegen, sollte das Königreich hier eine Ausnahme bilden:

„und es müsse auffallend seyn, wenn man allein in Würtemberg sich gegen eine Controlle als das gewöhnlichste u[nd] natürlichste Mittel, die Oberaufsicht auszuüben, sträube. Es gehöre mit zur Basis einer festen u[nd] guten Verfassung, daß der Regent u[nd] die Stände gleiche Kenntnis von der ganzen Administration erlangen u[nd] dadurch alles Mistrauen entfernt werde“¹³⁵.

Wenn eine ständische Kassenleitung überhaupt mit den neuen Grundsätzen von Einheit und Gleichheit im Staatsaufbau vereinbar sein sollte, musste der König auf möglichst direkte Weise in der Institution präsent sein. Mit einem ‚Fremdkörper‘ an entscheidender Stelle funktionierte das gesamte System nicht. Friedrichs Bevollmächtigte ließen durchblicken, dass die Stände ihrem Landesherrn in dieser Frage unbedingt entgegenkommen sollten. Es stehe zu befürchten, „daß sich S[eine] Kön[igliche] Maj[estät] so sehr an diesem Punct stossen könnte, daß darüber die ganze Unterhandlung vereitelt werde“¹³⁶.

Zunächst einmal resultierte aus der Uneinigkeit tatsächlich die Vertagung des Landtags. Sie sollte Friedrich I. nach eigenem Bekunden Zeit geben, die vorgebrachten Beschwerden zu prüfen¹³⁷. Für Oktober 1815 wurde die Ständeversammlung erneut einberufen, und einen Monat später legte der König 14 Fundamentalpunkte vor, die den neuen Ausgangspunkt der Verhandlungen markierten. Darunter fanden sich u. a. das uneingeschränkte Steuerbewilligungsrecht der Stände (8. Punkt) und eine Schuldenzahlungskasse ohne Verwaltungsbeteiligung des Regenten (5. Punkt). Eine ständische Steuerkasse war zwar weiterhin nicht vorgesehen, dafür wurden die Nachweispflichten im Einnahmen- und Ausgabewesen betont. Die Mitglieder der Ständeversammlung waren geteilter Meinung über das königliche Entgegenkommen. Es bildete sich eine regierungsfreundliche Gruppierung um den Verleger Johann Friedrich Cotta und den Advokaten Ludwig Friedrich Griesinger, die unnachgiebigeren Altrechtler fanden in Heinrich Ernst Ferdinand Bolley ihren Anführer¹³⁸.

Unter diesen Bedingungen wurden die Gespräche im Januar 1816 wieder aufgenommen. Es verhandelten nun direkt zwei Komitees mit je fünf Mitgliedern, darunter Freiherr von Wangenheim für den König sowie Bolley und Weishaar für die Stände. Zur Unterstützung war weiterhin eine verkleinerte Königlichen Kommission in Verfassungsangelegenheiten tätig bzw. bildeten die fünf ständischen

¹³⁵ HStAS, L 14 Bü 17, Relation der vier Ständischen Commissarien über die am 1. May Nachmittags von 3 bis 1/2 7 Uhr statt gehabte Conferenz mit den königl. Herrn Commissarien, Beilage Nr. 1 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 2. Mai 1815, [S. 5].

¹³⁶ Ebd., [S. 6f.].

¹³⁷ Zur Entrüstung der Stände hielt er dies für vorrangig gegenüber „Disceptationen über Verfassungs- Gegenstände“, zitiert nach GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 174; vgl. Verhandlungen, Bd. 4, 10. Abt., Prot. 53 vom 24. Juli 1816, Beilage Nr. 6, S. 17–21.

¹³⁸ Zu den zwei Parteien vgl. FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 181 f.; GRUBE, Landtag, S. 497; WINTERLIN, Verfassung, S. 62 f.

Verhandlungsführer mit zunächst sieben, später 23 weiteren Repräsentanten ein Instruktionskomitee¹³⁹.

Der vom König eingesetzte Vermittler Carl August Freiherr von Wangenheim trat im April 1816 einigen Bemerkungen entgegen, die Heinrich Ernst Ferdinand Bolley verfasst hatte. Darin argumentierte der Ständevertreter in Rückbesinnung auf die Erfahrung vergangener Tage, die Steuern müssten in eine allein von den Ständen verwaltete Kasse fließen, damit das Retentionsrecht ausgeübt und das Land vor willkürlichen Steuererhebungen geschützt werden könnte. Dem widersprach von Wangenheim. Für ihn entbehrte ein Szenario, wie es Bolley entwarf, jeglicher Grundlage, war doch zu jeder Ausschreibung die Zustimmung der Stände erforderlich. Generell käme ein Zurückbehalten der Steuern ohne ein vorheriges Verfahren, rein nach Belieben, nicht in Frage. Im Falle des Falles würde ersatzweise immer noch eine Anweisung an die Amtspfleger genügen, oder die fragliche Steuerquote könnte einstweilen in der Schuldzahlungskasse sichergestellt werden¹⁴⁰. Nach von Wangenheims Ansicht lief die Forderung des Altrechters folglich ins Leere, denn es konnte wohl kaum Bedarf an einer Kasse behauptet werden, die dazu dienen sollte, vermeintliches Unrecht mit tatsächlichem zu bekämpfen.

Bolley seinerseits gab sich Mühe, gerade diesen Eindruck zu vermeiden. Er plädierte dafür, die Kasse soweit zu öffnen, wie es ohne Risiko vertretbar schien. Ihm war klar, dass eine Rückkehr zur Ständekasse nur dann in Frage kam, wenn eine umfassende Oberaufsicht durch die Regierung gewährleistet wurde. Schied ein Kontrolleur zu diesem Zweck aus, da er einen zu großen Einfluss auf die Geschäfte gewinnen könnte, blieben die Kassenberichte das bevorzugte Mittel, um die königlichen Behörden mit den gewünschten Informationen zu versorgen. Habe früher der Grundsatz der Geheimhaltung gegolten, solle zukünftig „Publicität“¹⁴¹ herrschen. Hierzu sei es nötig, die Einrichtungen den neuen Prinzipien entsprechend zu gestalten, wobei ein größeres Maß an Öffentlichkeit den Ständen selbst zum Vorteil gereiche. Durch die Vorlage monatlicher Rapporte sei sichergestellt,

¹³⁹ Auf ständischer Seite waren u.a. vertreten: Georg Friedrich Karl Graf zu Waldeck und Pyrmont, Georg Friedrich Fischer, Eberhard Friedrich Georgii, Heinrich Immanuel Klüpfel, Christian Jakob Zahn und Johann Christian von Schott (* 24.7.1755 † 1841), Regierungsrat in Tübingen, 1799–1809 Amtsvorsteher in Stuttgart, gewählter Abgeordneter für den Landtag vom 15. März 1815, 1815–1817 Mitglied der Ständeversammlung des Königreichs Württemberg, Abgeordneter der sieben ‚guten Städte‘ für Tübingen. Vgl. FRICKER, Verfassungsurkunde, S. XII–XIII; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 182, 184.

¹⁴⁰ HStAS, L 14 Bü 19, Gegenbemerkungen gegen einige Bemerkungen über die Zusammenstellung der Resultate, Beilage Nr. 5 (7) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI / Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

¹⁴¹ HStAS, L 14 Bü 20, Votum des Amtsschreibers Bolley für monatliche Kassen Rapporte, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 30. April 1816, [S. 6]; vgl. auch allgemein das Sitzungsprotokoll vom 30. April 1816 zur mehrheitlich positiven Aufnahme des Vorschlags von Bolley.

dass außer dem Regenten auch der Ausschuss, wie ihn die Stände forderten, seiner Aufsichtspflicht nachkommen könne. Im Ergebnis dürfte dies nicht nur einen Vertrauensgewinn bei Volk und Regierung erwarten lassen, sondern auch unabdingbare Voraussetzung für einen Erfolg der ständischen Verhandlungen sein,

„weil man hiedurch die Regierung und das Volk überzeugen muß, daß die Stände bei der Selbst-Verwaltung der Steuern, wovon sie nie abgehen werden, durchaus keine selbstsüchtign Absichten bezwecken, daß bei solcher gar kein Mißbrauch denkbar ist, daß vielmehr die Regierung allein den Einfluß auf die Verwaltung hat, welchen das öffentliche Wohl nur immer fordern kann. Ja [...] die Einrichtungen, die wir jetzt vorgeschlagen haben, halte ich für die einzige Bedingung, um die Selbstverwaltung der Steuern überhaupt zu erhalten“¹⁴².

In den wenigen Verhandlungsmonaten 1815 war es unmöglich gewesen, den Kompetenzstreit zu lösen. 1816 erfuhren die Diskussionen nicht nur durch die Idee, das Berichtswesen den neuen Anforderungen anzupassen, eine Ausweitung. Da keine Seite nachgeben wollte, stand kurzzeitig auch die Alternative im Raum, dass sich Stände und Regierung die Administration der Steuerkasse teilen könnten. Im April 1815 hatten die Stände zum ersten Mal sowohl eine doppelte Besetzung der Kassiererstelle als auch eine gemeinschaftliche Steuerkassendeputation abgelehnt¹⁴³. Dieses Spiel wiederholte sich in ähnlicher Form im Mai 1816. Zu Beginn dieses Monats verfassten die königlichen Kommissarien eine Note, die einige Resultate der bisherigen Verhandlungen und weitere Überlegungen festhielt. Darin hieß es unter anderem:

„In Hinsicht auf die vorgeschlagene SteuerKasse sind die Königl[ichen] Commissarien bereit, dazu mitzuwirken, daß eine eigene Kasse errichtet wird, in welche sämtliche directe und indirecte Steuern fließen, deren Ausgaben sich auf Zahlungen an einzelne Kassen beschränken, und woraus schlechthin keine Zahlung geschehen kann, welche nicht gemeinschaftlich verabschiedet wäre“¹⁴⁴.

Dieser Vorschlag beinhaltete allerdings nicht, dass die Kasse von den Ständen allein geführt werden dürfte. Immerhin waren die königlichen Verhandlungsführer bereit, dafür einzutreten, dass die Stände bei der Steuerkasse einen zweiten Kassierer stellen durften. Möglicherweise handelten die Kommissarien hier eigenmächtig oder vorschnell. Es lässt sich nicht klar sagen, inwieweit der Regent mit dieser Variante einverstanden war, oder ob ihm bereits ein einzelner ständischer Kassierer zu weit ging. Die ständischen Bevollmächtigten hielten diese Alternative indes ohnehin für inakzeptabel, da einerseits grundsätzlich nicht klar definiert sei, in welchem Verhältnis die beiden Amtsinhaber zueinander stehen sollten, und es anderer-

¹⁴² HStAS, L 14 Bü 20, Votum des Amtsschreibers Bolley für monatliche Kassen Rapporte, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 30. April 1816, [S. 7f.]

¹⁴³ HStAS, E 31 Bü 173, Protokoll der 2. Unterhandlung der königlichen Kommissarien mit den ständischen Bevollmächtigten am 27. April 1815.

¹⁴⁴ HStAS, L 14 Bü 20, Note der königlichen Kommissarien über Cap. XVI. v. d. Verwaltung der Landesgelder vom 9. Mai 1816, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816, [S. 3f.].

seits fraglich schien, ob sich ein ständischer Kassierer in der Praxis überhaupt gegen einen königlichen Kollegen, der direkt der vorgesetzten, ebenfalls rein königlichen Steuerbehörde unterstand, durchsetzen könnte¹⁴⁵.

Am 29. Mai 1816 formulierten die ständischen Bevollmächtigten noch einmal die zentrale Forderung nach einer von den Ständen verwalteten Steuerkasse¹⁴⁶. Sie blickten mit Skepsis auf die verbleibenden Möglichkeiten, eine Übereinkunft zu erzielen, denn die Mitglieder des Instruktionskomitees fürchteten, bereits jetzt mehr Zugeständnisse gemacht zu haben, als dem Volk gefallen würde¹⁴⁷. Sie hatten nicht nur eingewilligt, ausschließlich gemeinschaftlich verabschiedete Ausgaben zu tätigen, sondern auch zugestimmt, Kassenrapporte an den Ausschuss sowie auf Wunsch auch an das Staatsministerium zu leiten. Die Rechnungen sollten von königlichen und von ständischen Kommissarien gemeinsam geprüft werden. Über die Resultate würde sodann dem Staatsministerium und der Ständeversammlung Bericht erstattet¹⁴⁸. Eine unkontrollierte Verwendung der Gelder wäre unter diesen Bedingungen praktisch ausgeschlossen. Der Ausschuss stünde sowohl dem Volk als auch der Regierung gegenüber in der Pflicht.

Darüber hinaus hatte Bolley einen guten Monat zuvor in die Waagschale geworfen, dass die Stände dem König etwas mehr Entscheidungsfreiheit lassen könnten, als lediglich ihren ernannten Kassierer zu bestätigen oder abzulehnen. Bolley versuchte, den Regenten für sein Kassenprojekt zu gewinnen, indem er dessen Mitbestimmungsrechte größer erscheinen ließ, als sie in Wirklichkeit sein mochten:

¹⁴⁵ HStAS, L 14 Bü 20, Relation der ständischen Kommissarien über die Unterhandlung mit den königlichen Bevollmächtigten über die Verwaltung der Landesgelder vom 6. Mai 1816, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816. Ähnliche Bedenken hatte Bolley bereits 1815 in Zusammenhang mit der Kontrollfrage geäußert: „Und läßt es sich auch nur mit der allergeringsten Wahrscheinlichkeit erwarten, dass durch das Veto eines ständischen Controleurs bei einer landesherrlichen Kasse auch nur eine einzige Ausgabe möge verhütet werden?“, Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50, Beilage Nr. 5 vom 15. Juli 185, Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers die Idee der Staatsverwaltung in ihrer Anwendung auf Württembergs alte Landes-Verfassung, S. 124–149, Zitat S. 136.

¹⁴⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Note der ständischen Commissarien an die königlichen, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 29. Mai 1816, verfasst von Bolley und Weishaar.

¹⁴⁷ Besonders Carl Heinrich Fetzer sah die nachgiebige Haltung kritisch und fragte, was bei so viel Entgegenkommen noch von der Ständekasse übrig bleibe, HStAS, L 14 Bü 21, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, (wohl fälschlich datiert als Beilage zum Protokoll vom 28. Mai 1816).

¹⁴⁸ Vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Fragen über das Steuer- und Caßen-Wesen von Bolley, Beilage Nr. 3/4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. Mai 1816; HStAS, E 31 Bü 240, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König vom 13. September 1816.

„(um mehr das Ansehen sich zu geben, daß die Verwaltung eine gemeinschaftliche sey könnten die Stände auch mit dem Vorschlag von zwey Individuen sich begnügen“¹⁴⁹.

Die ständischen Bevollmächtigten betonten zugleich, dass mit den von ihnen angebotenen Modifikationen auch ohne eine Beteiligung der Regierung an den Verwaltungsaufgaben alle Kriterien erfüllt seien, die dem Regenten wichtig waren:

„Bei den Beschränkungen, welche das ständische Comité jetzt unter der wesentlichen Voraussetzung, daß über den Umfang und die Einrichtungen der Sustentations-Casse eine Verabschiedung getroffen werden könne, bei der allgemeinen Steuer-Casse sich gefallen lassen will, verdient die letztere nicht mehr den Namen einer ausschliessenden ständischen Casse. Sie ist vielmehr, wenn sie gleich unter der ausschliessenden Direction der Stände steht, doch in so ferne wahrhaft gemeinschaftlich, als die Beamten, welche mit keiner Administration im engern Sinn des Worts beauftragt sind, eine gemeinschaftliche Instruktion erhalten“¹⁵⁰.

Dem Regierungspersonal wäre demnach jenseits des Verwaltungsalltags genügend Raum für Mitwirkung gegeben, denn schließlich sollte über die Arbeitsweise gemeinsam entschieden werden. Kurz gesagt: Die Kasse stünde zwar unter alleiniger Verwaltung der Stände, wäre ihrem „Wesen nach“ jedoch eine gemeinschaftliche Institution¹⁵¹.

Nach Bolleys Überzeugung kamen die Stände dem König mit den jüngsten Zusagen weit entgegen¹⁵². In mehreren Bereichen wollten die Stände zukünftig auf Zusammenarbeit statt auf Opposition setzen. Die Ernennung des Kassenpersonals sollte zwar eher pseudogemeinschaftlich erfolgen, indem der König einen von zwei ständischen Kandidaten auswählte. Solange zugleich aber sichergestellt war, dass

¹⁴⁹ HStAS, L 14 Bü 19, Neues Caßen Project, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 7 (9) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI. Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816, [S. 5]; vgl. auch HStAS, L 14 Bü 21, Relation über Cap. XVI, besonders in Beziehung auf die Note der k. Commissarien, Beilage Nr. 1 vom 22. Mai 1816 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, verfasst von Klüpfel.

Unklar ist, was Fetzer meint, wenn er davon spricht, dass es durch diese Maßnahme nur noch einen „angeblich ständischen“ Kassierer gäbe. In der Note der königlichen Commissarien vom 9. Mai 1816 findet sich kein Hinweis darauf, dass die Auswahl aus zwei Kandidaten eine Idee der Regierung war, vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, (wohl fälschlich datiert als Beilage zum Protokoll vom 28. Mai 1816), verfasst von Fetzer, [S. 2].

¹⁵⁰ HStAS, L 14 Bü 21, Note der ständischen Commissarien an die königlichen, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 29. Mai 1816, verfasst von Bolley und Weishaar, [S. 5 f.].

¹⁵¹ Verhandlungen, Bd. 13, 38. Abt. Prot. 210 vom 2. Juni 1817, S. 1–196, Zitat S. 140 bzw. BOLLEY, Votum, S. 28; vgl. BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 53.

¹⁵² HStAS, L 14 Bü 20, Bolleys Votum Scriptum über Cap. XVI, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816. Mit dieser Meinung stand der Alt-rechtler keineswegs allein da. Auch andere Zeitgenossen waren der Auffassung, die Stände hätten bereits „größte Nachgiebigkeit“ gezeigt, vgl. WALDECK-PYRMONT, Ständische Verhältnisse, S. 9–11.

nur gemeinsam verabschiedete Ausgaben getätigt und Schulden aufgenommen werden durften, sodann die Verwaltungsrichtlinien in Kooperation erlassen und die Rechnungen von beiden Seiten geprüft wurden, wenn schließlich noch die Öffentlichkeit der Sustentationskasse gegeben war, stand die Regierung nicht schlecht da.

Der Spielraum war damit allerdings ausgeschöpft. Wie Bolley in der Rückschau äußerte, herrschte im Mai 1816 unter den Mitgliedern des Instruktionskomitees die Meinung vor, mit den Beteiligungszusagen an die Regierung sei „auf die den Ständen nach den Grundgesetzen zustehende einseitige Disposition über die Landes-Gelder Verzicht geleistet“¹⁵³ worden. An ihrem Alleinverwaltungsanspruch ließen die Stände nicht rütteln. Doch dieser war das große Hindernis für die Einigung. Die Rollenverteilung im Finanzwesen, wie sie den Ständen vorschwebte, passte weder zu den Grundsätzen von Einheit und Gleichheit in allen Zweigen der Administration, noch entsprach sie der vom König angestrebten konstitutionellen Neuordnung, mit der Württemberg den Dualismus endgültig hinter sich lassen sollte. Es überrascht daher nicht, dass die Stände mit den vermeintlich großzügigen Mitwirkungsvorschlägen keinen Erfolg verbuchten. Der König erklärte sich allenfalls bereit, einer personell geregelten gemeinsamen Verwaltung zuzustimmen.

Besonders merkwürdig fanden es die Stände in diesem Zusammenhang, dass die Regierung mit zweierlei Maß zu messen schien:

„Nun, daß aber eine ständische CassenVerwaltung [...] mit dem Wohl des Staates irgend etwas Unvereinbarliches haben sollte, daß läßt sich um so weniger denken, da den Ständen ja von den königlichen Herren Commissarien selbst für die Schuldenzahlung die ausschliessende Verwaltung der directen Steuer oder auch der Accise angeboten war“¹⁵⁴.

In diesem Punkt zeigte sich, wie die Regierung versuchte, auf der einen Seite von den Vorteilen der ständischen Kassenverantwortung zu profitieren, ohne auf der anderen Seite die Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Den Kredit der Stände wollte der König gerne nutzen, ein Sondervermögen störte dagegen den Machtanspruch des Landesherrn. Es war somit ganz willkommen, dass sich die Schuldenzahlungskasse als Köder auswerfen ließ, um den Ständen den Verzicht auf die Steuerkasse schmackhaft zu machen. Wie das obige Zitat zeigt, wendeten die Stände das Angebot der Regierung jedoch gegen dieselbe. Sie gaben sich nicht mit dem kleinen Finger zufrieden.

In den Augen des Instruktionskomitees war es nicht minder auffällig, dass der König beabsichtigte, die Bezeichnung ‚Steuerkasse‘ beizubehalten bzw. auf die Staatskasse zu übertragen. Was durchaus als sinnvolle Maßnahme gewertet werden

¹⁵³ Verhandlungen, Bd. 13, 38. Abt., Prot. 210 vom 2. Juni 1817, S. 1–196, Zitat S. 121 bzw. BOLLEY, Votum, S. 9.

¹⁵⁴ HStAS, L 14 Bü 21, Note der ständischen Commissarien an die königlichen, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 29. Mai 1816, verfasst von Bolley und Weishaar, [S. 7].

konnte, um klare Strukturen im Kassensystem zu schaffen, hielten die Stände für reine Taktik. Sie selbst hatten zu diesem Zeitpunkt die Absicht, im Verfassungsentwurf auf den Ausdruck „Ständische Casse“ bzw. „die ganz bezeichnende Benennung LandesCasse“ zu verzichten und stattdessen objektiver von einer „Steuer-Casse“ zu sprechen¹⁵⁵. Die Regierung versuchte offensichtlich, sich die positive Konnotation des Begriffs zu Nutzen zu machen. Die Stände erkannten hierin ein deutliches Zeichen, dass die Gegenseite in Wahrheit um die „Wichtigkeit und Unentbehrlichkeit“ der Institution wusste. Christian Jakob Zahn lastete den königlichen Kommissarien an,

„daß sie den Nahmen genehmigen, wodurch sie allerdings aussprechen, daß sie den Werth des Wesens einsehen. Sie scheinen nämlich zu hoffen, daß der Nahme eben die Wirkung thun werde, welches man ehemals der Sache verdankte. [...] Wir wissen, daß eine Casse unter ausschließlicher Verwaltung des Regenten oder unter überwiegendem Einflusse desselben, ebenso wenig den Staats-Credit herstellen, noch den Bürger über die Verwendung der Abgaben beruhigen, noch vor einem Uebermaß derselben sichern kann, als die Staats-Casse dieß in den letzten 10 Jahren zu thun vermochte. Daß man das, was man unter der absoluten Herrschaft StaatsCasse nannte jetzt respective SteuerCasse nennt, kann das Publicum und uns weder täuschen noch trösten“¹⁵⁶.

Die Stände waren umso mehr verstimmt, als die königlichen Kommissarien von etlichen ihrer früheren Zusagen Abstand nahmen und stattdessen neue Angebote machten, bei denen die Stände schlechter gestellt wurden. Ein Beispiel war die gemeinschaftliche Steuerbehörde. Den Vorschlag, eine solche einzurichten, lehnte die Regierung jetzt ab, obwohl sie ihn ursprünglich selbst unterbreitet hatte. Auch bei der ständischen Kassenverwaltung ruderten die Verhandlungsführer des Königs zurück. Die Posten sollten genau anders herum verteilt werden als bisher vorgesehen: Statt von einem königlichen Kontrolleur neben einen ständischen Kassierer war nur noch die Rede von einem ständischen Kontrolleur neben einem königlichen Kassierer. Eine derartige Umverteilung der Rollen kam schlicht der Verweigerung einer Ständekasse gleich. Unter der Voraussetzung,

„daß das Recht der Selbstbesteuerung nicht nur etwa in der ständischen Casse ein nützliches Mittel findet, durch welches dasselbe leichter und sicherer ausgeübt werden kann, sondern daß eine solche Ausübung, wie die Vernunft und der gesellschaftliche Vertrag sie fordern, ohne ständische Casse durchaus unmöglich ist“¹⁵⁷,

schien es Zahn inakzeptabel, auf die veränderten Bedingungen einzugehen.

Die Beratungen kamen so langsam voran, dass Friedrich I., nachdem er bereits im April 1816 eine effizientere Vorgehensweise angemahnt hatte, im August die

¹⁵⁵ HStAS, L 14 Bü 21, Beilage Nr.4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816 (wohl fälschlich datiert auf Beilage zum Protokoll vom 28. Mai 1816), verfasst von Fetzer, [S. 1].

¹⁵⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Über Kap. XVI. von der Verwaltung der Landesgelder, und die Note der k. Commissarien vom 9. Mai 1816, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, [S. 2].

¹⁵⁷ Ebd., [S.3].

Vorlage eines Verfassungsentwurfes innerhalb der nächsten 4–6 Wochen verlangte¹⁵⁸. Damit endeten die gemeinsamen Besprechungen, und die Komitees arbeiteten getrennt weiter¹⁵⁹.

Was die Stände in ihrem Verfassungsentwurf vom September 1816 formulierten, blieb hinter dem zurück, was die Regierung an Entgegenkommen erwartete. Das unbedingte, jährliche Steuerbewilligungsrecht wurde ebenso verlangt wie die Zwischenschaltung einer besonderen Steuerkasse, die unter bestimmten Bedingungen auch berechtigt wäre, Steuergelder zurückzuhalten. Während die Verantwortung für den Einzug der direkten und indirekten Steuern einer gemeinschaftlichen Behörde unter dem Finanzministerium zufallen würde, sollten Steuer- und Schuldenzahlungskasse dem von beiden Seiten kontrollierten ständischen Ausschuss unterstellt sein. Von dem Plan, für den Posten des Kassierers bei der Steuerkasse zwei Kandidaten zur Auswahl durch den König vorzuschlagen, waren die Stände wieder abgerückt, bei der erforderlichen Bestätigung für den einzigen ernannten Kassierer blieb es jedoch. Auf Verlangen würde das Staatsministerium monatliche Rechnungsberichte erhalten¹⁶⁰. Ein königlicher Kontrolleur fand keine Erwähnung; die Institution wahrte ihren rein ständischen Charakter. Die Regierung sollte ihre Aufsicht allein mittels der nachträglichen Überprüfung der Geschäftstätigkeit ausüben.

Da es den Ständen während der gesamten Verhandlungen schwerpunktmäßig darum ging, die vereinbarungsgemäße Verwendung der Gelder sicherzustellen, bot sich nichts so vielversprechend für einen Konsens an wie ihr Aufsichtsanspruch. Freiherr von Wangenheim, der spätere Vermittler, brachte die Überlegungen schon 1815 auf den Punkt. Einerseits forderte er die Stände auf, den Landesherrn nicht länger wie „einen Verschwender und Kassendieb“ zu behandeln, sondern ihn das Vertrauen des Landes gewinnen zu lassen. Gleichzeitig versuchte er, ihre Sorgen zu zerstreuen, indem er als Ersatz für die Kassenverwaltung eine Ausweitung und konstitutionelle Verankerung der ständischen Kontrollrechte in Aussicht stellte¹⁶¹:

¹⁵⁸ Im April 1816 hatte das Komitee in Landständischen Angelegenheiten noch erwartet, dass die Verfassungsarbeiten bis spätestens Ende Mai abgeschlossen sein würden (HStAS, E 1 Bü 61, Gutachten des Komitees in Landständischen Angelegenheiten vom 17. April 1816). Im August bestritt der König, dieser Vermutung damals Glauben geschenkt zu haben und zeigte sich zum Durchgreifen entschlossen, da er fürchtete, dass der langwierige Verfassungstreit ihn und das Königreich allmählich lächerlich mache. Abgesehen davon hatte er tatsächlich im Vertrauen auf ein baldiges Ende der Verhandlungen seit April auf eine dringend erforderliche Steueraushebung verzichtet (HStAS, E 31 Bü 1500, Reskript an das Staatsministerium vom 20. April 1816; HStAS, E 31 Bü 1500, Reskript an das Staatsministerium vom 18. August 1816; HStAS, E 1 Bü 63, Konzept eines Reskripts des Königs an das Königliche Staatsministerium vom 9. August 1816).

¹⁵⁹ Vgl. WINTERLIN, *Verfassung*, S.63. Zu den Beratungen im Einzelnen vgl. FRICKER/ GESSLER, *Geschichte der Verfassung*, S.183–191; GERNER, *Vorgeschichte und Entstehung*, S.302–317.

¹⁶⁰ Kapitel XV §§ 3, 5 und Kapitel XVI §§ 1, 4 des Verfassungsentwurfs von 1816.

¹⁶¹ WANGENHEIM, *Idee*, S.246. Ein erstes Angebot enthielt eine königliche Resolution vom 3. Juni 1815 (vgl. *Verhandlungen*, Bd.3, 9. Abt., Prot. 48, Beilage Nr.2 mit Unterbeilage

„Und Ihr sollt ja nicht blind vertrauen, Ihr sollt ja überall und auch in Kassensachen so sehen, daß nichts vor euch verborgen bleiben könne in der ganzen Staatshaushaltung“¹⁶².

Auf ständischer Seite zeigte sich der Abgeordneter Johann Friedrich Cotta als einer der Wenigen einsichtig. Er erkannte das Potential in den Vorschlägen, welche der König in einer Resolution vom 3. Juni 1815 unterbreitet hatte. In den §§ 5–8 legte der Regent fest, dass den Ständen Staatseinnahmen und -ausgaben mit Etats zur Kenntnis gebracht und eine Beteiligung an der Schuldenverwaltung eingeräumt werden sollten. Cotta missfiel hierbei allerdings insbesondere, dass die Einkünfte der Domänen von der Mitteilung ausgenommen sein sollten, obwohl diese Informationen eine wichtige Rolle bei der Entscheidung spielten, ob ein Steueransinnen gerechtfertigt war.

Insgesamt hielt Cotta die Zusagen des Königs noch für unzureichend, appellierte aber an die Stände, sich der Idee, für mehr Aufsichtsrechte über die gesamten Staatsfinanzen auf eine ständische Steuerkasse zu verzichten, nicht zu verschließen. In der Vergangenheit hatten sie sich ausschließlich um die Kontrolle der Steuern gekümmert und eine verlässliche Übersicht über die Domanialeinnahmen gar nicht eingefordert. Nach Cottas Auffassung waren sie damit hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben. An der Institution der Ständekasse war zwar anerkanntermaßen viel Nützliches, doch hielt Cotta den Zeitpunkt für gekommen, weiter zu denken, und den Rahmen der Beteiligung auf andere Art und Weise zu vergrößern. Einzig die Grenzziehung zwischen Landesgeldern und herrschaftlichen Einnahmen musste noch beseitigt werden:

„Dieser Mangel muß gehoben werden, und gelingt dieß, so haben die Landstände in Wahrheit für ihre Rechte und das Wohl des Vaterlandes mehr gewonnen, als selbst durch die Wiederherstellung einer ständischen Kassenverwaltung nach alter Einrichtung“¹⁶³.

Nach Lage der Dinge galt es, im Laufe der Verhandlungen zu entscheiden, ob eine ständische Kasse oder eine umfassende ständische Kontrolle vorzuziehen sei. Es ging mithin um die essentielle Frage, ob sich trotz eines Bruchs mit den alten Strukturen funktionale Kontinuität wahren ließ. Ähnlich wie für Cotta stand auch für den regierungsfreundlichen Abgeordneten Carl August Eschenmayer¹⁶⁴ bereits früh die Entscheidung zu Gunsten der Kontrollbefugnisse fest. Der Mehrheit der Stände warf er eine rückwärtsgewandte Sturheit vor, welche die Verfassung gefährde statt sichere:

vom 12. Juli 1815, Aufsatz von Cotta über das Kassenwesen und die 14 Fundamentalpunkte vom 13. November 1815.

¹⁶² WANGENHEIM, Idee, S. 246.

¹⁶³ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 48, Beilage Nr. 2 mit Unterbeilage vom 12. Juli 1815, Aufsatz von Cotta über das Kassenwesen: Bemerkungen zu der königlichen Resolution vom 3. Juni 1815, betreffend die Mitwirkung der Stände bei der Finanzverwaltung des Staates, S. 83–96, hier S. 87–91, Zitat S. 90f.

¹⁶⁴ Adam Carl August Eschenmayer (* 04.07.1768 † 17.11.1852).

„Aber da ziehen sie ihre todten Cassen vor, die zu nichts nützen, und wollen lieber keine Controle haben. Heißt dieß sorgen für das Wohl des Volks?“¹⁶⁵

Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Zugeständnisse der Regierung nicht uneigennützig waren. Keineswegs ließ sich jede Entscheidung, die den ständischen Ansprüchen Rechnung trug, darauf zurückführen, dass die entsprechenden Forderungen als vollkommen gerechtfertigt galten. In der Beratung der Staatsminister vom 14. Oktober 1816 wurde vielmehr deutlich, in wie weit das Entgegenkommen nur ein Beruhigungsmittel für die Stände war¹⁶⁶. Zur Diskussion stand, ob der königlichen Domonialkasse ein ständischer Kontrolleur beigegeben werden sollte¹⁶⁷. Dies wäre das Pendant zu der umgekehrten Regelung bei der Steuerkasse gewesen, denn es gab offenkundig eine Parallele zwischen den Problemen, welche die Regierung damit hatte, zufriedenstellende Einsicht in die ständischen Kassenrechnungen zu erhalten, und den Schwierigkeiten, mit denen die Stände bei der Überprüfung der Staatskassenakten konfrontiert waren. Unter diesen Umständen war der König eher bereit, Kontrolleure bei den Regierungskassen hinzunehmen als die Steuerverwaltung in irgendeiner Form den Ständen zu überlassen. Graf von Zeppelin¹⁶⁸ sprach wohl aus, was auch der Landesherr dachte. Im Protokoll wird sein Beitrag wie folgt wiedergegeben:

„Da es in jeder Verfassung ein Haupt Praerogativ der Stände sey, über die Verwendung der LandesGelder zu wachen: so sey es ehrenvoller für den Regenten, wenn sie bloß Controleure haben. Da der König die Landständische CassenVerwaltung nicht wolle, so sey den Ständen, um sie zu beruhigen, der Controleur zuzugestehen“¹⁶⁹.

Ähnlich hatte sich im September 1816 bereits das Komitee in Landständischen Angelegenheiten geäußert, als es über das siebte Kapitel des neuen königlichen Verfassungsentwurfs beriet:

¹⁶⁵ (ESCHENMAYER), Replik, S. 57, vgl. auch S. 89f. und 112–116; vgl. dazu ebenfalls ESCHENMAYER, Worte, S. 18–20.

¹⁶⁶ HStAS, E 31 Bü 236, Beratung der Staatsminister vom 14. Oktober 1816.

¹⁶⁷ Der zur Regierungssicht neigende Verleger Johann Friedrich Cotta hatte diese Idee bereits zu Beginn der Verhandlungen präsentiert. Der Kontrolleur bei der Domonialkasse zählte für ihn zu den Bedingungen, unter denen die Stände auf eine eigene Steuerkasse verzichten könnten, dazu Verhandlungen, Bd. 3, 7. Abt., Prot. 44, Beilage Nr. 4, Cotta: Erklärung und Gegenerklärung, S. 143–152, hier S. 144f.

¹⁶⁸ Ferdinand Ludwig Graf von Zeppelin (* 28.11.1772 † 21.1.1829), seit 1811 Staatsrat, 1812–1814, 1816–1819 Minister der Auswärtigen Angelegenheiten, 1814 Staats- und Konferenzminister, 1815–1816 Minister der Geistigen Angelegenheiten, 1816–1819 Staatsminister und Geheimer Rat.

¹⁶⁹ HStAS, E 31 Bü 236, Beratung der Staatsminister vom 14. Oktober 1816, [S. 4f.]. Bolley hatte demgegenüber schon Monate zuvor gefragt, ob es tatsächlich angenehmer für den Regenten sei, Kontrolleure zu haben, die „jeden seiner Schritte sogar bei der Kammerkasse belauschen“, Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50 vom 15. Juli 1815, Beilage Nr. 5: Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Würtembergs alte Landes-Verfassung u.s.w.‘, S. 124–149, hier S. 134.

„In Hinsicht auf die Domanial-Kasse erhalten zwar die Stände ein neues Recht [...]. Es ist aber solches als ein zweckdienlicher und an sich für den Landesherrn ganz unnachtheiliger Ersatz für das vormalige Recht der einseitigen landständischen Steuer-Kassen-Verwaltung anzusehen, und die Zugestehung dieser Befugniß ist für die Stände um so mehr von wesentlichem Interesse, als sie die Verbindlichkeit zu übernehmen haben, den Abmangel in der Domanial-Kasse durch die Zuflüsse der Steuerkasse zu decken“¹⁷⁰.

Entscheidende Bedeutung kommt indes den von dem Grafen Zeppelin gewählten Worten „um sie zu beruhigen“ zu. Ihnen lag nicht nur guter Wille zugrunde, sondern auch ein gewisses Kalkül. Justizminister Hans Otto von Lühe¹⁷¹ wurde deutlicher und erklärte, eine Kontrolle zu genehmigen, sei die beste Möglichkeit, den Ständen zu verkaufen, dass sie weder am Einzug noch an der Administration der Steuern direkt beteiligt sein würden. Von Lühe deutete darüber hinaus an, dass die Regierung sich noch ein Hintertürchen offenhielt: Die Budgets sollten ihr genügend Spielraum lassen, um selbst unter Kontrolle ungehindert alle notwendigen Ausgaben tätigen zu können¹⁷². Den Ständen als wahren Ausgleich für den Verlust der eigenen Kassenhaltung Budgetkompetenzen einzuräumen, lag der Regierung an diesem Punkt noch fern.

Die reinsten Absichten mochte die Regierung nicht verfolgen, ihre Vorschläge zeugen aber davon, dass es in Württemberg nicht einfach war, die Stände von ihrer eigenen Kasse abzubringen. Die Berater des Königs mussten einen Weg finden, einerseits der Regierung die Hoheit über das Kassenwesen zu sichern und andererseits dem Sicherheitsbedürfnis der Stände Rechnung zu tragen. Bei einer konsensfähigen Lösung durften weder die Rechte der einen Seite noch die der anderen zu stark beschnitten werden. Wo die Grenze verlief, war freilich Auslegungssache und durchaus umstritten. Es ließ sich nicht leugnen, dass die Zusammenlegung der Kassen neue Voraussetzungen geschaffen hatte. Entfiel die ständische Steuerverwaltung dauerhaft und kam eine gemeinsame Kassenadministration nicht in Frage, blieb nur ein dritter Weg, nämlich die Kontrollbefugnisse der Stände auszuweiten. Sofern Steuern und Domanialeinkünfte in letzter Instanz in einer Hauptkasse zusammenflossen, war diese der Ort für die Ausübung der Kontrollrechte. Die Regierung konnte sich der Erkenntnis nicht verschließen, dass nicht nur sie selbst von der Aufhebung der alten Trennung von Landes- und landesherrlichen Geldern profitierte. Vielmehr bestand der Preis für eine zentralisierte, einheitliche Verwaltung der Finanzen darin, den Ständen auch Einblick in sämtliche Bewegungen bei den einst königlichen, nun staatlichen Kassen gewähren zu müssen¹⁷³. Um dies

¹⁷⁰ HStAS, E 31 Bü 240, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König mit zwei Beilagen vom 13. September 1816, [S. 50].

¹⁷¹ Hans Otto Graf von (der) Lühe (* 2. 5. 1762 † 13. 3. 1836), Staatsminister, 1809–10. 11. 1817 Leiter des Departements der Justiz, ab 18. 11. 1817–1821 Präsident der 2. Abteilung des Geheimen Rates.

¹⁷² HStAS, E 31 Bü 236, Beratung der Staatsminister vom 14. Oktober 1816.

¹⁷³ Eine weitere Unterscheidung in Steuer- und Domanialkassen schien überholt. Eine Kontrolle bei zwei getrennten Kassen schied daher im Grunde aus. Verzichtete die Regierung

ausreichend zu gewährleisten, musste nach den Überlegungen des Jahres 1816 neben die nachträgliche Prüfung der Rechnungen eine begleitende Kontrolle der Kassierer treten. Dies galt umso mehr, als die Stände selbst aus den Etats, die ihnen vorgelegt werden sollten, nicht ersehen konnten, ob die Landesgelder vereinbarungsgemäß eingesetzt wurden, denn, so erläuterte von Wangenheim,

„der Etat gebe nur die Nachweisung eines künftigen Zustands, mithin nur eine Wahrscheinlichkeits-Berechnung. Die Nachweisung der Verwendung aber [...] fordert eine Wirklichkeits-Berechnung, d. h. die Gestattung der Einsicht in solche Rechnungen, welche durch Controleurs Glaubwürdigkeit erhalten haben“¹⁷⁴.

Die Stände hatten Schwierigkeiten, auf den Kurs der Regierung einzuschwenken, jedoch zeigte sich bald, dass auch König Wilhelm an dem erklärten Willen seines Vaters festhielt, keine Kasse einzurichten, die einseitig von den Ständen geleitet wurde¹⁷⁵. Im Gegensatz zu König Friedrich schloss der neue Regent aber auch ständische Kontrolleure bei der Haupt- und insbesondere bei der Domianalkasse aus¹⁷⁶. Er wollte nicht der einzige Landesherr sein, der ein derartiges Zugeständnis machte. Vergeblich bemühte sich Karl August von Wangenheim, die Regierung in diesem Punkt zum Einlenken zu bewegen¹⁷⁷. Die Kritiker behaupteten, die Stände würden sich mit Hilfe der Kontrolleure über den König erheben, indem sie nach der Zweckmäßigkeit der Administration und danach fragten, ob die Einnahmen- und Ausgabenhöhe nicht anders sein könnte¹⁷⁸. Von Wangenheims Argument, dies sei gerade die Aufgabe der Stände, kam dagegen nicht an. Auch der Gedanke, dass die ständische Kontrolle der Regierung eigenen Prüfungsaufwand erspare, vermochte nicht zu überzeugen. Die Befürchtungen überwogen die Einsicht in

darauf, konnte sie nur eine Kontrolle über die gesamten Finanzen einräumen oder gar keine. Dies bedeutete wiederum, dass auch kein Unterschied mehr zwischen einer Kontrolle im Sinne der Wahrung der Landesrechte und einer eher bürokratischen Verbesserung der Kassenadministration gemacht werden konnte, vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 102–104.

¹⁷⁴ HStAS, E 31 Bü 242, Vortrag des Staatsministers von Wangenheim zum Protokoll 4. Febr. 1817, [S.7]. Zu den Bedenken gegenüber einer zeitlich verzögerten Kontrolle und der fehlenden Beteiligung der Stände an der eigentlichen Verwaltungstätigkeit wie sie nach § 221 (Vorlage der Rechnungsabschlüsse), § 234 (direkte Ablieferungspflicht gegenüber der Steuerkasse) und § 237 (monatliche Kassenrapporte) des königlichen Verfassungsentwurf vorgesehen waren vgl. BOLLEY, Finanzverwaltung, S. 64–67.

¹⁷⁵ Vgl. HStAS, E 31 Bü 235, Protokolle der Beratung des Geheimen Rates in Gegenwart des Königs vom 3. und 9. Mai 1817.

¹⁷⁶ HStAS, E 31 Bü 234, Sitzungsprotokoll des Geheimen Rates vom 29. Januar 1817; vgl. auch HStAS, E 31 Bü 242, Schreiben von Mauclers an den König betr. Darlegung der königlichen Position in Fragen des Kassenwesens vom 31. Januar 1817; vgl. auch WINTERLIN, Verfassung, S. 73 f.

¹⁷⁷ Zur Kontroverse über die ständischen Kontrolleure vgl. DERS., Behördenorganisation 2, S. 103–106.

¹⁷⁸ HStAS, E 31 Bü 242, Vortrag des Staatsministers von Wangenheim zum Protokoll 4. Februar 1817; HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weckherlin, Phull und Jäger betr. Kassenverwaltung bzw. -kontrolle vom 2. Februar 1817.

Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufsicht. Der Gedanke, dass die Kontrolle im Kern eine Funktion erfüllte, die ebenso im Sinne der Regierung wie der Stände war – nämlich Ordnung und Legalität im Finanzwesen sicherzustellen –, verblasste gegenüber dem landesherrlichen Anspruch auf Unabhängigkeit. Dabei fand der Vermittler klare Wort, um auf die Bedeutung aufmerksam zu machen, die besonders im heiklen Kassenwesen der Vertrauensbildung zukam:

„Wo aber kann die Offenheit wesentlich nothwendiger seyn, als da, wo die Quelle alles Mißtrauens [...] ist, ich meyne, in der Verwaltung der Staatskassen, die von dem Ertrage des Privateinkommens mehr oder weniger gefüllt werden müssen, je nachdem mit dem Kammergute geschickt oder ungeschickt, sparsam oder verschwenderisch, redlich oder unredlich umgegangen wird“¹⁷⁹.

Eine Ständekasse hatte in der neuen staatlichen Ordnung keinen Platz mehr, daraus folgte jedoch keineswegs, dass die Regierung nach Gutdünken Schalten und Walten durfte. Unter der Voraussetzung, dass Regent und Volk im Staat eine Einheit und keine Opposition bilden sollten, hielt Wangenheim es für wichtig, ein korrektes Verständnis von ‚Staatskasse‘ zu haben:

„[E]benso kann es auch keine Staatskasse geben, die keine gemeinschaftliche wäre; jedoch mit dem, in dem Wesen der Regentschaft begründeten Unterschiede, daß dem Regenten in Staatssachen stets das Wissen und Handeln, den Ständen aber nur das Wissen und die Kritik des Handelns zusteht“¹⁸⁰.

Der Vermittler wies darauf hin, dass es einer Regierung, die sich öffentlich zu ihrem Handeln bekennen wolle, nicht schade, Kontrolleure bei der Steuer- und Domänenkasse zu haben¹⁸¹. Wangenheim ging sogar noch weiter und erläuterte, die Stände hätten gute Gründe, eine durchgängige Beobachtung des Kassengeschehens nicht selbst zu fordern, denn mit genügend Einsicht und bei geordneten Zuständen, wäre es schwieriger, auf dem alten Weg des Schuldenmachens der Regierung und des Beschwerens der Stände wieder zu einer Mitregentschaft zu gelangen¹⁸².

Trotz der schlüssigen Argumentation drang Wangenheim mit seinem Ansatz nicht durch. Ebenfalls angedacht, dann aber wieder verworfen wurde der Plan, die Stände bei den drei wichtigsten Kassen statt eines Kontrolleurs einen zweiten Kassierer stellen zu lassen¹⁸³. Nach dem Verfassungsentwurf vom 3. März 1817

¹⁷⁹ HStAS, E 31 Bü 242, Über die Frage: Ob den Ständen eine Contrôle bey „den drey“ Haupt Staats Kassen eingeräumt werden soll oder nicht vom 2. Februar 1817, [S.39f.]. Auf die Bedeutung von ständischen „Gegenschreibern“ bei der Staatskasse hatte von Wangenheim bereits 1815 hingewiesen, vgl. WANGENHEIM, Idee, S. XXXVI.

¹⁸⁰ HStAS, E 31 Bü 242, Über die Frage: Ob den Ständen eine Contrôle bey „den drey“ Haupt Staats Kassen eingeräumt werden soll oder nicht vom 2. Februar 1817, [S. 17].

¹⁸¹ HStAS, E 31 Bü 234, Beratung des Geheimen Rates in Anwesenheit des Königs, Sitzungsprotokoll vom 29. Januar 1817.

¹⁸² HStAS, E 31 Bü 242, Vortrag des Staatsministers von Wangenheim zum Protokoll vom 4. Februar 1817.

¹⁸³ Vgl. HStAS, E 31 Bü 243, Königlicher Verfassungsentwurf von 1817, Einzelblätter mit Streichungen, Änderungen und Zusätzen bei einzelnen Paragraphen, (o.D. 1817) sowie

sollte die Aufsicht und Leitung der allgemeinen Steuerkasse von einer Central-Steuer-Behörde ausgeübt werden. In Umkehrung der Vorschläge, die Bolley Ende April 1816 unterbreitet hatte, war vorgesehen, der Ständeversammlung monatliche Kassenrapporte vorzulegen¹⁸⁴.

Auf dem Gebiet der Finanzen half es den Ständen wenig, dass der König ihnen versicherte, dass für die neue Konstitution „[a]lle noch anwendbare Normen der erbländischen Verfassung [...] gewissenhaft zum Grunde gelegt, der Entwurf ihrer Commission sorgfältig benützt worden“ seien¹⁸⁵. Erneut mit dem Verlust jeglicher Verwaltungshoheit konfrontiert, sprach sich das Instruktionskomitee¹⁸⁶ im April 1817 für eine gemeinschaftliche Steuerkasse aus. Sie durfte einfach als das kleinere Übel gelten, doch bemühten sich die Mitglieder des Komitees ernsthaft, ihr Positives abzugewinnen. Die Geschichte habe gezeigt, dass gemeinschaftliche Kassen in Württemberg durchaus funktionierten, betonten sie und übergingen dabei, dass dies eher auf dem Gebiet der Schuldentilgung gegolten hatte, welches die Stände in der aktuellen Diskussion exklusiv für sich reklamierten. Zugleich stellte das Komitee die Bedingung auf, dass sowohl die ständische Schuldenzahlungs- als auch die Sustentationskasse gleichrangig neben den herrschaftlichen Kassen stehen müssten, damit sie bei der Überweisung der Gelder nicht benachteiligt würden¹⁸⁷. Auf diese Weise ließ sich durch die Einführung einer gemeinschaftlichen Kasse das Problem der Mittelverteilung am besten lösen.

Selbst Bolley, einst der entschiedendste Verfechter einer unabhängigen Steuerkasse, korrigierte angesichts der veränderten Umstände seinen Kurs. Aus der im April/Mai 1816 formulierten These, dass die ständische Steuerkasse sowohl durch die Beschränkung auf gemeinsam verabschiedete Ausgaben als auch durch gemeinsame Instruktionen und Prüfungen „dem Wesen nach“ ohnehin bereits eine „gemeinschaftliche“ sei, leitete er im Mai 1817 ab, dass sie es unter diesen Voraussetzungen ohne Gefahr „jetzt auch der Form nach“ sein dürfte¹⁸⁸.

HStAS, E 31 Bü 242, Votum des Finanzministers von Otto in Fragen der ständischen Kassenverwaltung bzw. -kontrolle vom 5. Februar 1817.

¹⁸⁴ Kapitel VII, § 237 des Verfassungsentwurfs von 1817.

¹⁸⁵ Aus der Rede an die Stände-Versammlung, gehalten von Seiner Königlichen Majestät bey der Wiedereröffnung derselben am 3. März 1817, zitiert nach Volksvertreter, S. 10. Zu den Unterschieden zwischen den Entwürfen der Stände und des Königs vgl. FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 205.

¹⁸⁶ Das Instruktionskomitee war am 27. März 1817 eingesetzt worden, nachdem die Vertagung der Ständeversammlung beendet und über den königlichen Entwurf der Verfassung für das Königreich Württemberg zu beraten war.

¹⁸⁷ HStAS, L 14 Bü 25, Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 22. April 1817.

¹⁸⁸ BOLLEY, Finanzverwaltung, S. 95–98, Zitat S. 91; vgl. Verhandlungen, Bd. 13, 38. Abt., Prot. 210 vom 2. Juni 1817, S. 1–196 bzw. BOLLEY, Votum, S. 28. Carl Heinrich Fetzer konnte dieser Überlegung nicht folgen, für ihn war eine gemeinschaftliche Steuerkasse eine unpraktische „Zwitteranstalt“, die keiner Seite Vorteile brachte, FETZER, Verfassungsstreit, S. 230.

In einem weiteren Punkt wechselte Bolley die Taktik, um insbesondere die Kritik seines Kollegen Weishaar zu entkräften. Anders als es im Jahr zuvor der Abgeordnete Zahn dargelegt hatte, bestritt Bolley nunmehr, dass die Stände das Recht zur Kassenverwaltung aus dem Recht der Steuerbewilligung ableiten könnten bzw. müssten:

„[M]ithin dürfte wohl auch die ständische Steuer-Verwaltung, obschon gleichzeitig mit der Steuer-Verwilligung entstanden, weniger aus dem Begriff und dem Wesen des ständischen Steuer-Verwilligungs-Rechts selbst, als vielmehr, um ihrer Zweckmässigkeit willen, aus empirischen Gründen sich gebildet haben. Aus dem Begriffe des Steuer-Verwilligungs-Rechts konnte nämlich das ständische Recht der Steuer-Verwaltung wohl nur dann mit strenger Nothwendigkeit abgeleitet werden, wenn es nothwendiges Mittel zum Zweck wäre, wenn die wesentlichen Zwecke der Selbst-Besteuerung sonst gar nicht zu erreichen wären, namentlich wenn die vertragsmässige Verwendung der Steuergelder sonst auf gar keine Weise gesichert werden könnte. Dies nun läßt sich wenigstens nach meinem Urtheil nicht behaupten“¹⁸⁹.

Ob nun Pragmatismus oder Einsicht die Stände kompromissbereiter machte, muss dahingestellt bleiben; bis zur Auflösung des Landtags Anfang Juni 1817 konnten sie jedenfalls lediglich einen kleinen Teilerfolg erringen. Nach der ultimativen königlichen Resolution vom 26. Mai 1817 sollte § 237 des Verfassungsentwurfs dahingehend geändert werden, dass die Steuerkasse einem gemeinschaftlichen Steuerkollegium statt einer Zentral-Steuer-Behörde unterstellt würde. Altretler Bolley gab dieser Lösung seine Zustimmung, fragte aber doch noch danach, ob eine paritätische Besetzung des Steuerkollegiums geplant sei¹⁹⁰.

Insgesamt stand beim Kompetenzstreit im Vordergrund, wie innerhalb der zukünftigen konstitutionellen Ordnung der Partizipationsanspruch der Stände mit der hoheitlichen Position des Königs in Einklang zu bringen war. In den Diskussionen zeigte sich, wie dabei das dualistische Verständnis mit der Idee eines Volk und Regent zu einer Einheit verbindenden Staatswesens in Konflikt geriet.

Wie oben erwähnt wurde nicht nur die verfassungs- und machtpolitische Frage der Kassenhoheit erörtert. Daneben kamen auf einer zweiten Ebene Aspekte zur Sprache, die eher Parallelen zwischen den Anforderungen an die alte wie die neue Finanzverwaltung zu Tage treten ließen und Argumente dafür lieferten, im Kassenwesen auf Kontinuität zu setzen. Die Auseinandersetzungen darüber, welche Administrations- und Organisationsform in der alltäglichen Praxis mehr Effizienz versprach, bezogen die Sicherheitsbedürfnisse von Regierung und Gläubigern mit ein. Sie widmeten sich hauptsächlich zwei Fragen: erstens, inwiefern mit einer stän-

¹⁸⁹ BOLLEY, Finanzverwaltung, S.104f.; auch der Abgeordnete Eschenmayer vertrat die Ansicht, dass die Ständekasse einst „aus praktischen Gesichtspunkten“ eingerichtet worden sei, (ESCHENMAYER), Replik, S. 42–44, Zitat S. 42.

¹⁹⁰ Königliches Reskript an die versammelten Landstände vom 26. Mai 1817, abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 13, 37. Abt., Prot. 209 vom 30. Mai 1817, Beilage Nr. 6, S. 214–227, hier S. 226; Vgl. FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 212; Verhandlungen, Bd. 13, 38. Abt. Prot. 210 vom 2. Juni 1817, S. 1–196, hier S. 139 bzw. BOLLEY, Votum, S. 27f.

dischen Steuerkasse die Handlungsfähigkeit der Regierung sogar eher gewährleistet werden könnte als ohne eine solche, und zweitens, welche Rolle der Landeskredit in diesem Zusammenhang spielte.

Es war wohl nicht nur oberflächlicher Gerechtigkeitssinn, wenn Staatsrat Karl Eberhard von Wächter¹⁹¹ im Juli 1815 zu bedenken gab, dass die Bewilligung der Steuern, die Einsicht in die Einnahmen und Ausgaben sowie die Mitwirkung – was immer dies genau heißen mochte – keinen ausreichenden Ersatz für die Ständekasse boten, solange die Domanialeinkünfte nicht ebenfalls einer Kontrolle unterlagen¹⁹². Um zu verhindern, dass die Regierung für ein Scheitern der Verhandlungen verantwortlich gemacht würde, schlug von Wächter vor, stärker auf die Forderungen der Stände einzugehen. Für welchen Weg sich die Regierung auch entschied, „der Punct der Kasse [blieb] das Hauptmoment, wovon eine Vereinigung abhängt“¹⁹³. Das Votum des Staatsrats fiel zugunsten einer ständischen Steuerkasse aus. Eine solche Einrichtung berge für die Regierung kaum Risiko, sofern sie ausreichend beaufsichtigt würde. Einerseits wären die Ausgaben exakt zu bestimmen, andererseits müssten die Beiträge, welche die Steuerkasse zur Staatsfinanzierung zu leisten habe, recht großzügig bemessen werden. Durch Letzteres bleibe es dem König erspart, die Stände in jedem Einzelfall hinzuzuziehen.

Von der ständischen Kasse war nach von Wächters Auffassung nicht nur kein Nachteil zu befürchten, weil der Regent deutlich leichter gegen Missstände in ihrer Verwaltung vorgehen könne, als es umgekehrt den Ständen bei der Staatskasse möglich war. Unter den richtigen Voraussetzungen drohe selbst von der Ausschussverwaltung keine Gefahr mehr,

„wenn dafür gesorgt wird, daß die Administratoren sich nicht mehr in das Dunkel der Staatsgeheimnisse einhüllen dürfen, sondern sowohl der Regent als die gesammten Landstände von der gesammten Haushaltung vollkommen Kenntniß erhalten, u[nd] mithin jeden Mißbrauch zu rechter Zeit abstellen können: so wird es gleichgültig seyn, zu welcher Klasse der Landesunterthanen die Männer gehören, aus denen die gedachte Behörde besteht, wenn nur ihre Eigenschaften so beschaffen sind, daß Herr u[nd] Land auf ihre Einsichten und ihre Rechtlichkeit ein Vertrauen setzen dürfen“¹⁹⁴.

Den Ständen eine eigene Kasse zu gewähren, versprach sogar einen Vorteil. Anstatt sich permanenten Querelen auf höchster Ebene auszusetzen, sollte der König lieber im Kleinen nachgeben, denn es sei

¹⁹¹ Dr. Karl Eberhard von Wächter (* 23.11.1758 † 24.07.1828), 1779 Regierungssekretär, 1807 Oberregierungsrat des Oberpolizeidepartements, 1811 Staatsrat im Departement des Inneren, 1815 Mitglied der Kommission zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs, 1816 Geheimer Rat, 1816–1817 Chef des Departements des Inneren.

¹⁹² HStAS, E 31 Bü 171, Votum des Staatsraths von Wächter vom 15. Juli 1815 aus Veranlassung der neuesten Erklärung der Landstände auf die ihnen mitgetheilte allerhöchste Resolution vom 18./25. Mai 1815.

¹⁹³ Ebd., [S. 5].

¹⁹⁴ HStAS, E 31 Bü 171, Votum von Wächter, Anlage zum Protokoll des Komitees in Landständischen Angelegenheiten vom 9. Mai 1815, [S. 5].

„vorauszusehen, daß eine vollständige ständische Kontrolle bey allen Einnahmen und Ausgaben nicht nur für die Kön[iglichen] Finanzbehörden, sondern überhaupt für die ganze Staatshaushaltung äußerst lästig, und die Veranlassung zu ewigen Kollisionen und Streitigkeiten seyn würde“¹⁹⁵.

Von Wächter sah in der ständischen Steuerkasse den Preis dafür, die Stände aus der königlichen Finanzverwaltung herauszuhalten. Ihm war es die Sache wert.

Ein weiteres Kriterium, das für die Einrichtung einer Steuerkasse unter der Leitung der Stände sprach, war das Vertrauen, das die Gläubiger in sie setzten. Besaß der Regent eine einseitige Verfügungsmacht über die Gelder des Landes, konnte dies den Staatskredit schwächen oder sogar verloren gehen lassen¹⁹⁶. Besser schien es, die Stände mit der Verwaltung zu beauftragen, ohne ihnen jedoch völlig freie Hand zu lassen. Die vorgeschlagene Lösung bestand darin, dem Ausschuss und den Einnehmern gemeinschaftliche Instruktionen zu erteilen, nur vom König bestätigte Einnehmer einzusetzen und sämtliche Rechnungen sowohl von königlichen Kommissären als auch von landschaftlichen Beauftragten, die als „Probatoren“ bezeichnet wurden, überprüfen zu lassen. Jegliche Verrechnung von geheimen oder unspezifischen Ausgaben wäre ohne Einwilligung des Königs untersagt.

Unter den ständischen Bevollmächtigten war es einmal mehr Bolley, der bereits Ende April zu diesem Punkt Stellung nahm. Im Wesentlichen trat er für dieselben Sicherungsmittel ein wie von Wächter. Mit bestätigtem Personal und gemeinschaftlicher Rechnungsprüfung sei „die Einwirkung des Landesherrn auf die ständische Administration zum Wohl des Ganzen gewiß soweit ausgedehnt, als sie sich mit den wesentlichen Zwecken jener Administration nur immer vereinigen läßt“¹⁹⁷. Bolley betonte allerdings zudem, dass regelmäßig Landtage stattfinden müssten, damit der Ausschuss auch den Ständen Rechenschaft über seine Verwaltungstätigkeit ablegen konnte.

Der Altrechtler nannte zwei Gründe, aus denen er einen königlichen Kontrolleur bei der Ständekasse ablehnte. Erstens werde das Vertrauen des Volkes in die Arbeit des Ausschusses untergraben, wenn es die Regierung für nötig hielte, diese permanent zu überwachen. Wäre dies dem König vielleicht noch gleichgültig oder sogar willkommen gewesen, galt dasselbe sicher nicht für den zweiten Grund. Bolley fürchtete nämlich, dass Zweifel an der Zahlungsfähigkeit und -willigkeit der Stände aufkommen könnten. Dies wiederum müsste fatale Konsequenzen für den Staatskredit nach sich ziehen:

¹⁹⁵ HStAS, E 31 Bü 171, Votum des Staatsraths von Wächter vom 15. Juli 1815 aus Veranlassung der neuesten Erklärung der Landstände auf die ihnen mitgetheilte allerhöchste Resolution vom 18./25. Mai 1815, [S. 8].

¹⁹⁶ HStAS, E 31 Bü 171, Votum von Wächter, Anlage zum Protokoll des Komitees in Landständischen Angelegenheiten vom 9. Mai 1815; vgl. auch ANONYM, Worte, S. 79.

¹⁹⁷ HStAS, L 14 Bü 17, Note von Bolley, Beilage Nr. 5 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 29. April 1815, [S. 12f.].

„Sobald man nun mit der eigenen Landes Casse einen herrschaft[lichen] Officialen beschäftigt sieht; so ist dieß eine sehr wesentliche Abweichung vom alten, die schon deswegen den Credit lebensgefährlich verwunden muß, weil sie nothwendig den festen Glauben an die nie gelähmte Ständische Wirksamkeit, u[nd] daran, daß die Stände ihre Verpflichtungen zu allen Zeiten werden erfüllen können, erschüttern wird“¹⁹⁸.

In diesen Worten wird deutlich, dass nach wie vor weniger der Staat als die Stände kreditwürdig schienen. Die Kontinuitätslinien aus der altständischen Zeit ließen sich hier nicht einfach abschneiden. Versprechen der Regierung allein galten als unzureichend¹⁹⁹. Es war folglich Vorsicht geboten, wenn der König nicht die Chance verspielen wollte, auch zukünftig Gläubiger zu finden. Mit Distanz betrachtet kann andererseits gerade ein ‚Vier-Augen-Prinzip‘ für größere Sicherheit sorgen und dadurch vertrauensstiftend wirken. Das Ansehen einer unter der Verwaltung des Ausschusses stehenden Kasse muss mithin durch eine Regierungskontrolle nicht zwangsläufig geschmälert werden. Die Zeitgenossen empfanden dies jedoch anders.

Die Regierung versprach sich von einer gesonderten, unter Leitung der Stände stehenden Schuldentilgungskasse Abhilfe im Streit, aber die Stände taten sich mit einer solchen Einrichtung schwer. Fetzer befürchtete, dass die Gelder, welche für die Schuldenkasse vorgesehen waren, bei der Staatskasse hängenbleiben könnten, wenn die Regierung sie zunächst dort sammelte. Nur die umgekehrte Vorgehensweise versprach Sicherheit, d. h. die Landesgelder mussten zuerst in eine Ständekasse fließen, die sie dann an die Staatskasse weiterleitete. Dieser Weg war umso wünschenswerter, als vorsichtshalber stets etwas höhere Steuern ausgeschrieben wurden als erforderlich war. Die Überschüsse, die sich dadurch ergaben, standen nach den Grundsätzen der Steuerbewilligung nicht der Regierung, sondern dem Land zu und waren diesem ausschließlich in einer Ständekasse sicher²⁰⁰. Schon im Juli 1815 hatte Weishaar unterstrichen, wie wichtig es sei, die Steuerbeiträge nicht mit den übrigen Einkünften zu vermischen, wenn der Regent ihren besonderen Stellenwert respektieren sollte:

„Denn auf die Verwaltung der Landeskasse können nicht die Gedanken von Eigenthum wirken, wie auf die Verwaltung der Staatskasse“²⁰¹.

¹⁹⁸ Ebd., [S. 8 f.]; vgl. auch Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 34, Beilage Nr. 1 vom 24. Mai 1815, Aufsatz von Weishaar: Über die Nothwendigkeit einer ständischen Casse, S. 6–19, hier S. 18; ebd., Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50 vom 15. Juli 1815, Beilage Nr. 5: Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Würtembergs alte Landes-Verfassung u. s. w.‘, S. 124–149, hier S. 148.

¹⁹⁹ Eschenmayer wies nicht zu Unrecht darauf hin, dass die Vorbehalte gegen eine Schuldenverwaltung durch die Regierung auf der Annahme beruhten, der Regent habe grundsätzlich kein eigenes Interesse am Erhalt des Staatskredits, (ESCHENMAYER), Replik, S. 123.

²⁰⁰ HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 4 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816 betr. Kassenwesen und Geheime Truhe.

²⁰¹ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 52, Beilage Nr. 2 vom 22. Juli 1815, Aufsatz von Weishaar: Prüfung einer vorgeschlagenen Modification der ständischen Kassen-Einrichtung, S. 201–223, hier S. 204 f., Zitat S. 205.

Ein halbes Jahr später ging er noch weiter und riet davon ab, der Regierung monatliche Berichte zu erstatten, wie es Bolley vorschlug, damit der König nicht auf die Idee käme, Vorschüsse zu fordern²⁰². Wieder lagen das Informationsbedürfnis der einen und das Sicherheitsbedürfnis der anderen Seite im Widerstreit.

Als weiteres Argument zugunsten einer Ständekasse führten die Bevollmächtigten Bolley und Weishaar an, dass die Stände mit der Verwaltung der Gelder auch die Verantwortung für die ununterbrochene Finanzierung der Staatstätigkeit übernahmen. Falls die Steuern verzögert eingingen, wären die Stände gewillt und in der Lage, Überbrückungskredite aufzunehmen, um ihrer Ablieferungspflicht gegenüber der Schuldzahlungs- und der Staatskasse nachzukommen²⁰³. Abgesehen davon kannten die Stände die Verhältnisse der Steuerpflichtigen mitunter besser und konnten auf individuelle Umstände Rücksicht nehmen. Langfristig ließen sich die Steuern besser betreiben, wenn die Kontribuenten solange geschont blieben, bis sie die Mittel tatsächlich aufbringen konnten²⁰⁴. Den Vorteil brachte Weishaar folgendermaßen auf den Punkt:

„Die Staatskasse leidet also nicht unter dem Wechsel der Zeiten und der temporären Unterbrechung des Geldumlaufs; sie kann mit Sicherheit auf den ständischen Geldbeitrag rechnen“²⁰⁵.

Mit der Zahlung aus „einer Hand“²⁰⁶ wäre die Regierung damit tatsächlich einer Sorge enthoben gewesen, denn in Zeiten finanzieller Engpässe war der König ohnehin darauf angewiesen, dass die Stände mit einer Steuer- oder Schuldenbewilligung für genügend Entspannung sorgten. Letztlich zählte, dass die ‚Staatsmaschine‘ weiterlief und der Staat nicht in die Verlegenheit geriet, Gläubiger warten

²⁰² HStAS, L 14 Bü 19, Gründe für die Abweichung von dem Bolleyschen Entwurf, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 9 (11) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI. Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

²⁰³ HStAS, L 14 Bü 19, Neues Kassen Project, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 7 (9) zur Relation der ständischen Bevollmächtigten über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816; BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 59; WALDECK-PYRMONT, Ständische Verhältnisse, S. 11 f.

²⁰⁴ HStAS, E 35a Bü 15, Bericht eines Repräsentanten (vermutlich Rapp) über die Verhandlungen 1815–1817 vom 5. Juni 1817; BOLLEY, Finanzverwaltung, S. 59. Schon die ausführliche Beantwortung der Königlichen Resolution vom 26. Mai 1815 (HStAS, E 31 Bü 173, 28. Juni 1815), enthielt den Hinweis, dass die Stände auf die „oekonomischen Verhältnisse Rücksicht nehmen könnten“ ([S. 19]). Dieses Argument führten die Stände auch im Kampf um die Schuldzahlungskasse an, hier wurde die kurzfristige Sicherstellung der Finanzierung, wie sie nur über eine ständische Kasse gewährleistet sei, als geradezu lebenswichtig für den Erhalt des Staatskredits präsentiert, vgl. dazu etwa LANG, Steuer-Verfassung, S. 32.

²⁰⁵ Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 34, Beilage Nr. 1 vom 24. Mai 1815, Aufsatz von Weishaar: Über die Nothwendigkeit einer ständischen Casse, S. 6–19, Zitat S. 11 f.

²⁰⁶ HStAS, E 35a Bü 15, Bericht eines Abgeordneten (vermutlich Rapp) über die Verhandlungen 1815–1817 vom 5. Juni 1817; vgl. auch LANG, Steuer-Verfassung, S. 35 f.

lassen zu müssen²⁰⁷. Im Umkehrschluss bedeutete ein Verzicht auf die ständische Steuerverwaltung, dass die Regierung bei Ausfällen gezwungen sei, sparsamer zu wirtschaften oder Ausgaben zu verschieben. Mit diesem Argument versuchte der Abgeordnete Johann Friedrich Cotta seine Kollegen in der Ständeversammlung davon zu überzeugen, dass es besser für die Stände sei, auf die eigene Kasse zu verzichten, da sich die Regierung dann nicht einfach auf die Abgabeverpflichtung berufen und das Land indirekt zur Schuldenaufnahme zwingen könne²⁰⁸.

Warum sollte der Regent sich nicht den Schritt sparen, erst lange mit den Ständen darüber verhandeln zu müssen, wo die benötigten Gelder her zu nehmen seien? Wieso mochte er eigene Mühe und Verantwortung vorziehen? Die Antwort auf diese Fragen liegt im Abhängigkeitsverhältnis. Es machte durchaus einen Unterschied, ob sich eine Regierung mit Genehmigung der Stände Gelder bei Kapitalgebern bzw. Steuerpflichtigen besorgte oder ob die Stände den Staatsbetrieb finanzierten, indem sie mit ‚Eigenmitteln‘ in Vorleistung gingen. Im ersten Fall kam den Ständen eher die Rolle einer Vermittlungsinstanz zu, im zweiten traten sie mehr als gleichberechtigte Geschäftspartner auf und festigten ihre Position als offizielle Kreditnehmer. Die Versorgung der Regierung aus „einer Hand“ war zugleich eine aus ‚zweiter Hand‘. Die Zwischenschaltung einer Ständekasse gehörte zu den Wesensmerkmalen des Dualismus. Mit dem Übergang zur Verfassungsstaatlichkeit musste diese Form der Zusammenarbeit enden, da sie die Verwaltungshoheit der Exekutive untergrub.

Die ausgiebigen Diskussionen über die Kassierer- und Kontrollieursfrage sowie die alternativen Überwachungsmöglichkeiten sind bezeichnend dafür, wie sehr die Institution der Steuerkasse an sich noch im Zentrum der Überlegungen stand. Für die Stände war die Kasse, in der die Gelder des Landes zusammenflossen, nicht einfach eine Kasse unter anderen. Sie sahen in ihr weit mehr als ein Hilfsmittel zur Organisation der Staatsfinanzierung. Sie hielten an dem Glauben fest, dass die Steuerkasse das Schutzschild für die Landesrechte sei und deshalb vor Eingriffen der Regierung bewahrt werden musste. Bis zur Auflösung der Ständeversammlung im Juni 1817 fand keine Verschiebung der Akzente zugunsten einer budgetrechtlichen Regelung statt. Weder die Stände noch der König gingen mit ihren Vorschlägen für eine Partizipation jenseits der Kassenverwaltung im engeren Sinne über eine nachträgliche Prüfung der Kassenberichte und über eine bloße Einsichtnahme in die Etats hinaus. Das Verhandlungskarussell drehte sich im Kreis, da die Stände jedem Vorschlag, den die Regierung zur Ausgestaltung der Staatskassen machte, eine Ständekasse entgegenhielten, die eine Version der staatlichen Institution mit

²⁰⁷ Zu dem Aspekt, dass alle gemeinsam für das Wohl des Landes tätig werden müssten, und dass es gerade zur Vertrauensbildung der Existenz dauerhafter Einrichtungen bedurfte, da der „Charakter des Regenten, der ja etwas zufälliges ist“ hier nicht genügend Sicherheit bot, vgl. BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S.61 f.

²⁰⁸ Verhandlungen, Bd.3, 9. Abt., Prot. 48, Beilage Nr.2 mit Unterbeilage vom 12. Juli 1815, Aufsatz von Cotta über das Kassenwesen, S.80–96, hier S.82.

umgekehrten Vorzeichen darstellte. Welche Lösung war die bessere? Eine Staatskasse mit ständischen Kontrolleuren oder eine Steuerkasse mit königlichen? Ständische Zweitkassierer bei der Domianialkasse oder königliche bei der Steuerkasse? Gemeinsame Prüfung der Rechnungen bei dieser oder bei jener Kasse?

Stets standen zwei Möglichkeiten zur Wahl, die auf den ersten Blick ähnlich zu sein schienen, bei genauerem Hinsehen jedoch zu grundlegend verschiedenen Systemen gehörten. Auch wenn oder gerade weil beide Verhandlungsseiten mit schlüssigen Konzepten aufwarteten, zogen sich die Diskussionen in die Länge. Bei aller Weitschweifigkeit der Ausführungen und Redundanz der Argumente: Es ging um weit mehr als kleinliche Organisationsdetails. Die Entscheidungen über die Gestaltung des Kassenwesens waren richtungsweisend für den zukünftigen Staatsaufbau, deshalb bewegten sich die beiden Seiten nur langsam aufeinander zu. Der Entwicklungsschritt, mit dem es gelang die Institution durch Rechte zu ersetzen, stand bei den Kassen einstweilen noch aus. Wie zu zeigen sein wird, zeichnete sich indes über die Regelungen zur Steuerbewilligung ein Weg in diese Richtung ab.

2. Schulden

a) Sonderfall Schuldenzahlungskasse

Während der Regierung die ständische Steuerkasse ein Dorn im Auge blieb, überwog in der Frage der Schuldenverwaltung Pragmatismus. Zunächst hatte König Friedrich I. 1806 sämtliche für die Finanzierung der Regierungstätigkeit eingegangenen Verbindlichkeiten des Landes, die zuvor auf Kammer- und Kirchengut sowie Landschaft verteilt gewesen waren, in einer Generalstaatsschuldenzahlungskasse vereinigt und somit für mehr Übersichtlichkeit in der Schuldenwirtschaft gesorgt²⁰⁹. Doch noch fehlte es an einer systematischen Kontrolle, die nach außen hin das Vertrauen der Gläubiger in den Gesamtschuldner ‚Staat‘ hätte stärken können. Nicht nur war mit dem Ende des Reiches die Möglichkeit weggefallen, bei einer unabhängigen gerichtlichen Instanz gegen säumige Regenten zu klagen; mit der Aufhebung der alten Verfassung schied zusätzlich die Alternative aus, den Ständen statt den Landesherren Kredit zu gewähren²¹⁰. Wollte der König sich bei Bedarf Geld leihen, musste er die Gläubiger von der neuen Ordnung im württembergischen Finanzwesen überzeugen. Hier knüpfte die Verfassunggebung an.

Zukünftig sollte eine von persönlichen Einflüssen freie, konstitutionell verankerte Verpflichtung zur pünktlichen und vollständigen Schuldenregulierung den Geldgebern des Staates Sicherheit bieten. In der Verfassung von 1815 hieß es dazu unter Punkt IV, 3):

²⁰⁹ Vgl. Kapitel II.2.b.

²¹⁰ Zu diesem Problem in Bayern vgl. ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S.425 f.

„Es werden gewisse sichere Einkünfte der Staatskasse zu Abtragung der Interessen und Capitalien bestimmt, und dürfen dieselben unter keinerlei Vorwand zu irgend einer andern Bestimmung verwendet werden“²¹¹.

So wenig dieser Satz darüber aussagt, welche Einkünfte die Regierung konkret im Sinn hatte und wie sie deren Eingang sicherzustellen gedachte, so präzise ist die Festlegung, dass die Schuldenzahlung gänzlich in den Zuständigkeitsbereich der Zentralkasse fiel. Da deren Verwaltung wiederum ausschließlich der Regierung vorbehalten war, erübrigte es sich darauf hinzuweisen, dass dies für die Schuldenregulierung ebenso galt. ‚Eine Zuständigkeit für alle Schulden, und alle Zuständigkeiten bei der Regierung‘ war die Devise, die hinter den Worten des Paragraphen stand.

In den Verhandlungen über die Verfassungsvorlage zeigte sich schnell, dass eine vollständige Rückkehr zur segmentierten Schuldenwirtschaft dauerhaft als Option ausschied. Einen solchen Plan verfolgte die Regierung nicht ansatzweise, und die Stände arbeiteten keineswegs gezielt darauf hin. Sie diskutierten jedoch mit der Regierung darüber, welche Posten die Staatsschuld umfasste. Diese Entscheidung ging mit ganz eigenen Problemen einher, die zwar auf die institutionelle Ebene des Schuldenwesens einwirkten, sie aber nicht vollkommen bestimmten und daher einstweilen zurückgestellt werden können. Es herrschte nämlich keine Uneinigkeit darüber, dass die Mittel, die für Tilgung und Verzinsung der herzustellenden bzw. beizubehaltenden einheitlichen Schuldenmasse benötigt wurden, über eine zentrale Kasse laufen sollten. Die Frage war vielmehr, wie diese Kasse zu verwalten wäre, um den Gläubigern die größtmögliche Zuverlässigkeit zu garantieren. ‚Wie‘ bedeutete in diesem Fall primär ‚durch wen‘. Ähnlich wie beim Streit um die Steuerkasse hatten Regierung und Stände unterschiedliche Vorstellungen. Während die Stände mindestens so konsequent darum kämpften, allein die Gewährleistung für die Staatsschulden übernehmen zu dürfen, wie sie für die ständische Steuerkasse eintraten, zeigte sich der Landesherr bei der Schuldenzahlungskasse von Anfang an entgegenkommender als bei der Steuerverwaltung²¹².

Die größere Kompromissbereitschaft ist mit einer Art doppelter Eigennützigkeit des Regenten zu erklären. Erstens wurde die ständisch verwaltete Schuldenzahlungskasse als Tauschobjekt für die Steuerkasse eingesetzt oder stellte doch zumindest eine einigermaßen beruhigende Gegenleistung für den Verzicht auf jene dar²¹³.

²¹¹ Punkt IV, Allgemeine Bestimmungen, Satz 3 der Verfassungsurkunde vom 15. März 1815, abgedruckt bei PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S.369. Nach anderer Zählung entspricht dies § 49. Die Formulierung des Paragraphen hatte Friedrich I. selbst vorgegeben. Im „Entwurf der Grundzüge der neuen Ständischen Verfassung in Württemberg“ findet sich am Ende ein wortgleicher Zusatz in der Handschrift des Königs, HStAS, E 7 Bü 116, o. D. (1815).

²¹² MOHL, Staatsschuld, S.635.

²¹³ Vgl. BRANDT, Parlamentarismus, S.353. In Kapitel III.1.b. wurde bereits darauf verwiesen, dass die Strategie allerdings nicht bei allen Zeitgenossen Erfolg hatte. Einige der Abgeordneten hielten vielmehr die Entscheidung der Regierung für eine Inkonsequenz zum

Zweitens musste sich das Land und mit ihm der Regent finanziell absichern und dabei Rücksicht darauf nehmen, dass die höchst unterschiedliche Kreditwürdigkeit von Land und Landesherr nicht einfach verschwand, nur weil es eine Verfassung gab. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts hatte sich der Staat noch nicht als Schuldner bewährt. Da die Tilgung und Verzinsung häufig über die Steuerkraft des Landes lief, galten die Stände gemeinhin immer noch als die zuverlässigeren Schuldenverwalter²¹⁴.

Derartige Überlegung mögen Friedrich I. geleitet haben, als er im Mai 1815 auf die sechs Präliminarpunkte reagierte, in denen die Stände unter anderem die Administration der Landesgelder für sich reklamierten. In den Verhandlungen zwischen königlichen und ständischen Bevollmächtigten war in den ersten Wochen der Gedanke an eine Schuldenzahlungskasse aufgekommen, die ihre Mittel aus der Steuerkasse bezöge. Zur Diskussion stand außerdem die Möglichkeit, gemeinsam einen Tilgungsplan festzusetzen. Das Komitee in Landständischen Angelegenheiten merkte an, dass mit Hilfe dieser Einrichtung eine unmittelbare Teilnahme der Stände an der Verwaltung der Steuergelder umgangen werde²¹⁵.

Per Reskript vom 26. Mai 1815 genehmigte der König, dass der Ständeversammlung

„die vollkommenste genaueste Kenntnis von dem Passiv-Stande der Staats-Cassen mitgeteilt, und daß ihr über die vorhandenen paratesten Mittel zur Zins-Zahlung und, nach wiedereingetretenem Frieden bey den dadurch sich ergebenden Ersparnissen zu Fundirung von Capital-Ablösungen Einsicht gegeben werde“²¹⁶.

Ergänzend zu den Informationsrechten bot Friedrich I. eine paritätisch besetzte Schuldenzahlungsbehörde an, der die Aufgabe zufiel, zunächst den Schuldenstand des Landes zuverlässig zu ermitteln und dann über die Einhaltung des Tilgungsplans zu wachen²¹⁷. Innerhalb eines Monats bildeten sich die Stände ein Urteil, und Ende Juni gaben ihre Bevollmächtigten bekannt, dass sie die gemeinschaftliche

Nachteil der Stände. Sie sahen nicht ein, warum der König nicht auch ihre Steuerkasse zulassen wollte, wenn er bei der Schuldenkasse eine Mit- oder gar Alleinverwaltung der Stände zugestand.

²¹⁴ Das Komitee in Landständischen Angelegenheiten trug diesem Umstand Rechnung, als es den König darüber beriet, wie der Kriegsaufwand zu finanzieren sei, wenn nicht bald mehr Steuern eingingen. Ein Darlehen beim In- und Ausland werde nur Erfolg haben, legten die Mitglieder des Komitees dar, falls Stände und König es gemeinsam aufnahmen und die Rückzahlung durch festgelegte, sichere Einnahmen verbürgt sei, HStAS, E 31 Bü 232, Abschrift eines Anbringens des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König vom 25. März 1815.

²¹⁵ HStAS, E 1 Bü 55, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König vom 8./9. Mai 1815, [S. 11 f.].

²¹⁶ HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815, [S. 6].

²¹⁷ HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815; vgl. dazu auch Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 36 vom 29. Mai 1815, Beilage Nr 1: Instruktion für die königlichen Commissarien, S. 84–86.

Schuldenzahlungsbehörde für solche Schulden akzeptierten, die „nicht ursprünglich auf dem Lande haften“. Gleichzeitig erklärten sie, dass die Stände bereit seien, die „eigentlichen“ Landesschulden auf ihre Kassen zu übernehmen. Der Begriff „Kassen“ wird zwar im Plural verwendet, von einer speziellen Schuldenkasse ist jedoch nicht explizit die Rede. Die Bevollmächtigten betonten im Gegenteil, wie wichtig es sei, die ständische Finanzkraft uneingeschränkt zu erhalten. Sie gaben zu bedenken, inwiefern „das Zahlungs-Versprechen der Stände [...] nur dann das ihnen so gerne gewidmete Vertrauen begründen [kann], wenn sie die Mittel, dasselbe zu halten, in ihren Händen haben“²¹⁸. Dies kann dahingehend gedeutet werden, dass sie sich noch nicht auf die Idee einließen, Steuer- und Schuldenverwaltung voneinander zu trennen.

In den Beratungen war der Gedanke an eine separate Schuldentilgungskasse immerhin insofern wichtig, als er den Ständen Anlass gab, genaueste Einsicht in den „Passivstand der Staatskassen“ zu fordern, zu betonen, dass die Schulden unbedingt auf die Steuern fundiert werden mussten, und schließlich darauf hinzuweisen, dass „schon jetzt ein kleiner, nach dem Kriege zu erhöhender, mit Abnahme der Staatsschuldigkeit steigender Tilgungsfonds, um des Staatskredits willen, auszumitteln seyn werde“²¹⁹.

Der König änderte indes seine Meinung während der ersten Verhandlungsunterbrechung zugunsten der Stände. Unter den 14 Fundamentalpunkten vom November 1815 war einer, der eine gesonderte Schuldenzahlungskasse ankündigte, „welche von jedem störenden Einfluss des Regenten befreit und hinlänglich fundirt werden soll“²²⁰. Die Formulierung lässt ohne Weiteres den Schluss zu, dass Friedrich I. damit den völligen Verzicht auf seine eigene Beteiligung an der Schuldenverwaltung erklärt hatte.

Konnten die Stände sich etwas Besseres wünschen? In der Tat fiel ihnen sogleich auf, dass eben nur von einer unabhängigen – vermeintlich ständischen – Schuldenzahlungskasse, nicht aber von einer ständischen Steuerkasse gesprochen wurde. Selbst die Bestimmung, dass ohne Einwilligung der Stände keine Schulden aufgenommen werden durften, vermochte nicht, sie zufrieden zu stellen. Auch darin sahen sie letztlich eine Beschränkung, denn wenn eine Zustimmung nötig sei, hieße

²¹⁸ HStAS, E 31 Bü 173, Ausführliche Beantwortung der von den Königlichen Herren Commissarien den Ständischen Bevollmächtigten den 27. Mai 1815 mitgetheilten Königlichen Resolution, nach Protokollangabe von Weishaar am 28. Juni 1815 verfasst, [S. 27f. und 16]; vgl. dazu auch Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 50 vom 15. Juli 1815, Beilage Nr. 5: Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚Die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Würtembergs alte Landes-Verfassung u. s. w.‘, S. 124–149, hier S. 148; ebd., Bd. 3, 9. Abt., Prot. 52, Beilage Nr. 2 vom 22. Juli 1815, Aufsatz von Weishaar: Prüfung einer vorgeschlagenen Modification der ständischen Kassen-Einrichtung, S. 201–223, hier S. 216–218.

²¹⁹ Ebd., Bd. 3, 7. Abt., Prot. Nr. 44 vom 23. Juni 1815, Beilage Nr. 4, Cotta: Erklärung und Gegenerklärung, S. 143–152, Zitate S. 146 f.

²²⁰ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. XX–XXI.

dies nichts anderes, als dass die Kontrahierung an sich durch die Regierung und nicht durch die Stände erfolgen würde²²¹.

Mit dem Schritt des Königs war dennoch eine wichtige Weiche gestellt: Die Schuldenkasse wurde dauerhaft von der Staatskasse abgekoppelt²²². Sondereinrichtungen hatte es zwar bereits mit der 1806 eingerichteten Generalstaatsschuldenzahlungskasse und dem Schuldentilgungsfonds von 1811 gegeben, doch waren diese eher aus rein organisatorischen Gründen in die Hierarchie der Finanzverwaltung eingefügt worden, als dass ihnen als Institution eine rechtlich herausgehobene Stellung im Staatsaufbau zukam²²³.

Mit dem königlichen Angebot war zugleich der Weg frei, um die alte Symbiose von ständischer Steuer- und Schuldenkasse endgültig aufzulösen. Die Verwaltung der Gelder, die für Zinszahlung und Tilgung bestimmt waren, fiel fortan nicht länger in eins mit der Administration der Steuern insgesamt, ganz gleich, wer diese übernahm. Der König schuf statt dessen eine separate Einrichtung, auf die eine der wichtigsten Funktionen im Finanzwesen übertragen werden konnte.

Die geplante Aufspaltung der Zuständigkeiten führte dazu, dass auch die Diskussion über eine ständische Beteiligung an der Kassenleitung in zwei Teile zerfiel, die jedoch eng miteinander verknüpft waren. Es ging einerseits um das Steuer-, andererseits um das Schuldenwesen. Dass der Regent eine Ständekasse verweigerte, schloss demnach nicht aus, dass die Stände auf andere Weise eine aktive Rolle im Finanzwesen spielen konnten. Die Leitung der Schuldenverwaltung oder doch zumindest eine Partizipation daran, schien von Beginn an ein erreichbares Verhandlungsziel für die Stände zu sein, auch wenn oder gerade weil dieser Kompromiss eine Idee der Regierung war.

Von einer Übereinkunft waren die Verhandlungsparteien trotz des Entgegenkommens der Regierung weit entfernt, denn auch im April 1816 trat der einflussreiche Altrechtler Bolley noch sowohl für eine ständische Steuer- als auch für eine ständische Schuldenadministration ein. Sein „Neues Caßen Project“ sah zwar außer einer allgemeinen Staatskasse und einer Kasse für die Zivilliste eine allgemeine Steuerkasse, eine Schuldenzahlungskasse sowie eine ständische Sustainmentationskasse vor, doch stand damit nicht fest, dass die Schuldenzahlungskasse einen eigenen (ständischen) Kassierer erhalten würde, denn grundsätzlich sollte die Struktur von Steuer- und Schuldenkasse ohnehin gleich sein. Das Projekt setzte darüber

²²¹ Verhandlungen, Bd.5, 14. Abt., Prot. 72 vom 22. November 1815, Beilage Nr.5: Vortrag des Herrn Repräsentanten Fetzer, über das Rescript vom 13. November 1815, S.218–246, hier S.236.

²²² Zur Absonderung der Schulden- von der Landeskasse vgl. auch ebd., Bd.3, 9. Abt., Prot. 50 vom 15. Juli 1815, Beilage Nr.5: Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚Die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Würtembergs alte Landes-Verfassung u.s.w.‘, S.124–149, hier S.130.

²²³ Zum Aspekt des Übergangs von Tilgungseinrichtungen bzw. administrativen Lösungsansätzen zu Verfassungsinstitutionen im 19. Jahrhundert vgl. OBENAU, Finanzkrise und Verfassungsgebung, S.70.

hinaus voraus, dass für Schulden, die auf die Staatskasse aufgenommen wurden, die Einwilligung der Stände erforderlich sei. Da zudem auch noch die Rückführung entweder über die Steuer- oder die Schuldenkasse der Stände liefe, könnten diese genauso gut gleich die Schuldenaufnahme komplett selbst regeln, erläuterte Bolley²²⁴.

In einer parallel verfassten Stellungnahme legte Freiherr von Wangenheim hingegen dar, dass eine Ständekasse an sich nicht nötig sei. Wäre die Kasse, wie die Stände behaupteten, besser geeignet, die Verschwendung von Geldern zu verhindern, als das, was der König anbot, nämlich eine Zivilliste, Verantwortlichkeit der Staatsdiener, regelmäßige Ständerversammlungen sowie vollständige Einsicht in den Staatshaushalt, müsste doch gefragt werden, warum früher trotzdem Probleme im Finanzwesen aufgetaucht seien:

„Aber – höre ich rufen – das alles kann auch geschehen, wenn wir die Kasse beibehalten! Ich antworte: Wäre dem so, warum ist es sonst nicht geschehen? Und wenn es geschehen und dadurch das von Uns hier beabsichtigte Gute gewirkt werden sollte, ist es denn durch die landschaftliche Kassen-Einrichtung, oder ist es nicht vielmehr durch ganz andere – der Landschaftlichen Kasse ganz fremde, mit ihr in keinem Zusammenhang stehende Mittel geschehen? Gewiß nicht durch die Kasse, sondern nur durch diese Mittel würde dann das Bessere bewirkt werden“²²⁵.

Bereits in seiner 1815 erschienenen Schrift *Die Idee der Staatsverfassung* hatte Wangenheim das Blickfeld erweitert und dafür geworben, das mögliche neue Finanz- bzw. Kassenwesen in seiner Gesamtheit zu erfassen, statt sich stur an alte Einrichtungen zu klammern. Er unterstrich, wie mit dem richtigen Konzept die einzelnen Institutionen ineinandergreifen und sich zu einem funktionierenden Ganzen fügen mussten:

„Wenn die Staatskasse, als allgemeine Landeskasse der Verfügung des Regenten, unter der Verantwortlichkeit der Minister, ausschließlich, jedoch so übergeben werden muß, daß die Stände durch ihre Gegenschreiber stets erfahren, ob diese Gelder der Verwilligung gemäß verwendet werden; wenn dem Regenten die Kasse seiner Civilliste zur unbedingt freien Verwaltung gesichert seyn muß; wenn ferner die Stände eine, für ihre eigenthümlichen Zwecke, fundirte Kasse zur freien Verfügung in der Art erhalten, müssen, daß der Regent und das Volk die Art der Verwendung erfahren, so muß endlich eine vierte Kasse, die Tilgungskasse, für die Staatsgläubiger dergestalt ausgestattet und gesichert werden, daß die Zahlungen der Zinsen und des allmählichen Kapitalabtrags weder durch den Regenten, noch durch die Stände einseitig gehemmt, oder dabei einzelne Gläubiger zum Nachtheil der Uebrigen begünstigt werden können“²²⁶.

²²⁴ HStAS, L 14 Bü 19, Neues Caßen Project, verfasst von Bolley, Beilage Nr.7 (9) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI. Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

²²⁵ HStAS, L 14 Bü 19, Von der Verwaltung der Landes Gelder, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr.2 (4) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI; HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816, [S. 41 f.].

²²⁶ WANGENHEIM, Idee, S. XXXVI.

Von Wangenheim stimmte mit dem Ständevertreter Eschenmayer darin überein, dass eine Landeskasse in einigen Punkten verzichtbar, in anderen unentbehrlich sei. Großer Erfolg war der Kasse stets als Schuldentilgungsinstitut beschieden gewesen, und diese Funktion sollte erhalten bleiben. Im Gegensatz zu einer Steuerkasse unter Leitung der Stände hatte eine zumindest anteilig ständisch verwaltete Schuldenzahlungskasse demnach ihre Daseinsberechtigung. Die Tilgungsverpflichtungen zu erfüllen, war eine der wesentlichen Aufgaben der alten Einrichtung gewesen, und jede neue Kasse musste denselben Nutzen bringen. Der Vermittler war auch darin mit Eschenmayer einig, „daß hier durch eine selbstständige hinlänglich und [...] aus erster Hand fundirte Schuldenzahlungs-Kasse hinlänglich gesorgt sey“²²⁷.

Hatte von Wangenheim sich im April 1816 zu einer möglichst neutral verwalteten Schuldenzahlungskasse bekannt, sah die Situation etwa eineinhalb Monate später wieder ganz anders aus. Auf den Schritt in die eine Richtung folgte einer in die entgegengesetzte. Am 6. Juni 1816 richtete der König mit dem *Statut für die zu Tilgung der Staats-Schuld im Königreiche Württemberg neuerrichtete allgemeine Staats-Schulden-Zahlungs-Casse*²²⁸ eine neue Amortisationskasse ein. Die Leitung der Kasse, in deren Zuständigkeitsbereich laut § 10 alle Schulden der bisherigen Schuldenzahlungskasse, sämtliche Schulden der Spezialkassen²²⁹ sowie diejenigen Verbindlichkeiten fielen, die in Zusammenhang mit der (territorialen) Neuordnung noch anfallen mochten, übertrug der König einer Kommission königlicher Beamter unter dem Finanzministerium. Ein eigens eingesetztes Komitee, bestehend aus den Staatsräten von Wangenheim, von Neurath²³⁰, von Vellnagel²³¹, von Otto, von

²²⁷ HStAS, L 14 Bü 19, Von der Verwaltung der Landes Gelder, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr.2 (4) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap.XVI; HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816, [S.58f.].

²²⁸ HStAS, E 31 Bü 155, Statut für die zu Tilgung der Staats-Schuld im Königreiche Württemberg neuerrichtete allgemeine Staats-Schulden-Zahlungs-Casse, Ludwigsburg 6. Juni 1816. Abdruck auch in: Verhandlungen, Bd.8, 24. Abt., Prot. 134 vom 14. Juni 1816, Beilage Nr.2, S.104–111; vgl. auch Beilage Nr.1: Königliches Rescript, die zu Tilgung der Staats-schulden im Königreiche neue errichtete allgemeine Staatsschulden-Amortisations-Casse betreffend vom 10. Juni 1816, S.103f.; WINTTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S.329; MOHL, Staatsschuld, S.636f. Zum weiteren Inhalt des Statuts und der Reaktion der Stände darauf vgl. die Ausführungen in Kapitel III.2.b.

²²⁹ Diese sollten mit Ausnahme der gesondert zu fundieren Kriegskassenschulden umgehend liquidiert werden.

²³⁰ Constantin Franz von Neurath (* 28.07.1777 † 27.11.1817), Obertribunalrat, seit 10.11.1817 Justizminister.

²³¹ Christian Ludwig August Freiherr von Vellnagel (* 30.06.1764 † 24.06.1853), 1784 Kabinettskanzlist, Ministerstaatssekretär, 1815 Mitglied der Kommission zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs, Präsident des Oberhofrats, ab 1818 Präsident der Hofdomänenkammer, Chef des königlichen Kabinetts.

Dünger²³², von Süskind²³³ sowie von Weckherlin, hatte am 17. April den Entwurf des Statuts vorgelegt. Darin war enthalten, dass Johann Friedrich von Dünger zum Direktor der Schuldenzahlungskasse ernannt werden sollte, die Stände aber – nachdem eine Verfassung in Kraft getreten wäre – Beisitzer zur Kommission stellen dürften²³⁴. Diese Bestimmung genehmigte der König. Für den Posten des Kontrolleurs, der gemäß Statut dem Kassierer zur Seite gestellt wurde, sah das Komitee keinen ständischen Beamten vor, sondern Finanzrat von Jäger²³⁵. Kassierer und Kontrolleur oblag es gemeinsam, wöchentliche Kassenrapporte zu verfassen. Die Resultate des Kassenbetriebs waren öffentlich zu machen und die Rechnungen durch eine besondere Stelle des Finanzministeriums zu prüfen.

In einer Adresse an den König legten die Stände ausführlich ihre Vorbehalte gegen das Statut dar, die noch im Einzelnen in Zusammenhang mit der Finanzierungsproblematik im Schuldenwesen zu behandeln sein werden. Was die Verwaltung der Staatsschuldenzahlungskasse anging, sahen die Stände jedenfalls in der neuen Regelung einen eindeutigen Widerspruch zu der Zusage vom 13. November 1815, derzufolge es eine Schuldenkasse unter ausschließlich ständischer Leitung geben sollte²³⁶. Dass der Vermittler Freiherr von Wangenheim auf diesen Einwand reagierte, indem er die Bedeutung der Zusage herunterspielte und die Anträge der königlichen Kommissarien als bloße „Ausgleichs-Vorschläge“ wertete, deren Bedingungen die Stände eben nicht erfüllt hätten, war einer Verständigung nicht gerade förderlich. Ebenso wenig halfen die Belehrungen, dass eine Schuldenzahlungskasse, die von „jedem störenden Einfluß des Regenten befreit“ wäre, wie es der fünfte Fundamentalpunkt vorsah, nicht zwangsläufig eine ständisch verwaltete sein müsse. Es gehe schließlich nicht um reine Landesschulden, sondern um gemeinschaftliche, für die auch früher schon zeitweilig eine gemeinsame Verwaltung gewählt worden war. Wangenheim ging noch weiter und warf den Ständen sogar vor, die Kasse aus vollkommen eigennütigen Motiven zu fordern. Er unterstellte, dass die Stände ihre Schulden gerne auf einem recht hohen Niveau hielten, weil sie dann leichter die Einführung unliebsamer Neuerungen verweigern konnten²³⁷.

²³² Johann Friedrich von Dünger, ab 1806 Mitglied des General-Finanz-Kollegiums/Direktor der Oberfinanzkammer, ab 1812 Direktor der Sektion der Staatskassen, Königlicher Staatsrat.

²³³ Christian David von Süskind (* 15.10.1771? † 1850?) ab 1806 Mitglied des General-Finanz-Kollegiums/Oberfinanzkammer, ab 1812 Chef der Sektion der Krondomänen, Königlicher Staatsrat.

²³⁴ HStAS, E 31 Bü 155, Anbringen des wegen des Tilgungs Fonds der Staats Schulden niedergesetzten Comité vom 17. April 1816.

²³⁵ Ludwig Friedrich von Jäger war zuvor als Kassierer der Relutions- und Kontributionskasse tätig gewesen. Als Kassierer für die Schuldenzahlungskasse wird Christian Albrecht Steinheil genannt. Beide blieben jahrelang im Kassenwesen tätig.

²³⁶ HStAS, E 31 Bü 248, Adresse der Ständeversammlung das ohne Mitwirkung der Stände errichtete Schuldentilgungs-Statut betreffend vom 18. Juni 1816 (Ein weiteres Exemplar in HStAS, E 1 Bü 62). Abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 9, 25. Abt. a, Prot. 137 vom 18. Juni 1816, Beilage Nr. 1, S. 13–22 und in WANGENHEIM, Würdigung, S. 14–26.

²³⁷ Vgl. ebd., S. 41 f. und 48–50.

Was auch immer Wangenheim ihnen entgegenhalten mochte, mit einer Einrichtung, deren Verwaltung nun doch der Regierung vorbehalten blieb, wollten sich die Stände nicht zufrieden geben²³⁸. Trotz geringer Erfolgsaussichten gewichtete der ständische Verfassungsentwurf von 1816 altrechtliche Elemente stärker, indem er in Kapitel XVI, § 4 die Bestimmung enthielt, dass sowohl die Steuer- als auch die Schuldenzahlungskasse dem ständischen Ausschuss unterstellt würde. Außerdem war nach § 6 vorgesehen, dass ein königlicher und ein ständischer Kommissar die Rechnungen prüfen würden²³⁹.

Während die Stände ihren Entwurf im September fertig stellten, diskutierte das Komitee in Landständischen Angelegenheiten zur selben Zeit noch über das neue königliche Verfassungswerk. Das Komitee berücksichtigte dabei, dass die Gegenseite grundsätzlich zwei Varianten für denkbar hielt, nach denen das Schuldenwesen eingerichtet werden könnte. Eine gemeinsame Administration kam demnach unter der Voraussetzung in Frage, dass für den Bedarf der Schuldenzahlungskasse sowohl Steuern als auch Domanialeinkünfte bereitgestellt würden. Falls die Ausstattung der Kasse jedoch nur auf Steuergeldern basieren sollte, bestanden die Stände auf ihrer Alleinverwaltung.

Mit einem ausgereiften Konzept warteten die Mitglieder des königlichen Komitees an diesem Punkt der Verhandlungen nicht auf. Sie versuchten vielmehr, das Gewicht der Kontroverse von den ständischen Ansprüchen zu den Interessen der Gläubiger zu verlagern. Statt weiter über das Kassenpersonal zu streiten, regten sie an, nach außen hin sichtbar die Verbindlichkeit des Schuldentilgungsplans festzuschreiben, und empfahlen pauschal, die Einrichtungen so zu wählen, dass kein Zweifel an der Sicherheit der Kredite aufkam²⁴⁰.

Für die Stände blieb die Situation unbefriedigend. Mit dem Statut vom 6. Juni 1816 hatte die Regierung nicht nur einstweilen den Verhandlungsweg verlassen, sondern auch zumindest vorübergehend ihre Strategie aufgegeben, die Stände mit der Schuldenkasse zu locken²⁴¹. Noch waren die Stände aber nicht einmal gewillt, für eine von ihnen (mit)geleitete Schuldenkasse die eigene Steuerkasse zu opfern. Schon dieser ‚Tausch‘ musste misslingen, solange die Stände sich Sorgen machten, es könne der Schuldenkasse unter ihrer Führung an Mitteln fehlen, wenn ihr diese

²³⁸ Zu den Reaktionen auf das Statut vom 6. Juni 1816 vgl. auch Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 136 vom 17. Juni 1816, S. 121–129 sowie Beilage Nr. 1: Relation über das Amortisations-Statut vom 6. Juni d. J. im Namen des am 14. Juni über diesen Gegenstand niedergesetzten Committee verfaßt und vorgetragen von dem Repräsentanten Dr. Weishaar, S. 135–140. Vor der Verabschiedung der ablehnenden Adresse hatte Cotta die Versammlung vergeblich gebeten, nichts zu überstürzen und zunächst eventuelle Vorteile der neuen Regelung zu prüfen, vgl. ebd., Bd. 9, 25. Abt. a, Prot. 137 vom 18. Juni 1816, S. 1–12.

²³⁹ Vgl. ebd., Bd. 8, 24. Abt., Prot. 131 vom 7. Juni 1816, Beilage Nr. 2: Von den ständischen Commissarien gemachter und von dem Instructions-Committee geprüfter Entwurf des Cap. XVI, Von der Verwaltung der Landes-Gelder, S. 56–59, hier S. 57f.

²⁴⁰ HStAS, E 31 Bü 240, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König mit zwei Beilagen vom 13. September 1816.

²⁴¹ Vgl. MOHL, Staatsschuld, S. 635f.

nur indirekt über die Staatskasse zufließen²⁴². Einer Schuldenkasse unter der Leitung der Regierung konnten die Stände wahrlich nichts Positives abgewinnen.

König Friedrich I. starb, bevor eine Einigung erzielt wurde. Obwohl sein Nachfolger Wilhelm I. während einer Sitzung des Geheimen Rates im Januar 1817 erklärte, dass er kein Interesse an der allgemeinen Staatsschuldenzahlungskasse²⁴³ habe und diese ruhig unter Beigabe eines königlichen Kontrolleurs den Ständen als Ersatz für die verweigerte Steuerverwaltung überlassen werden könne²⁴⁴, kehrte der Verfassungsentwurf, den er im März desselben Jahres verkündete, zur Planung von 1815 zurück. Statt auf einseitige Verantwortlichkeit setzte der neue König wieder auf Zusammenarbeit. Bei der Schuldentilgungskasse war nunmehr eine Mitverwaltung durch ständische Kommissare und Beamte vorgesehen:

„Die Schuldentilgungskasse wird unter Aufsicht und Leitung einer gemeinschaftlichen, aus Königlichen und ständischen Commissarien bestehenden Behörde, und durch Beamte verwaltet, welche diese Behörde gemeinschaftlich vorschlägt; jedoch wird der erste Kassenbeamte ausschließlich von dem Könige, der zweite Kassenbeamte aber ausschließlich von der Ständeversammlung ernannt“²⁴⁵.

Die Verwalter der Kasse waren gemäß § 242 verpflichtet, den gesetzlich festgelegten Zins- und Tilgungsplan exakt einzuhalten. Schon in der Eröffnungsrede vom 3. März 1817 hatte König Wilhelm der Ständeversammlung verkündet, dass die Schuldenzahlungskasse „nach Vorschrift verabschiedeter Gesetze verwaltet wird“²⁴⁶, die Partizipation sich mithin sowohl auf den legislativen als auch auf den exekutiven Bereich erstrecken würde.

Auf Begeisterung stieß dieser Vorschlag nicht. In einer Adresse vom 23. April 1817 forderten die Stände, dass der zitierte § 238 sowie alle folgenden bis einschließlich § 242 wegzulassen und dem § 237, der die Steuerkasse einer Centralsteuerbehörde unterstellte, eine völlig andere Form zu geben sei. In diesem sollte stehen:

„Die Steuergelder, welche nicht in die Königlichen Special-Cassen fließen, werden in die Schuldenzahlungs-Casse abgeliefert. Diese steht ausschließlich unter ständischer Leitung, worüber die Grundsätze bei der Übereinkunft über das Staats-Schuldenwesen verabschiedet werden“²⁴⁷.

²⁴² HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 4 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816 betr. Kassenwesen und Geheime Truhe, verfasst von Fetzer.

²⁴³ Seit dem 23. Dezember 1816 trug die Kasse das Attribut „allgemein“ statt „general“ im Namen, vgl. Staats- und Regierungsblatt, Nr. 59 vom 28. Dezember 1816, S. 402.

²⁴⁴ HStAS, E 31 Bü 234, Sitzungsprotokoll des Geheimen Rates vom 29. Januar 1817; vgl. dazu auch HStAS E 31 Bü 242, Schreiben von Maucler an den König vom 31. Januar 1817.

²⁴⁵ Kapitel VII, § 238 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 399. Zu den Paragraphen über das Kassenwesen vgl. auch WINTERLIN, Verfassung, S. 72–74.

²⁴⁶ Aus der Rede an die Stände-Versammlung, gehalten von Seiner Königlichen Majestät bey der Wiedereröffnung derselben am 3. März 1817, zitiert nach Volksvertreter, S. 13.

²⁴⁷ Verhandlungen, Bd. 12, 35. Abt., Prot. 196, Beilage Nr. 2 vom 23. April 1817, Bericht der am 27. März niedergesetzten Committee, die fünf Hauptpunkte der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vice-Präsidenten Weishaar, S. 146–173, hier S. 163–173, Zitat S. 172.

In seiner Schrift über die Finanzverwaltung erklärte Bolley dazu, dass er eine „zweyherrige Casse“ zwar für machbar, dem Staatskredit aber für abträglich halte, da die Verhältnisse den Gläubigern weniger gesichert erscheinen mochten. Folglich müsste „in jedem Falle [...] wenigstens die Aufnahme neuer Gelder [...] bey der gemeinschaftlichen Verwaltung mehr Schwierigkeiten haben, als bey der einseitigen“²⁴⁸. Bolley gab zu bedenken, dass die augenblickliche Kreditwürdigkeit des Landes mit der Hoffnung der Gläubiger auf baldige Klärung der Verantwortungsfrage zu Gunsten der Stände zusammenhänge. Der Vertrauensverlust drohe, wenn die Stände nicht rechtlich und finanziell in die Lage versetzt würden, ihrer übernommenen Pflicht nachzukommen. Der Anhänger des Alten Rechts folgerte daraus, dass die Verwaltung der Tilgungskasse allein in den Händen der Stände liegen müsse, und dass es der Kasse nie an den nötigen Mitteln fehlen dürfe:

„Denn der Staats-Credit beruht doch gewiß nicht bloß auf der Ueberzeugung der Gläubiger, daß die Stände jene Verpflichtungen erfüllen wollen, sondern auch, daß sie dieselben erfüllen können. Wie könnte sich diese Ueberzeugung erheben, wenn die Stände die Beiträge zu Befriedigung der Staats-Gläubiger aus der Staats-Casse beziehen sollen; wenn es also von dieser abhängen würde, ob die Verpflichtung der Stände ein leeres Wort seyn soll oder nicht!“²⁴⁹

Weder sollten die ständischen Verwalter vom Finanzministerium abhängig sein, noch könne eine Zuweisung der Gelder durch die Staatskasse oder die Zuteilung eines bestimmten Anteils an den Steuern akzeptiert werden, ohne die Steuerkasse auf eine solide und das hieß letztlich zumindest teilweise ständische Basis zu stellen²⁵⁰.

Es war ein wiederkehrendes Element in der Argumentation der Stände, dass sie die eigene Kasse forderten, um nach außen hin die Gläubiger zu beruhigen und im Inneren die verabredete Verwendung der Gelder für die Schuldenabtragung sicherzustellen. Graf Georg Friedrich von Waldeck-Pyrmont erklärte in einer rückblickenden Schrift, das „Volk als Gesamtheit“ habe für die Verbindlichkeiten einzustehen, die entweder vom Land selbst eingegangen oder aber vom Regenten übernommen worden waren. Eine eigene Schuldenverwaltung war „der Natur dieses Verhältnisses“ nach zur Erfüllung dieser Verpflichtung nicht nur wünschenswert, sondern unabdingbar²⁵¹.

²⁴⁸ BOLLEY, Finanzverwaltung, S.93, vgl. auch S.92; vgl. die wortgleichen Ausführungen in HStAS, L 14 Bü 25, Schriftliches Votum von Bolley über alternative Vorschläge über das Kassenwesen, Beilage Nr.3 zum Sitzungsprotokoll der Kommission für das Reskript vom 11. Mai 1817 vom 16. Mai 1817, [S.5 f.].

²⁴⁹ BOLLEY, Finanzverwaltung, S.57, vgl. auch S.71 f.

²⁵⁰ Vgl. ebd., S.71–74.

²⁵¹ WALDECK-PYRMONT, Ständische Verhältnisse, S.13–15, Zitate S.14, 15. Der Grundsatz, dass „die Gesamtheit der Untertanen“ für die Landesschulden aufzukommen habe, galt auch in Bayern, wengleich der Zusammenhang mit den Verwaltungsrechten der Stände dort nicht in vergleichbarer Weise hergestellt wurde, ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S.414.

Im Gegensatz zu den Landesherren hatten sich die Stände in der Vergangenheit als Kreditnehmer bewährt. Die Erinnerung daran, wie häufig und in welchem Ausmaß es nötig gewesen war, den Regenten von seinen Lasten zu befreien, stand den Ständen noch zu deutlich vor Augen, um sie ein Risiko eingehen zu lassen. Es wurde damit gerechnet, dass die Regierung weiterhin von Krediten lebte. Dass sie ihr Verhalten im Vergleich zu früher ändern und selbst verlässlich für Verzinsung und Tilgung sorgen würde, war ungewiss bis fraglich. Wenn dem Landesherren nach den neuen Bedingungen regelmäßig die Mittel für den Schuldendienst in der Staatskasse zur Verfügung standen, lag es auch allein bei ihm, die Gelder nicht in anderen Kanälen verschwinden zu lassen²⁵². Die Möglichkeit, im Notfall auf die Finanzkraft der Stände zurückzugreifen, entfiel. Doppelt konnte das Land nicht herangezogen werden. Mit Blick auf die Geschichte der württembergischen Finanzen hegten die Stände Zweifel daran, dass die Regierung mit dieser Regelung zurechtkam. Der Sinneswandel musste einigermaßen groß sein, damit ein staatliches Schuldenwesen funktionieren konnte, denn als besonders fähig oder bereitwillig hatten sich die Regenten in der Vergangenheit auf diesem Gebiet nicht erwiesen²⁵³. Stände und Gläubiger von der Zuverlässigkeit der Regierung zu überzeugen schien nur in einem langwierigen Prozess denkbar. Diesen Weg zu gehen, war nicht ungefährlich. Während der Bewährungsphase konnte der Kredit leicht allein aufgrund von Ungewissheit ins Wanken geraten, denn

„[J]ede neue Finanz-Einrichtung bedarf überhaupt schon vieler Jahre, bis sie auf wahren Credit Anspruch machen kann; denn die öffentliche Meinung fordert hierin satte, durch Jahre erprobte Erfahrung.“²⁵⁴.

Die Stände setzten eine Kommission ein, die über die letzten kleineren Änderungsversprechen des Königs vom Mai 1817 beraten sollte. Christian Jakob Zahn, eines ihrer Mitglieder, wies noch einmal darauf hin, dass die Regierung nur aus einem Grund überhaupt eine ständische Beteiligung an der Verwaltung der Schuldenzahlungskasse genehmigt habe, nämlich um den Landeskredit sicherzustellen. Dieses Ziel ließe sich jedoch nicht erreichen, solange gleichzeitig die Steuerkasse ebenso bestenfalls gemeinschaftlich verwaltet werden sollte²⁵⁵. Bei der Steuerkasse nachzugeben schien insofern nur bedingt zweckdienlich. Wenn die Regierung sowohl auf die Steuer- als auch auf die Schuldenkasse direkten Einfluss nehmen konnte, war für das Land und seine Kreditwürdigkeit gar nichts gewonnen. Die Bemühungen

²⁵² Vgl. HStAS, L 14 Bü 19, Von der Verwaltung der Landes Gelder, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr. 2 (4) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI; HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

²⁵³ Vgl. auch Verhandlungen, Bd. 4, 10. Abt., Prot. 54 vom 26. Juli 1815, Beilage Nr. 16, Aufsatz von Fetzer über die landschaftliche Kasse, S. 68–78, hier S. 74.

²⁵⁴ LANG, Steuer-Verfassung, S. 33, vgl. auch S. 34.

²⁵⁵ HStAS, L 14 Bü 25, Sitzungsprotokoll der am 12. Mai niedergesetzten Kommission vom 13. Mai 1817.

der Stände blieben abermals vergeblich. Bevor der Landtag im Juni 1817 aufgelöst wurde, war Wilhelm I. von der gemeinsamen Verwaltung nicht abgerückt²⁵⁶.

Insgesamt schwankte die Regierung im Schuldenwesen zwischen Kontinuität und Wandel. Sie erkannte, wie wichtig es war, dass zur Beruhigung der Gläubiger das Land hinter der Schuldentilgung stand. Sowohl König Friedrich als auch sein Nachfolger zögerten aber, daraus strikte Konsequenzen in die eine oder in die andere Richtung zu ziehen. Weder wollten sie die Schuldenzahlungskasse komplett der ständischen Verwaltung überlassen, noch zeigten sie sich entschlossen, ganz darauf zu setzen, dass sie selbst den Rückhalt des Landes auf diesem Gebiet gewannen. Nur mit der Etablierung eines rechtlich verankerten, auf die Regierung zugeschnittenen staatlichen Schuldenwesens wäre eine Verschiebung der Gewichte möglich gewesen. Das Land hätte dann nicht mehr direkt hinter der Schuldentilgung gestanden, sondern hinter der Regierung, die für die Tilgung sorgte. Anders als im Steuerwesen versuchten die Könige jedoch, bei der Schuldenwirtschaft einen zu radikalen Bruch zu vermeiden. Es ging hier weniger um einen Interessengegensatz. Regierung und Stände verfolgten im Grunde dasselbe Ziel. Der Landesherr fürchtete die Konsequenzen des Wandels und versuchte, Kontinuität zu wahren. Der Beweggrund dafür war von Anfang bis Ende der Verhandlungen ein doppelter: Erstens schien im Außenverhältnis der Preis für Veränderungen höher zu sein als der Gewinn an Handlungsfreiheit. Zweitens drohten die Hoheitsrechte im Inneren des Landes keinen allzu großen Schaden zu nehmen, wenn die Regierung bei den Schulden den ständischen Forderungen nachgab, dabei aber in der Frage der Steuerkasse hart blieb. Das Abhängigkeitsverhältnis, das zwischen Steuer- und Schuldenzahlungskasse bestehen blieb, blockierte allerdings jeden Mittelweg, solange es wichtiger schien, wer eine Institution verwaltet, als wer über die Verwendung der Gelder entschied.

b) Organisatorische Probleme und Lösungsansätze

Nicht nur bei der administrativen Absicherung war das von Friedrich I. eingeführte Schuldenssystem noch ausbaufähig und -bedürftig. So wie die Kammerguteinkünfte jahrhundertlang gleichermaßen Zwecken der Regentenfamilie und den Staatsaufgaben gedient hatten, gab es auch bei den Schulden ein privat/öffentliches Mischverhältnis, das vor der Zusammenführung nicht aufgelöst wurde²⁵⁷. Auf dem Weg zum konstitutionellen Staat musste dieser Schritt nachgeholt werden.

²⁵⁶ Vgl. die Fünf-Punkte-Forderung der Stände vom 27. März 1817 und das königliche Reskript vom 11. Mai bzw. das Ultimatum vom 26. Mai 1817; FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. LXIII–LXVIII. Das Reskript vom 26. Mai 1817 ist abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 13, 37. Abt., Prot. 209 vom 30. Mai 1817, Beilagen Nr. 5 und 6: Königliches Rescript an die Landstände vom 26. Mai 1817, S. 210–227.

²⁵⁷ Vgl. ULLMANN, Überlegungen, S. 507. Zur „Zwitterstellung“ der Kammerschulden in Bayern vgl. DERS., Staatsschulden und Reformpolitik, S. 401–403.

Regierung und Stände waren während der Verhandlungen einer Meinung, dass die nach den großen Umwälzungen bestehenden Schulden größtenteils „den Charakter wahrer Staats-Schulden“²⁵⁸ hätten und auf den Staat zu fundieren seien. Damit unterschieden sie sich laut Bolley von den einst von den Ständen übernommenen Schulden²⁵⁹.

Robert von Mohl hat in einem Aufsatz hervorgehoben, welche Bedeutung es für die Entstehung der württembergischen Staatsschuld hatte, dass Friedrich I. 1806/07 mit der absolutistischen Herrschaft auch die Kasseneinheit im Königreich Württemberg herstellte und im Zuge dessen die Verwaltung aller Schulden einer einzigen General-Staatsschuldenkasse zuwies:

„Es wurde der Begriff einer auf dem ganzen Staate ruhenden und mit den gesammten Hilfsmitteln desselben zu deckenden Staatsschuld aufgestellt und in dieselbe der Gesamtbetrag der bisherigen verschiedenen öffentlichen Schuldarten aufgenommen, so dass von Schulden des Fürsten, des Volkes, der Kirche keine Rede mehr war, sondern nur noch von Verbindlichkeiten der Gesamtheit“²⁶⁰.

Weiter heißt es, die neue, „lobenswerthe Aera für die württembergische öffentliche Schuld“ habe keine rechtliche oder wertmäßige „Nebenbuhlerei“ der einzelnen Schuldenarten mehr gekannt, sondern nur noch eine zentrale Verwaltung gleichgestellter Verbindlichkeiten des Staates²⁶¹. Für die Gläubiger der Kammerschulden habe sich der so erfolgte Schuldnerwechsel positiv ausgewirkt, da nunmehr die ganze Staatskraft zur Absicherung herangezogen werden konnte, die Kreditgeber der Landschaft seien hingegen durch den Wegfall der ständischen Verwaltung, einer der verlässlichsten Sicherheiten, schlechter gestellt worden²⁶².

In Abgrenzung zu Ideen, die Jakob Friedrich Weishaar im Mai 1815 präsentiert hatte, verlas Johann Friedrich Cotta in der Ständeversammlung vom 12. Juli desselben Jahres einen eigenen Aufsatz über das Kassenwesen²⁶³. Er kritisierte darin unter anderem, dass Weishaar bei seinen Vorschlägen immer noch einen Unterschied zwischen Kammer-, Staats- und Landesschulden mache. Dieses System sei nicht nur überholt, sondern berge zudem die Gefahr, in nachteilige Verhaltensmuster zurückzufallen. Je mehr Kassen es gebe, auf denen einzelne Verbindlichkeiten lasteten, desto teurer, unübersichtlicher und aufwendiger gestalte sich die Regelung der Staatsfinanzen. Wie früher wäre das Land ohnehin am Ende gezwun-

²⁵⁸ BOLLEY, Finanzverwaltung, S. 68.

²⁵⁹ HStAS, L 14 Bü 21, Votum Scriptum über § 2 und 3 des Kap. XV, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Juni 1816.

²⁶⁰ MOHL, Staatsschuld, S. 626.

²⁶¹ Ebd., S. 628 f.

²⁶² Vgl. ebd., S. 626–628; vgl. auch die Kapitel II.2.b.

²⁶³ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 48, Beilage Nr. 2 mit Unterbeilage vom 12. Juli 1815, Aufsatz von Cotta über das Kassenwesen: Bemerkungen zu der königlichen Resolution vom 3. Juni 1815, betreffend die Mitwirkung der Stände bei der Finanzverwaltung des Staates, S. 83–96; vgl. dazu Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 34, Beilage Nr. 1 vom 24. Mai 1815, Aufsatz von Weishaar: Über die Nothwendigkeit einer ständischen Casse, S. 6–19.

gen, für nahezu alle Schulden einzustehen. Es nütze daher nichts, eine Kassen- einrichtung wiederherzustellen, welche die Steuergelder zwecks Rückzahlung der Kredite an eine ganze Reihe von Einzelkassen überweisen müsse.

Cotta zweifelte nicht nur daran, dass es überhaupt möglich sein würde, „aus der jetzigen Masse der öffentlichen Staatsschuld das abzusondern, was der Verfasser unter diese oder jene Kategorie gestellt wissen will“²⁶⁴. Er war auch wegen der zu erwartenden Reaktion der Gläubiger besorgt. Was würden diese davon halten, wenn ihre Darlehen, die sie für Staatszwecke gegeben hatten, im Nachhinein zu Krediten der Kammer, d. h. zu solchen mit einem höheren Risiko, erklärt würden? Die Zeiten, in denen solche Unterschiede bestanden, waren nach Cottas Überzeugung aus gutem Grund vorbei. Um des Staatskredits willen kam eine Rückkehr zur alten Differenzierung nicht in Frage, denn damit wäre alles zunichte gemacht worden, was im Königreich gerade erreicht worden sei:

„Wie kann der Begriff des Staats, das System einer geordneten Staatshaushaltung einen solchen Unterschied rechtfertigen?“

Weishaars Vorstellung, es könne auch weiterhin separate Kammerschulden geben, hielt Cotta für unlogisch. Getreu der Devise ‚Wer A sagt, muss auch B sagen‘ forderte Cotta dazu auf, konsequent zu denken und zu handeln:

„So wie alles, was Kammer und Landschaft und Special-Staatskassen vormals besaßen und bezogen, und jetzt besitzen oder beziehen als Staatsgut, als Staats-activum in Anspruch genommen wird, so muß auch alles, was sie vormals schuldeten und jetzt schulden, als Staats-passivum angesehen werden“²⁶⁵.

Bei der Ausarbeitung ihres Verfassungsentwurfs legten die Stände dennoch großen Wert auf Genauigkeit in den Formulierungen. Die Diskussionen über Kapitel XV „Von den Steuern“ kreisten im Juli und August 1816 auch darum, wie Fehlinterpretationen bei der ständischen Pflicht zur Schuldenzahlung vorzubeugen sei²⁶⁶. Das Instruktionskomitee wollte vermeiden, dass die Zusagen gegenüber Regierung und Gläubigern zu pauschal klagten. Die geplante Fassung des § 3, die mit den Worten begann:

„So wie auf der einen Seite die Staatsgläubiger gesichert und die von den Ständen als nothwendig anerkannten Staats-Ausgaben gedeckt werden müssen“²⁶⁷,

²⁶⁴ Ebd., Bd. 3, 9. Abt., Prot. 48, Beilage Nr. 2 mit Unterbeilage vom 12. Juli 1815, Aufsatz von Cotta über das Kassenwesen: Bemerkungen zu der königlichen Resolution vom 3. Juni 1815, betreffend die Mitwirkung der Stände bei der Finanzverwaltung des Staates, S. 83–96, Zitat S. 95 („der Verfasser“ bezieht sich auf Weishaar).

²⁶⁵ Ebd., S. 83–96, Zitat S. 95 f.

²⁶⁶ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Knapp über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV (vom 14. Juli 1816), Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816.

²⁶⁷ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Zahn über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S. 1].

sollte vor diesem Hintergrund überdacht werden. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, mahnte das Komitee, als fühlten sich die Stände von vornherein für sämtliche Schulden verantwortlich. Vielmehr müsste ausdrücklich festgestellt werden, dass die Übernahme der landesherrlichen Schulden wie ehemals ein freiwilliger Akt sei. Dies gelte nicht zuletzt für solche Schulden, die auf den neuen Landesteilen lasteten, von deren Besitz der König profitierte:

„[D]as verarmte, das zerfleischte Land ist offenbar nicht schuldig, die durch einen asiatischen Luxus bei allen General- und Special-Cassen angehäuften Schulden zu übernehmen; – es ist nicht schuldig, die gerechten Rückforderungen der neuen Lande zu befriedigen, weil der König das Staatsvermögen derselben sich allein zugeeignet hat, und also auch die auf denselben gelegenen Staatsschulden zu übernehmen und das widerrechtlich an sich gezogene zu ersetzen schuldig ist“²⁶⁸.

Zunächst sollte eine genaue Überprüfung stattfinden, um herauszufinden, bei welchen der aktuell der Staatskasse zugewiesenen Schulden sich Regierung und Stände darüber einig waren, dass sie die Qualität von Staatsschulden besaßen. Nur diese – vermutlich wenige – mussten zwingend vom Land übernommen werden, wohingegen die Übernahme zusätzlicher Posten im Ermessen der Stände lag und an Bedingungen geknüpft werden konnte. Für die Kredite, welche auf der Kammer haften blieben, wäre sodann den Gläubigern die Versicherung zu geben, dass diese über die Kammereinkünfte gedeckt seien. Prinzipiell mussten die Formulierungen jedoch präzise gewählt sein und unmissverständlich deutlich machen, dass sich die ständische Gewährleistung nur auf von ihnen als solche anerkannte Staatsschulden erstreckte. Mit der Bezeichnung „Staatsgläubiger“ sollte entsprechend vorsichtig umgegangen werden, da sie leicht zu der irrigen Annahme führen mochte, dass alle Schulden bzw. alle Gläubiger gleichgestellt seien.

Die Entscheidung darüber, ob die ehemaligen Kammerschulden die Qualität von „Staatspassiva“ besaßen bzw. auf welche Teile der Kammerschuld dies zutraf, war nur eines der organisatorischen Probleme, mit denen die Verfassungsverhandlungen über das Schuldenwesen behaftet waren. Während der Sitzung der Ständeversammlung vom 2. Juni 1817, in der über die Annahme des inzwischen nochmals modifizierten königlichen Verfassungsentwurfs vom März abgestimmt wurde, fasste der Präsident Überlegungen zu einem weiteren Diskussionsfeld zusammen, auf dem noch keine Übereinkunft erzielt worden war²⁶⁹. Zwar stand längst fest, dass die inkorporierten Gebiete ebenso wie Altwürttemberg zur Steuerleistung an den Gesamtstaat verpflichtet waren, doch machte die Umsetzung der Prinzipien von Einheit und Gleichheit bei den Schulden halt. Vielmehr sah es so aus, als würde auch nach Erlass der Konstitution die Situation bestehen bleiben, dass die neuwürttembergischen Landesteile mit zur Tilgung und Verzinsung der

²⁶⁸ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Knapp über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV (vom 14. Juli 1816), Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S. 7f.].

²⁶⁹ Verhandlungen, Bd. 13, 38. Abt., Prot. 210 vom 2. Juni 1817, S. 3–196, hier S. 63–66.

Staatsschulden des Königreichs verpflichtet wären, für ihre eigenen Altlasten aber parallel dazu noch alleine aufkommen müssten, da selbige nicht der Gesamtmasse zugeschlagen wurden, sondern auf den Einzelkassen haften blieben, auf die sie einst aufgenommen worden waren. Diese Behandlung schien den Ständen weder rechtlich haltbar noch finanziell machbar zu sein. Zum einen handele es sich auch bei den neuwürttembergischen Krediten um „wahre Landes-Schulden“. Zum anderen bleibe von den Steuergeldern, die in den einzelnen Kreisen erhoben wurden, nach den Abzügen für den Staatsbedarf nicht genügend übrig, um eine gesonderte Schuld abzutragen. Die Stände verlangten, dass in diesem Punkt klare Verhältnisse herrschten. Sie vertraten den Standpunkt, es könne den neuen Landesteilen keine Verpflichtung für Schulden aufgezwungen werden, an deren Entstehung sie größtenteils unbeteiligt gewesen waren, wenn sie nicht zugleich die Sicherheit erhielten, dass im Gegenzug auch ihre Schulden aus einem gemeinsamen Topf beglichen würden.

Worüber in der Versammlung diskutiert wurde, war keine Kleinigkeit. Aus dem Sitzungsprotokoll geht hervor, dass der badische Staatsrat Johann Ludwig Klüber die Summe der Schulden, um die es ging, mit ca. 7,5 Millionen fl. veranschlagte²⁷⁰. Je nachdem, welcher Anteil der neuwürttembergischen Verbindlichkeiten als Staatsschuld anerkannt wurde, bewegte sich der Wert nach verschiedenen Schätzungen sogar zwischen fünf und elf Millionen. Im Vergleich dazu belief sich der Betrag, der ohne diese zusätzliche Summe von der Staatsschuldenzahlungskasse zu verantworten war, auf 25 Millionen fl. Die neuwürttembergischen Posten, die das im Juni 1816 erlassene Statut für die Tilgungskasse unberücksichtigt ließ, machten demnach einen erheblichen Teil der Gesamtschuldenmasse aus, über deren konkrete Berechnung das Statut ohnehin schwieg²⁷¹.

Mochte es auch an einer eindeutigen Definition von ‚Staatsschulden‘ fehlen, gehörte die Gewährleistung für deren ordnungsgemäße Begleichung zu den elementaren Bestimmungen des ersten Verfassungsentwurfs von 1815. Der Staat sollte mit seiner ganzen Finanzkraft zur Tilgung und Zinszahlung herangezogen werden²⁷². § 49 legte verbindlich die Zusage zugrunde:

²⁷⁰ Im Protokoll wird dazu verwiesen auf die Ausführungen in KLÜBER, Staatsarchiv. Die Darstellung enthält auf den Seiten 269–284 kritische Ausführungen zum Statut für die Schuldenzahlungskasse vom 6. Juni 1816. Klüber stimmt weitgehend mit den Bedenken der Stände überein und kritisiert zudem, dass die geplante Schuldentilgung auf einen zu langen Zeitraum ausgerichtet und die Mittel dafür zu knapp bemessen seien.

²⁷¹ Zur Ermittlung der Summe MOHL, Staatsschuld, S. 631 f. Mohl verweist zudem darauf, dass die Schuldenvermehrung zwischen 1806 und 1819 kaum auf Neuverschuldung zurückzuführen war, für die es ohnehin an Spielraum fehlte und die deshalb zum großen Teil auf Zwangsanleihen beruhte. Entscheidend sei vielmehr gewesen, dass bereits vorhandene große Schuldensummen von den neu erworbenen Landesteilen übernommen werden mussten.

²⁷² Zur Fundierung der Staatsschulden auf den Staat vgl. WANGENHEIM, Idee, S. 60.

„Die Sicherheit aller Staatsschulden an Kapital und Interessen wird, als die erste und heiligste Schuldigkeit des Königreichs von Seite des gesamten Staats garantirt“²⁷³.

Dass dies nicht nur leere Worte waren, zeigte sich in dem Moment, als dieses Versprechen gebrochen zu werden drohte. König Friedrich I. reagierte überaus empfindlich auf jede Unregelmäßigkeit bei der Staatsschuldenzahlungskasse. Als er im März 1815 erfuhr, dass das Finanzministerium ohne sein Wissen und vermeintlich ohne erkennbaren Grund die Zahlungen an die Gläubiger eingestellt hatte, griff er persönlich ein und ordnete im Mai per Dekret sofortige Gegenmaßnahmen an. Er verlangte nicht nur eine konsequente Eintreibung der rückständigen Steuern, sondern ließ auch Mittel aus anderen Kassen übertragen und befahl zusätzlich, den Frucht- und Weinvorrat so schnell wie möglich zu verkaufen. Die Liquidität der Schuldenzahlungskasse wiederherzustellen, war alles, was in dem Moment zählte. Der Regent belehrte seine Minister, dass die Aussetzung der Zinszahlungen angesichts des großen Schadens, den die Kreditwürdigkeit des Königreichs dadurch nehmen könnte, nur das allerletzte Mittel sein dürfe:

„S[eine] K[önigliche] M[ajestät] machen schließlich und ein für allemal den Fin[anz] Min[ister] dafür verantwortlich, daß in Zukunft nie mehr eine Stockung in den Leistungen der Schulden Zahlungs Casse entsteht, sondern die Verbindlichkeiten derselben jeder Zeit und auf alle Fälle zuerst erfüllt u[nd] ihre Zahlungen in der für den St[aats]Credit so nothwendigen Ordnung erhalten werden“²⁷⁴.

Das Verhältnis des Regenten zu seinem Finanzminister litt nachhaltig unter den Problemen beim Steuereinzug und den daraus resultierenden Störungen bei der Schuldenzahlungskasse. Der König machte Graf von Mandelsloh persönlich für sämtliche Folgen verantwortlich, die sich aus dem Umstand ergaben, dass er als Landesherr nicht rechtzeitig über die Lage der Kasse informiert worden war. Es wäre ihm ein Leichtes gewesen, für Abhilfe zu sorgen, da anderweitig ausreichende Reserven zur Verfügung ständen, hielt der Regent den Ministern vor. Am schwersten wog die eigenmächtige Einstellung der Zinszahlungen. „[D]iese Gottvergessene, verderbliche, allen Staats-Credit hemmende, ja dem Staat Gefahr drohende Vorkehrung“²⁷⁵ veranlasste Friedrich, ein Gerichtsverfahren gegen Graf von Mandelsloh anzustrengen. Die königliche Unzufriedenheit gipfelte schließlich in der Entlassung des Finanzministers. Am 4. Juli 1816 wurde der Geheime Rat Christian Friedrich von Otto²⁷⁶ zunächst

²⁷³ Vgl. § 49 der Verfassungsurkunde vom 15. März 1815, abgedruckt bei FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 11 f.

²⁷⁴ HStAS, E 13 Bü 90, Konzept eines Dekrets an das Finanzministerium vom 26. Mai 1815, [S. 5 f.].

²⁷⁵ HStAS, E 1 Bü 60, Entwurf eines Reskripts an das Staatsministerium vom 6. März 1816, [S. 12].

²⁷⁶ Christian Friedrich von Otto (* 26.10.1758 † 08.09.1836), seit 1780 Kanzlei- und Hofgerichtsadvokat, Geheimer Kabinettssekretär, 1792–1806 Wirklicher Regierungsrat, 1806–1811 Direktor des Oberlandesökonomiekollegiums, 1807–1811 Direktor des Oberpolizeidepartements und Direktor des Medizinaldepartements, 1811–1816 Staatsrat und Leiter der Sektion des Kommunaladministrationswesens, 1815 Mitglied der Kommission

interimistisch zum Nachfolger bestimmt, blieb jedoch einstweilen parallel auch Minister des Inneren²⁷⁷.

Durch die Vorfälle des Frühjahrs 1816 stand allen Parteien klar vor Augen, wie wichtig ein reibungslos funktionierendes Finanzsystem war. Die Zahlungsunfähigkeit der Schuldentilgungskasse hatte zwar noch knapp verhindert werden können, denn glücklicherweise verfügte das Land zum entscheidenden Zeitpunkt über ausreichende Mittel in anderen Kassen, um die weitere Finanzierung der Kredite zu gewährleisten²⁷⁸. Dauerhaft musste aber unbedingt sichergestellt werden, dass einkalkulierte Steuern pünktlich eingingen und rechtzeitig an die Tilgungskasse weitergeleitet wurden²⁷⁹.

Nachdem der per Reskript vom 2. August 1811 entstandene Staatsschuldentilgungsfonds²⁸⁰ nur mäßigen Erfolg gebracht hatte, galt es, die Rückzahlung und Verzinsung der Kredite verlässlicher zu regeln²⁸¹. Mit dem bereits erwähnten Statut für die Staatsschuldenzahlungskasse vom 6. Juni 1816²⁸² traf Friedrich I. konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des Staatskredits. Es wurden Mittel festgelegt, die der Kasse unbedingt zur Verfügung stehen sollten. Darunter fanden sich als Hauptausstattung die französischen Relutions- und Kontributionsgelder. Außerdem verpflichtete § 6 die Generalkasse zur Rückerstattung eines vorgestreckten Betrages von fast 650.000 fl. Von den insgesamt eingegangenen Ablösegeldern in Höhe von 1,3 Millionen fl. sollten 800.000 der Kasse unmittelbar zur Verfügung stehen, und aus den übrigen 500.000 fl. sollte ein „Staatschatz“ für Notfälle gebildet werden. Laut Plan würden während der nächsten fünf Jahre jährlich 750.000 fl. an Kontributionsgeldern hinzukommen, so dass sich, die Rückerstattung nicht eingerechnet, ein Gesamtvolumen von 4.550.000 fl. ergab. Für die anfänglich veranschlagten Zinsbeiträge an die Schuldenzahlungskasse sah das Statut eine stufenweise Redu-

zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs, 1816 Minister des Inneren, ab 4. Juli 1816 zunächst interimistisch, ab 8. November 1816 – 10. November 1817 Minister der Finanzen, 1817–1821 Innenminister und Minister des Kirchen- und Schulwesens, 1821–1831 Präsident des Geheimen Rates.

²⁷⁷ HStAS, E 31 Bü 1399, Reskript betr. die Reorganisation des Finanzdepartements vom 4. Juli 1816.

²⁷⁸ HStAS, E 221 I Bü 3276, Konzept des Jahresberichts des Finanzministers für 1814/1815, erstellt 1816.

²⁷⁹ Laut Jahresbericht des Finanzministers war im Januar 1816, d.h. nach Ablauf von $\frac{3}{4}$ des Etatjahres, nur ein Drittel der Steuern eingegangen.

²⁸⁰ Vgl. Kapitel II.2.b.; HStAS, E 31 Bü 231, Kritik des Königs am Verhalten des Staatsministeriums, Beilage zum Sitzungsprotokoll des Staatsrats vom 18. März 1816, ohne Unterschrift und eigene Datierung.

²⁸¹ Zum Ausbau des Tilgungssystems MOHL, Staatsschuld, S. 629–637.

²⁸² HStAS, E 31 Bü 155, Statut für die zu Tilgung der Staats-Schuld im Königreiche Württemberg neuerrichtete allgemeine Staats-Schulden-Zahlungs-Casse, Ludwigsburg 6. Juni 1816, gedruckt; vgl. auch Verhandlungen, Bd. 8, Abt. 24, Prot. 134, Beilage Nr. 1: Königliches Rescript, die zu Tilgung der Staatsschulden im Königreiche neu errichtete allgemeine Staatsschulden-Amortisations-Casse betreffend vom 10. Juni 1816, S. 103 f.; MOHL, Staatsschuld, S. 636 f. Zum weiteren Inhalt des Statuts und zur Reaktion der Stände vgl. Kap. III.2.a.

zierung in zunächst jährlichen, dann fünfjährlichen Schritten vor. Falls eine Erhöhung der Schulden unumgänglich werden sollte, für die allerdings die Zustimmung der Stände einzuholen wäre, würde eine entsprechende Anpassung der Zinsbeiträge erfolgen. Die Finanzierung dieser Beiträge hatte über die gesamten Staatseinnahmen, insbesondere die Akzise und die direkten Steuern zu laufen. Bei der Verteilung der Mittel besaßen Zahlungen an die Schuldenkasse Priorität.

Des Weiteren umfasste das Statut einen Tilgungsplan. Der Kontrolleur sollte ein chronologisches Ablöseverzeichnis führen, wobei sich die Reihenfolge der Rückzahlung nach dem Zeitpunkt der Aufkündigung richtete. Daneben galt der Grundsatz, dass zuerst kleine Summen getilgt wurden. Während diese Entscheidung hauptsächlich verwaltungsökonomisch motiviert gewesen sein dürfte, spielten wohl eher finanzökonomische Gründe eine Rolle bei der Bestimmung, vorrangig Kredite mit mehr als 5 % Verzinsung abzulösen. Offiziell enthielt das Statut in den §§ 17 und 18 die Option, niedrigere Zinssätze auf 5 % anzuheben, um das Wohlwollen des Regenten zu demonstrieren und den Staatskredit zu festigen. Einen Zusatznutzen hatte diese Maßnahme freilich, denn es ließ sich dadurch möglicherweise verhindern, dass zu viele der günstigen Kredite aufgekündigt wurden²⁸³. Kollidierten die Interessen der Gläubiger oder von Gläubigern und Staat, entschied das Los über den Termin der Rückzahlung. In § 12 legte der König schließlich fest, dass umgehend mit der Tilgung zu beginnen sei, die sich über einen Zeitraum von 71 Jahren erstrecken würde²⁸⁴.

Weit entfernt davon, die Auseinandersetzungen über das Schuldenwesen zu beenden, führte die Bekanntgabe des Statuts neuerlich zu Kontroversen. Die Stände bemängelten nicht nur den Inhalt des Statuts; vor allem missfiel ihnen die Art seiner Entstehung. Der König hatte die Regelungen im Alleingang getroffen bzw. von seinen Räten ausarbeiten lassen. Obwohl das Recht der Stände, an der Gesetzgebung teilzunehmen, anerkannt war, hatte die Regierung nicht einmal deren Meinung eingeholt. Der Landesherr stellte die Versammlung schlicht vor vollendete Tatsachen. Diese Vorgehensweise rief ähnliche Ablehnung hervor, wie es 1815 bei Vorlage der einseitig aufgestellten Konstitution der Fall gewesen war. Wieder vermissten die Stände die Möglichkeit, an der Festlegung der zukünftigen Ordnung zu partizipieren.

In einer Eingabe an den König drückten die Stände ihre Überraschung und ihre Enttäuschung über die einseitige Beschlussfassung aus:

²⁸³ PAULUS, Kritik, S. 26–29 kritisiert die Zinserhöhung als absurde Maßnahme, die einerseits den Kredit nicht befördere, andererseits das Land unnötig belaste. Der einzige Grund, freiwillig mehr Zinsen zu zahlen, müsse die Furcht vor zu großen Abflüssen der Kreditmittel sein.

²⁸⁴ STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 164.

„Aber welchen Grund konnte es geben, jetzt, in diesem Augenblicke, ohne allen Aufschub ein so wichtiges, auf ewige Zeiten verbindendes, organisches Gesetz, welches nur einen Theil der Verfassung selbst ausmachen konnte, zu erlassen!“²⁸⁵

Zudem zeigten sie sich besorgt, dass nun auch die Zusage für eine gemeinsame Verabschiedung der Konstitution ihre Gültigkeit verloren habe und das neue Verfassungswerk ebenso wie das Statut „aus der Fülle der Gewalt des Regenten ausgehen soll[e]“²⁸⁶. Die Stände betonten, dass es für Regierung und Gläubiger besser gewesen wäre, die Bestimmungen zum Bestandteil einer vereinbarten Verfassung zu machen, da ein Institut, dem die Stände nicht zugestimmt hatten, weniger erfolgreich sein müsste. Die Regierung war auf den Rückhalt im Land angewiesen, der nur über eine gemeinsame verfassungsmäßige Bindung zu erreichen war.

Konkret beanstandete die Ständeversammlung an den Paragraphen des Statuts darüber hinaus Folgendes²⁸⁷: Die Höhe der gesamten Schulden sei noch unbekannt, und es müsse erst geklärt werden, inwieweit die Schulden der Spezialkassen die Qualität von Staatsschulden besäßen²⁸⁸. Dasselbe gelte für die Kammerschulden und solche Verbindlichkeiten, denen Forderungen der Kammer gegenüberstanden. Einerseits hielten es die Stände für inakzeptabel, dass feste Steuersummen an die Kasse fließen sollten, ohne dass der Bedarf konkret nachgewiesen würde, denn es sei nicht abzusehen, welche Summe tatsächlich benötigt würde, und ob sich das Land die Tilgung und Verzinsung in dem angestrebten Ausmaß wirklich leisten könne²⁸⁹. Andererseits, argumentierten die Stände, war der Fall denkbar, dass die Kasse mehr Geld benötigte, als vorgesehen war. Nur bei einer ständischen Schuldenverwaltung bestünde dann die Möglichkeit, zusätzliche Kredite aufzunehmen, um zahlungsfähig zu bleiben. Grundsätzlich dürfe die Regierung keinesfalls allein über die Fundierung der Schuldentilgungskasse entscheiden, da dies einen Eingriff in das Steuerbewilligungsrecht der Stände bedeute. Überhaupt sei es dem Landesherrn nicht gestattet, ohne Beteiligung der Stände festzulegen, wofür das Staatseigentum eingesetzt werde. Die erwarteten Zuflüsse, die der König der Schuldentilgungskasse verbindlich zuwies, hätten genauso gut oder besser herangezogen

²⁸⁵ HStAS, E 31 Bü 248, Adresse der Ständeversammlung das ohne Mitwirkung der Stände errichtete Schuldentilgungs-Statut betreffend vom 18. Juni 1816, [S. 5].

²⁸⁶ Ebd., [S. 6].

²⁸⁷ Beispielhaft für einen der zahlreichen Beiträge, in denen die einzelnen Kritikpunkte ausführlich dargelegt wurden, sei genannt Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 136 vom 17. Juni 1816, Beilage Nr. 1: Relation über das Amortisations-Statut vom 6. Juni d. J. im Namen des am 14. Juni über diesen Gegenstand niedergesetzten Committee verfaßt und vorgetragen von dem Repräsentanten Dr. Weishaar, S. 135–140.

²⁸⁸ Wangenheim merkte hierzu an, dass nicht von „Spezialkassen“, sondern von „Spezial-Staatskassen“ die Rede sei, es folglich wohl kaum um reine Kammerverbindlichkeiten gehen könne, WANGENHEIM, Würdigung, S. 53.

²⁸⁹ Zur notwendigen Klärung des Gesamtschuldenstandes und der Forderung nach einer Neuregulierung der Steuern BOLLEY, Finanzverwaltung, S. 70f.

werden können, um die Steuerpflichtigen zu entlasten²⁹⁰. In Anbetracht all dessen kamen die Stände zu dem Schluss, dass der Erlass des Statuts ohne ihre Mitwirkung unzulässig sei. Sie baten daher den König, er möge eine Absprache mit ihnen treffen.

Ungeachtet der deutlichen Kritik zeigte sich das Komitee in Landständischen Angelegenheiten überzeugt, dass die Mehrheit der Stände die Maßnahmen des Königs wahrhaft zu schätzen wisse und es lediglich einige Unbelehrbare seien, welche die Errichtung eines Schuldentilgungsinstituts in der vorgeschlagenen Form als unzweckmäßig ablehnten²⁹¹:

„[D]ie Beschwerde kann nur von denjenigen ernstlich gemeint seyn, denen weniger daran liegt, daß etwas Gutes geschehe, als daß es durch sie geschehe, die also unmöglich eine Freude an dem haben können, was ein Regent zum Besten seines Volks aufrichtig und freiwillig will und ausführt“²⁹².

In Reaktion auf die Bedenken der Stände erschien im Juli eine Flugschrift mit dem Titel *Würdigung der von der württembergischen Stände-Versammlung erhobenen Beschwerden über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schulden-Tilgungs-Institut*²⁹³. Da nicht eindeutig geklärt werden konnte, von wem diese Veröffentlichung stammte, setzten die Stände wieder einmal ein Komitee ein, das sich mit dem Fall beschäftigen und eine Empfehlung für das weitere Vorgehen in der Angelegenheit geben sollte²⁹⁴. Obwohl gedanklich und stilistisch einige Abweichungen von der

²⁹⁰ Wangenheim belehrte die Stände hingegen darüber, dass der König rechtlich überhaupt nicht dazu verpflichtet sei, die Kontributionsgelder dem Land zur Verfügung zu stellen. Ein Mitspracherecht könnten die Stände hier folglich nicht verlangen, WANGENHEIM, Würdigung, S. 56.

²⁹¹ Bolley äußerte sogar den Verdacht, es gehe bewusst um die Zerstörung des Staatskredits, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Regierung sich selbst auf diese Weise daran hindern wollte, weitere Schulden zu machen, Verhandlungen, Bd. 12, 34. Abt., Prot. 189, Vortrag des Repräsentanten Bolley, einige Grundzüge des von der Regierung den württembergischen Ständen vorgelegten Verfassungs-Entwurfs betreffend; gehalten in der Ständeversammlung, am 15. März 1817, Beilagenheft I, S. 49–58, hier S. 54.

²⁹² HStAS, E 1 Bü 63, Würdigung der ständischen Beschwerden vom 18. Juni 1816 über das ohne ihre Mitwirkung errichtete Schulden-Tilgungs-Institut vom 6. Juni desselben Jahres vom 26. Juni 1816, [S. 2].

²⁹³ WANGENHEIM, Würdigung.

²⁹⁴ HStAS, L 14 Bü 25, Protokoll des am 12. September 1816 zur Prüfung möglicher Schritte gegen den Verfasser der Flugschrift „Würdigung [...]“ niedergesetzten Komitees vom 18. September 1816; Verhandlungen, Bd. 10, Abt. 30a, Prot. 156 vom 13. September 1816, S. 3–15. Dem Komitee gehörten an: Karl Eberhard Friedrich von Varnbühler, Freiherr von und zu Hemmingen (* 12. 08. 1776 † 27. 04. 1832), Freiherr von Ow, Heinrich Immanuel Klüpfel, Friedrich Lang, Carl Heinrich Fetzer, Benjamin Friedrich Gottlob Haak(h) (* 26. 02. 1778 † 09. 08. 1825), Christian Georg Jakob Seibold d. J. (* 7. 11. 1778 † 15. 4. 1846), Friedrich Ludwig Gottlieb von Gmelin (* 27. 11. 1784 † 18. 10. 1847) und Christian Jakob Zahn. Letzterem hatte Bolley seinen Platz überlassen, da er seine eigene Teilnahme an der Untersuchung aufgrund der vielen auf ihn persönlich gemünzten Beschuldigungen in der Schrift für unangebracht hielt. Er plädierte jedoch trotz persönlicher Betroffenheit von Anfang an dafür, die Sache auf sich beruhen zu lassen. Die „Schmähschrift“ sei so geschrie-

Schrift *Die Idee der Staatsverfassung in ihrer Anwendung auf Wirtembergs alte Landesverfassung und den Entwurf zu deren Erneuerung* festgestellt wurden, vermuteten die Stände doch denselben Verfasser dahinter. Dieser war niemand geringerer als der Vermittler Freiherr von Wangenheim. Der Verständigung zwischen den beiden Seiten schadete die Flugschrift allerdings eher, als dass sie ausgleichend wirkte. Die Stände erwogen kurzfristig sogar gerichtliche Schritte, da sie ihre Absichten in ein falsches Licht gerückt sahen. Ihrem Empfinden nach war der Verfasser darauf aus, Zwietracht unter den Ständen sowie zwischen diesen und der Regierung zu säen²⁹⁵. Angesichts der zahlreichen Anschuldigungen und Diffamierungen erschien der Titel „Würdigung“ höchst unpassend²⁹⁶. Auch bei König Friedrich stieß der Aufsatz nicht auf Zustimmung. Er hatte bereits das Manuskript verworfen und zeigte sich höchst unzufrieden mit der Veröffentlichung des „voluminösen und ganz in dem Sinn einer advocatischen Streitschrift abgefaßten“ Textes²⁹⁷. Wangenheim hatte in dem Werk der ständischen Forderung nach genauer Mitteilung des Schuldenstandes eine klare Absage erteilt. Die Ständeversammlung habe sich um anderes, nämlich die Ausarbeitung der Verfassung, zu kümmern, schrieb er. Abgesehen davon, dass die detaillierten Kenntnisse nur der Regierung zustünden, sei es auch gar nicht nötig, zum aktuellen Zeitpunkt eine exakte Summe zu benennen. Der Sinn des Statutes bestehe darin, eine verlässliche Grundlage für den Beginn des Tilgungsverfahrens herzustellen, nicht darin, einen Termin festzulegen, zu dem irgendeine Gesamtmasse getilgt sein solle²⁹⁸.

In diesem Fall hatte der Vermittler nicht nach dem Willen des Regenten gehandelt, der keine unnötige Aufregung wünschte, durch welche die Verhandlungen

ben, dass sie ohnehin nicht ernst genommen werden könne. Bei genauerem Hinsehen müsste sich jede Behauptung des Verfassers über die Absichten der Stände als widerlegbar erweisen. Zu Bolleys Haltung: Verhandlungen, Bd. 10, Abt. 30a, Prot. 157 vom 17. September 1816, S. 24–32 und Beilage Nr. 1: Vortrag des Amtsschreibers Bolley in Beziehung auf die Schrift: Würdigung der von der Ständeversammlung erhobenen Beschwerde über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schuldentilgungs-Statut, S. 33–46.

²⁹⁵ Vgl. dazu ebd., Bd. 10, Abt. 30a, Prot. 156 vom 13. September 1816, Beilage Nr. 4: Vortrag des Repräsentanten Lang gegen die Schrift: Würdigung der von der württembergischen Ständeversammlung erhobenen Beschwerde über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schuldenzahlungs-Institut, S. 17–23. Lang kritisierte die „Würdigung“ darin als selbst-darstellerische Lobschrift der Ideen des Verfassers. Deren Umsetzung müsste dem Staat größeren Schaden zufügen als alle ständischen Forderungen, denn sie seien auf einen kompletten Umsturz des Bestehenden gerichtet. Vgl. auch ZAHN, Vortrag.

²⁹⁶ Nicht minder unpassend schien es, dass die Schrift in der von Cotta herausgegebenen Allgemeinen Zeitung ein Publikationsforum fand. Dazu der Abschlussbericht des Komitees in Verhandlungen, Bd. 11, 31. Abt., Prot. 160 vom 7. Oktober 1816, Beilage Nr. 2: Relation des Repräsentanten Procurators Dr. Gmelin, im Namen des am 12. September, wegen Begutachtung der kürzlich erschienenen Druckschrift, betitelt: Würdigung u.s.w., niedergesetzten Committee, S. 8–28.

²⁹⁷ HStAS, E 1 Bü 63, Konzept eines Reskripts an das Königliche Staatsministerium vom 9. August 1816, [S. 2].

²⁹⁸ WANGENHEIM, Würdigung, S. 40f.

noch weiter verschleppt werden könnten. Friedrich nahm die unliebsame Publikation zum Anlass, eine beschleunigte Arbeitsweise zu verlangen, während die Stände beschlossen, der Schrift keine weitere Aufmerksamkeit zu schenken²⁹⁹. Dies hinderte Einzelne aber nicht daran, dennoch ausführliche Stellungnahmen zu veröffentlichen³⁰⁰.

Die Einwände der Stände verhallten weitgehend ungehört. Der königliche Verfassungsentwurf vom März 1817 ließ zwar eine gemeinschaftliche Verwaltung der Schuldentilgungskasse zu, nahm aber ungeachtet der ständischen Beschwerden andere Regelungen aus dem einseitig entworfenen Statut vom 6. Juni 1816 auf. In Kapitel VII, Abschnitt 4 schrieb § 239 fest, dass der Kasse die im Statut festgelegten Fonds erhalten bleiben und über die allgemeine Steuerkasse versorgt werden sollten³⁰¹. Der nächste Paragraph sah vor, diejenigen Zuflüsse, die der Tilgungskasse konkret zugesprochen wurden, ohne Umweg von den Einnehmern abliefern zu lassen. In § 241 wurde dazu näher bestimmt, dass die dafür von der Schuldentilgungskasse ausgestellten Quittungen mit der allgemeinen Steuerkasse abgerechnet werden mussten. Gleichzeitig war es den Einnehmern strikt untersagt, die angewiesenen Gelder an irgendeine andere Stelle als die Schuldentilgungskasse weiterzuleiten, es sei denn, diese selbst hätte eine entsprechende Anordnung getroffen.

Anders als viele seiner Kollegen hielt der kompromissbereite Ständevertreter Eschenmayer eine gemeinschaftliche Verwaltung der Schuldentilgungskasse dank dieser Bestimmung für unproblematisch. Ausschlaggebend sei allein, dass die Gewährleistung der Kredite auf eine solide Basis gestellt würde, „und dabey mag dann die Qualität des Verwaltungs-Personals sehr gleichgültig werden“³⁰². Denn zur finalen Absicherung verfügte § 242:

„Die Vorsteher und Beamten der Schulden-Tilgungs-Casse werden bei ihrer Beedigung ausdrücklich dazu verpflichtet, das beste der Staats-Gläubiger zu wahren, und besonders von dem Zins- und Schulden-Tilgungs-Plane, solange er als Gesetz besteht, in keinem Stücke abzuweichen“³⁰³.

Die Regierung hoffte, damit Gläubiger und Stände über ihre gegenwärtigen und zukünftigen Absichten beruhigt zu haben. Vor allem der Verweis darauf, dass der Tilgungsplan als Gesetz bestehen müsse, sollte wohl den ständischen Partizipationsansprüchen entgegenkommen. Ein Versprechen genügte den Ständen aber nicht. Den ersten Plan hatte die Regierung immerhin bereits allein aufgestellt, obwohl die Stände ein Recht auf Teilhabe an der Gesetzgebung besaßen.

²⁹⁹ Verhandlungen, Bd. 11, 31. Abt., Prot. 160 vom 7. Oktober 1816, S. 3–6.

³⁰⁰ FETZER, Vorzüge; PAULUS, Kritick.

³⁰¹ Zum Statut vom 6. Juni 1816 vgl. MOHL, Staatsschuld, S. 636 f.; FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 121; FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 185; STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 164 f.

³⁰² ESCHENMAYER, Reflexionen, S. 46 und 96.

³⁰³ Zitiert nach FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 122.

3. Zivilliste

a) Stellenwert, Funktion und konstitutionelle Verankerung der Zivilliste im Finanzgefüge

Die Verfassungsverhandlungen spiegeln einen langwierigen Prozess des Umdenkens wider. Von der dualistischen Tradition herkommend und geprägt von den Erfahrungen während der kurzen absolutistischen Phase der württembergischen Geschichte handelten Stände und Regierung nicht nur eine Konstitution aus, sondern entwickelten auch ein neues Denkmuster, welches das Potential besaß, die alten antagonistischen Strukturen zu durchbrechen:

„Die Frage wird dann hauptsächlich seyn: wie müssen alle drey, Regierung, Volk und Stände bey all ihren guten und üblen Eigenschaften, bey ihrer natürlichen Richtung gegen einander durch die Verfassung gestellt werden, um ein möglichst einhelliges und zugleich lebendig kräftiges Ganzes zu bilden?“³⁰⁴

Bezogen auf das Finanzwesen bedeutete dieser Wandel in der Grundhaltung:

„Die Frage kann nicht mehr seyn: was kann dem Staate abgekargt werden zur Bereicherung der fürstlichen oder der Stände-Casse? sondern nur die: was bedarf der Staat? was ist ihm heilsam? und was erlauben die Kräfte des Staatsguts und des steuernden Volkes?“³⁰⁵

Diese Sichtweise war jedoch nicht der Ausgangspunkt der Diskussionen. Die Betonung des ‚Gemeinsamen‘ an den Anfang zu setzen, griffe den mehrjährigen Entwicklungen voraus. Die alten dualistischen Prinzipien gingen nicht unmittelbar in einem neuen Staatskonzept auf, sondern flossen – teils radikal, teils moderat umgedeutet oder umgewandelt – in das Programm ein, mit dem Friedrich I. und Wilhelm I. Württemberg zur konstitutionellen Staatlichkeit führten.

Entsprechend seiner Bezeichnung baute der für Württemberg charakteristische Dualismus gerade nicht auf dem Prinzip der Einheit auf. Er war vielmehr geprägt durch „ein breitgefächertes System wechselseitiger Rechte und Pflichten“³⁰⁶. Ihm fehlte ein Bezugspunkt jenseits der getrennten Verantwortungsbereiche von Landesherrn und Landständen, die zwar voneinander abhängig waren, aber nicht als zwei Komponenten einer übergeordneten Gemeinschaft – eines Staates – begriffen werden konnten bzw. begriffen wurden³⁰⁷. Die Trennung der Finanzsphären war nach dem dualistischen Verständnis nur folgerichtig, denn dieses ging von

³⁰⁴ ANONYM, Worte, S. 53.

³⁰⁵ Ebd., S. 150; zu dieser Überlegung FISCHER, Cassen-Recht, S. 28.

³⁰⁶ MUSSGNUMG, Haushaltsplan, S. 58.

³⁰⁷ RACHFAHL, Landesvertretungen, S. 114f. hat darauf hingewiesen, dass der Dualismus der Ständestaaten nicht staatsrechtlich, sondern politisch verstanden werden muss, da er auf völlig anderen Strukturen beruht als ein Gewaltendualismus, der in Verfassungsstaaten existieren mag. Explizit widerspricht Rachfahl einer Theorie, die Stände und Landesherrn in vorkonstitutioneller Zeit „als zwei noch nicht zu einer höheren und organischen Einheit verbundene, voneinander relativ unabhängige und selbständige Träger staatlichen Rechts und staatlicher Gewalt“ definiert. Tatsächlich ist zumindest begrifflich zu hinterfragen,

einem ‚Miteinander‘ aus, das auf einem ‚Gegeneinander‘ basierte. Auf dem Gebiet der Finanzen war einiges zu tun, um die Ansprüche von Regierung und Ständen so weit in Einklang zu bringen, dass ein „möglichst einhelliges und zugleich lebendig kräftiges Ganzes“³⁰⁸ entstand.

Wollte die konstitutionelle Ordnung hier neue Maßstäbe setzen, konnte sie nicht auf isolierten Entscheidungen beruhen, sondern musste stets das Gesamtbild berücksichtigen. Die Ausführungen von Karl Heinrich Fetzer vermitteln einen Eindruck vom Facettenreichtum der Diskussionen, der erst im Verlauf der Verhandlungen sein ganzes Ausmaß erkennen und bisweilen daran zweifeln ließ, ob es je gelingen würde, eine sämtliche Teilaspekte gleichzeitig umfassende Lösung zu finden. Über den Streit zwischen Regierung und Ständen heißt es nicht weniger, als dass dieser

„namentlich der Bestimmung und Verwaltung des Kammerguts, und der Einwirkung des Landes auf dieselbe, der Zulässigkeit einer Civilliste, insbesondere dem Grundsatz gelten sollte, ob überhaupt das Fehlende, so oft es vorhanden ist, das Land zu deken, verfassungsmäßig verpflichtet seyn solle, daß ferner dieser Streit die Verwerflichkeit der Etatsrechnungen und endlich die Nothwendigkeit der Selbstbesteuerung entwikelte, und die Landeskasse mehr Folge, nicht aber dasjenige war, was eigentlich untersucht werden sollte“³⁰⁹.

Fetzers Auflistung lässt erkennen: Ebenso wie die Neuorganisation des Ausgabewesens seit 1806 entscheidende Veränderungen bei der Kassen- und Schuldenverwaltung gebracht hatte, die nun fortentwickelt und in der Verfassung festgeschrieben werden sollten, standen auch damit verbundene Anpassungen auf der Einnahmenseite bevor. Zusammengenommen ergaben Kassen, Schulden und Steuern ein komplexes Netzwerk aus untrennbar ineinander verwobenen Rechten und Pflichten. Waren es auch primär die Ansprüche und Obliegenheiten der Stände, über die im Laufe der Verhandlungen gestritten wurde, darf nicht vergessen werden, inwieweit deren Entwicklung und Ausgestaltung von einem Faktor beeinflusst war, der außerhalb des ständischen Einflusskreises lag. Dass die Regenten mit den Einkünften aus den Domänen und Regalien über einen zweiten großen Finanzblock jenseits der Beiträge des Landes verfügten, steckte den Rahmen für die organisatorischen Möglichkeiten im Finanzwesen als Ganzem ab. Im Detail gab es eine Vielzahl an Optionen, wie Kompetenzbereiche voneinander abgegrenzt und Befugnisse gebündelt werden konnten. Jede Veränderung der Zuständigkeiten, jede neue Übertragung von Verantwortung wirkte sich nachhaltig auf das Gesamt-konstrukt aus, dessen Bedeutung zugleich weit über das Finanzwesen hinausging: Es war die Um- und Fortsetzung der Staatsordnung. Ihrem Stellenwert nach handelte es sich bei den Auseinandersetzungen ab 1815 um einen

wie „Träger staatlichen Rechts und staatlicher Gewalt“ ohne einen dazugehörigen Staat denkbar sind.

³⁰⁸ ANONYM, Worte, S. 53.

³⁰⁹ FETZER, Verfassungsstreit, S. XXIII–XXV.

„Streit, welcher nicht nur, wie so viele irrig meinen, die bloße Frage erörterte: Soll das Land einen eigenen Beutel haben? sondern eine Summe der wichtigsten Verfassungsgegenstände im Gefolge hatte, und dem Wesen der Verfassung selbst galt“³¹⁰.

Bei genauerer Betrachtung erscheinen die rein finanziellen Aspekte von untergeordneter Bedeutung. Sie waren sozusagen der konkrete Aufhänger, an dem sich eine deutlich vielschichtigere und abstraktere Problematik festmachte. Die Auseinandersetzungen auf dem Gebiet der Finanzen reflektieren die zeitgenössische Haltung in staatsrechtlichen Fragen. Sie veranschaulichen die Tendenz, dass sowohl Regierung als auch Stände nicht mehr ausschließlich auf die alte, an Institutionen gebundene Unterscheidung zwischen landesherrlichen und ständischen Einflusssphären setzten, um Rechte und Pflichten abzusichern. Statt dessen bezogen sie, wengleich erst in Ansätzen, eine neue, rechtlich fundierte Trennung in ‚öffentliche‘ und ‚private‘ Bereiche in ihre Pläne mit ein.

In diesem Kontext gewann speziell die Frage an Brisanz, wie mit dem Kammergut umzugehen sei. Dessen Rechtsnatur war schwierig zu fassen, und es bedurfte mehrerer Anläufe, ehe in der Verfassung von 1819 eine Definition gefunden wurde, die weitgehend Klarheit schuf, ohne jedoch spätere Konflikte gänzlich verhindern zu können. Traditionell nahm das Kammergut eine Mittelstellung zwischen dem Kammerschreibereigut einerseits und den Landesgeldern andererseits ein. Während die Steuerbeiträge stets dazu dienten, die Handlungsfähigkeit der Regierung nach innen und außen weiter zu gewährleisten, wenn die Erträge des Kammerguts zur Deckung der Kosten nicht ausreichten, wurde der reine Familienbesitz des Regentenhauses, das Kammerschreibereigut, selbst bei Engpässen nicht zum Ausgleich herangezogen³¹¹. Es bestand keinerlei Zusammenhang zwischen der Ausübung der Landeshoheit und der Verfügung über das familieneigene Vermögen im engeren Sinne. Dessen Einsatz für staatliche Zwecke konnte weder verlangt werden, noch erfolgte er freiwillig³¹².

Auch das Kammergut war familiäres Eigentum und dessen Verwaltung ebenfalls ausschließlich dem Regenten vorbehalten. Bei den Nutzungsbestimmungen gab es jedoch einen gewichtigen Unterschied, der seinen Ausdruck darin fand, dass der Begriff ‚Kammergut‘ zur Zeit des Alten Reiches vorrangig „dasjenige Hausgut des Landesherrn und seines Stammes [bezeichnete], welches in einer inneren Verbindung mit der Regierung und der Finanzierung ihrer Aufgaben stand“³¹³. Diese Auffassung leitet sich aus dem Umstand ab, dass die Regenten die Herrschaft überhaupt nur deshalb innehatten, weil sie jene Domänen und Regalien, die zum Vermögensbestand der Dynastie gehörten, nicht aber Bestandteile des Kammer-

³¹⁰ Ebd.

³¹¹ Nach JAGEMANN/KÜTTNER/KÜMMERLEN, Domänen, S.585, standen jene Vermögenswerte, die in manchen Territorien als ‚Schatullgüter‘ bezeichnet wurden „außerhalb“ des Doppelsystems von Kammer- und Landeskassen.

³¹² Zur Abgrenzung des reinen Familienbesitzes von den übrigen Gütern vgl. DEGEN, Eigentumsrecht, S. 10f.; SARWEY, Staatsrecht des Königreichs, S. 109f.

³¹³ JAGEMANN/KÜTTNER/KÜMMERLEN, Domänen, S.585.

schreibereiguts waren, zur Bestreitung der Regierungs- und Verwaltungskosten einzusetzen³¹⁴. Konkreter gesagt: Die württembergischen Herzöge regierten prinzipiell unter der Bedingung, dass sie sich das Regieren aus eigenen Mitteln leisten konnten³¹⁵. Das Land erwartete dementsprechend, dass seine Regenten soweit wie möglich allein für die finanzielle Ausstattung des Landes sorgten, ohne die Untertanen belasten zu müssen. Solange dies der Fall war, hinterfragte die Landschaft nicht, wofür die Landesherrn Geld ausgaben. Unter diesen Vorzeichen durfte das Kammergut als Familienvermögen im weiteren Sinne gelten. Es war eine Finanzquelle, aus der die Kassen des Landes nach Belieben der herzoglichen bzw. königlichen Eigentümer gespeist wurden³¹⁶. In welchem Umfang dies zu geschehen hatte, blieb bis zur Verabschiedung der Verfassung von 1819 rechtlich undefiniert. In der Konsequenz kam es vor, dass die Regenten sich großzügig bei den Erträgen des Kammerguts bedienten. Auf der anderen Seite hatten die Stände kein Interesse daran, das Vermögen der Untertanen noch zusätzlich in die landesherrlichen Kassen fließen zu lassen und bestanden darauf, dass die Regenten mit dem Kammergut auskommen sollten:

„Statt sich gegenseitig zu helfen, trachten sie [Landesherr und Stände, d. Verf.] danach, ihre Mittel jeweils auf Kosten der anderen Seite zu schonen“³¹⁷.

Doch ganz so ausschließlich, wie Reinhard Mußgnug annimmt, sorgten sich weder Regent noch Stände nur um jenen Teil der Finanzen, für dessen Bereitstellung sie verantwortlich waren. Den Ständen war durchaus daran gelegen, dass das Kammergut so effizient wie möglich genutzt wurde, um dem Land Steuern zu ersparen, und die Landesherrn versuchten, mit den frei verfügbaren Mitteln auszukommen, da sie gerne darauf verzichteten, Gegenleistungen für eine Steuerbewilligung erbringen zu müssen. Im Kern entsprach es aber durchaus zumindest in Württemberg der zeitgenössischen Praxis, dass sich die Regierung weitgehend aus der Steuererhebung und -verwaltung heraushielt, während die Landschaft sich nicht in das landesherrliche Wirtschaften einmischte.

³¹⁴ Zur gemischten Nutzung der Kammerguterträge und der damit verbundenen rechtlichen Problematik in Bayern vgl. ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 404 f.

³¹⁵ Heinrich Ernst Ferdinand Bolley wunderte sich darüber, dass einige Männer die These vertraten, die Kammerkasse sei dem Landesherrn als Gegenleistung für die Übernahme der Regierungspflichten zur Verfügung gestellt worden, und gleichzeitig Anstoß daran nahmen, eine Zivilliste einzuführen, da diese mit dem Familieneigentum am Kammergut nicht zu vereinbaren sei, vgl. BOLLEY, Finanzverwaltung, S. 2 f. Die ‚Formel‘ lautete Familie + Eigentum am Kammergut = Herrschaft, nicht Familie + Herrschaft = Eigentum am Kammergut, vgl. JAGEMANN / KÜTTNER / KÜMMERLEN, Domänen, S. 586.

³¹⁶ Die Feststellung von Reinhard Mußgnug, die Regenten hätten bereits im 18. Jahrhundert praktisch von der „privaten“ Nutzung der Kammerguterträge Abstand genommen und diese statt dessen „ausschließlich für öffentliche Ausgaben im engeren Sinne verwendet“ ist unzutreffend. Gerade die unklare Trennung zwischen herrscherlichen und herrschaftlichen Verwendungszwecken bereitete bei der Neuordnung des Finanzwesens im 19. Jahrhundert Schwierigkeiten; MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 85.

³¹⁷ Ebd., S. 59.

Im Zuge der Umstrukturierung der Landesverwaltung insgesamt sowie speziell infolge der Neuordnung des Finanzwesens hielt es die Regierung für notwendig, auch die Verteilung des Landesvermögens neu zu organisieren. Die Idee, private und öffentliche Einnahmen klar voneinander zu trennen, entwickelte sich mit der Zeit zum Leitgedanken. Um dieses Ziel zu erreichen, hieß es, den Anteil dessen exakt zu bestimmen, was von den Kammergutsmitteln auf den persönlichen Bedarf des Regenten entfiel und deshalb nicht für den staatlichen Aufwand zur Verfügung stand. Diejenigen Einnahmen aus Domänen und Regalien, welche dieser Ausscheidungsprozess übrig ließ, würden dann staatlichen bzw. ‚öffentlichen‘ Zwecken vorbehalten sein.

Allein Dauer und Umfang der Verhandlungen über die Frage, wie mit den alten Verfügungsrechten über das Landesvermögen umgegangen werden sollte, machen deutlich, dass es dabei um mehr ging als um rein organisatorische Beschlüsse. Die bis zum September 1819 getroffenen Entscheidungen trugen insbesondere dazu bei, die Rolle zu verändern, die der Regent spielte, denn auch in Württemberg steuerte die Entwicklung auf eine einschneidende Veränderung zu: Aus dem Herrscher über sein Eigentum wurde langfristig ein ‚finanziertes‘ Organ im staatlichen Gesamtgefüge, das nur noch eingeschränkt auf ein unabhängiges Vermögen zurückgreifen konnte.

Parallel dazu gewann der ‚Staat‘ als Rechtssubjekt an Kontur. Waren im Alten Reich die Landesherrn und in Teilbereichen die ständischen Korporationen die Träger der Hoheitsrechte gewesen, hielt mit der Souveränität in den Einzelstaaten ein Verständnis von ‚Staatlichkeit‘ Einzug, das überkommene Denkmuster herausforderte. „Der Staat [...] ist auch fähig, Eigentum zu erwerben und zu besitzen“³¹⁸, schrieb Johann Ludwig Klüber 1817 in seiner Abhandlung über das *Oeffentliche Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten*. Die altrechtliche Zeit hatte patrimoniales Eigentum, Familienfideikomisse und auch Landschaftskassen mit entsprechender Ausstattung gekannt. Ein Vermögen, das weder zum Besitz des Landesherrn, der Regentenfamilie oder des Landes, d.h. der Untertanen zählte, war unbekannt³¹⁹. Wem hätte es gehören sollen?

Klüber bezeichnet das „Staatseigentumsrecht“ als „Ausfluß der Staatshoheit“³²⁰. Es liegt damit jenseits der persönlichen Herrschaftsrechte eines Regenten. Eine derartige gedankliche Trennung prägte sich mit Schärfe erst langsam in die Denkweise der Zeitgenossen ein. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es ihnen zuvor an

³¹⁸ KLÜBER, *Oeffentliches Recht*, S. 391 f.

³¹⁹ Der Staatsgedanke brachte das neue Konzept hervor, das sich als „dritter Gegensatz“ von den traditionell dualen Strukturen abgrenzte. Hatten über Jahrhunderte Kammergüter und Landschaftsvermögen bzw. Landessteuern einander unvermischt gegenüber gestanden, da für sie unterschiedliche Verfügungsrechte galten, kam der Staat als eigenberechtigter, übergeordneter Eigentümer beider Komplexe in Frage, vgl. JAGEMANN / KÜTTNER / KÜMMERLEN, *Domänen*, S. 585. Zu den Parallelen in der Entwicklung von souveränen Staaten und öffentlichem Eigentum vgl. auch LAUFS, *Vermögen*, S. 538.

³²⁰ KLÜBER, *Oeffentliches Recht*, S. 394.

jeglichem Bewusstsein für den Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Belangen gemangelt hätte; sie zogen nur keine Grenze, wo späteres Verständnis eine bedingte. Denn wie es der Ökonom Joseph Schumpeter treffend formuliert hat:

„Der Begriff des Staats ist unanwendbar auf die Verhältnisse von damals, aber nicht so, daß das, was wir heute in der Sphäre der Staatlichkeit erblicken, gefehlt hätte, sondern so, daß die Organisationsformen von damals Beides, sowohl das, was wir heute der öffentlichen, wie das, was wir heute der privaten Sphäre zuweisen, zu einer anders gearteten Einheit verschmolzen“³²¹.

Wo der ‚Staat‘ den Landesherrn und seine Familie als Eigentümer der Domänen und sonstigen Bestandteile des Kammerguts ablösen kann, muss das Verhältnis des Regenten zu den bislang in seiner Hand liegenden Besitztümern zwangsläufig eine Umdeutung erfahren³²². Dieser Prozess ist komplex und verlief in Württemberg nicht ohne Komplikationen. Während Klüber 1817 gedanklich schon einen Schritt weiter gewesen zu sein scheint, definierte der königliche Verfassungsentwurf jenes Jahres das württembergische Kammergut immer noch als Eigentum des Königshauses, sprach ihm aber immerhin auch die „Eigenschaft eines [...] Staatsguts“³²³ zu. Die Position des Regenten rückte in Richtung eines staatlichen Zahlungsempfängers, doch blieben Grundprinzipien der tradierten Finanzhoheit gewahrt.

Den Anstoß zu dieser Neudefinition gab Friedrich I. selbst. Um klare Verhältnisse zu schaffen, setzte er auf eine Zivilliste³²⁴, die als eine Art Puffer oder Scharnier zwischen dem Hausvermögen der königlichen Familie und den öffentlichen Besitzgütern fungieren konnte. Zuerst tauchte die Einrichtung ganz unscheinbar auf. In dem Teil der Verfassung vom 15. März 1815, der sich auf die Mitwirkung der Stände zur Besteuerung bezog, hieß es ohne weitere Erläuterungen: „Wegen Bestimmung einer Civilliste für den König werden weitere Verhandlungen Statt finden“³²⁵. In der Entschließung über die sechs Präliminarpunkte signalisierte der König im Mai 1815 in allgemeiner Form erneut seine Bereitschaft, eine solche Einrichtung zu schaffen. Er listete acht große Ausgaberbuklen auf, die aus der Zivilliste bestritten werden sollten, darunter die Apanagen der königlichen Familie, der höfische Aufwand insgesamt sowie die Unterhaltung der königlichen Schlösser

³²¹ SCHUMPETER, *Krise des Steuerstaats*, S. 335.

³²² Zur letztlich unumgänglichen Neuregelung der Vermögensverhältnisse MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 85 f.

³²³ Abteilung 8, § 204 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, *Europäische Verfassungen*, S. 396.

³²⁴ Zur Herkunft des Begriffs vom englischen „Civil List Revenues“ vgl. ZIMMERMANN, *Zivilliste*, S. 27 f. Ursprünglich fielen unter die Zivilliste sowohl die Mittel, die dem Bedarf des Regenten dienten, als auch jene, mit denen selbiger die Kosten der Zivilverwaltung zu bestreiten hatte. Zur Institution der Zivilliste und den damit verbundenen organisatorischen Problemen vgl. MALCHUS, *Handbuch*, S. 57–63.

³²⁵ Punkt II, Gerechsamkeit der ständischen Repräsentation, Teil A, Satz 4 der Verfassungs-urkunde vom 15. März 1815, zitiert nach PÖLITZ, *Europäische Verfassungen*, S. 368.

und die Bauverwaltung. Um diese Belastung bewältigen zu können, sollte die Ziviliste mit Domanialeinnahmen und Salzrevenüen ausgestattet werden und im Bedarfsfall noch einen Zuschuss aus der Staatskasse erhalten³²⁶.

Der siebte Fundamentalpunkt vom 13. November 1815 lautete zusammenfassend:

„Es wird für den König unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kön[iglichen] Familie, welche von demselben abgereicht werden, eine Civilliste durch ein Gesetz bestimmt und auf das Kammergut fundirt werden“³²⁷.

Mit Hilfe einer solchen Zivilliste war es möglich, Staats- und Privateigentum voneinander zu trennen, ohne dass dem Regenten jeglicher Anspruch auf einen Anteil an den Staatseinkünften verloren ging³²⁸. Das Kammergut sollte weiterhin die Kosten tragen, die dem König und seinen Angehörigen aufgrund der Regentschaft entstanden, wie z. B. Ausgaben für repräsentative Zwecke oder den höfischen Haushalt. Die neue Einrichtung versprach allerdings zweierlei zu bewirken: Erstens läge die Höhe des Bedarfs nicht länger allein im Ermessen des Königs, sondern die Stände würden über einen legislativen Akt an der Entscheidung beteiligt sein, wie es der siebte Fundamentalpunkt indirekt in Aussicht stellte. Zweitens könnte der Anteil der genannten Kosten an den Gesamtausgaben nicht mehr willkürlich variiert werden. Auch würde die Summe nicht im Nachhinein ersetzt, sondern vorab bereitgestellt. Besonders wichtig war, dass eine Zivilliste sowohl dem Land als auch dem König Planungssicherheit verschaffte, denn gelang es den Parteien, eine Einigung über die Höhe des anzusetzenden Bedarfs zu erzielen, stand in der Folgezeit einerseits fest, was der Regent in Anspruch nehmen konnte, andererseits erklärte sich der König zugleich bereit, auf weitere Forderungen zu verzichten, die seine persönlichen Belange betrafen. Zusammengefasst sollte durch die

³²⁶ HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 18. Mai 1815, [S. 4–6]. Weitere Rubriken waren die Besoldung des Hofstaats, die Kosten für die Gewölbeverwaltung, die Ausgaben für den Marstall, die Hofmusik und die Theater sowie die Hofjägerei.

³²⁷ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. XXI.

³²⁸ ZIMMERMANN, Zivilliste, betont immer wieder, dass es eine Verpflichtung des Staates sei, für einen angemessenen Unterhalt seines Oberhauptes aufzukommen. Die Herleitung dieser Obliegenheit gründet sich bei Zimmermann allerdings auf einen Staatsbegriff, der unklar bleibt. Schon für die Phase, nachdem aus „Gemeinschaftswesen“ „Patriarchal-“ oder „Patrimonialstaaten“ geworden waren, spricht er wie selbstverständlich von „staatliche[n] bzw. öffentlichrechtliche[n] Einkünfte[n]“ (S. 22), die jedoch mit den „privatrechtlichen“ Einnahmen des Herrschers zusammengefloßen seien, da die „öffentlichrechtliche Persönlichkeit und die privatrechtliche Persönlichkeit des Staatsoberhauptes“ (S. 21 f.) nicht voneinander getrennt gewesen seien. Wenngleich der Gedanke dahinter zutreffen mag, sind die von Zimmermann gewählten Begriffe ungeeignet, da die ihnen zugrunde liegenden Rechtsvorstellungen den Zeitgenossen unbekannt waren. Eine Trennung entlang der Linie „privat“ und „öffentlich“ machte erst Sinn und wurde erst notwendig, seitdem der souveräne Staat als Instanz begriffen wurde, die selbst Träger von Rechten und Pflichten sein kann.

Vereinbarung einer Zivilliste der bislang unbestimmte Anteil der landesherrlichen Familie an den Einkünften des Kammerguts in einen kalkulierbaren, verfassungsmäßigen Ausgabeposten umgewandelt werden³²⁹. In diesem Sinne summierte sich unter dem Begriff Zivilliste jener „Teil der Staatsausgaben, welcher in einem monarchischen Staat durch das Staatsbudget für Unterhalt und Bedürfnis des Fürsten und seines Hofhaltes ausgeschieden ist und der unbeschränkten Verfügung des Monarchen unterliegt“³³⁰. Da die württembergische Zivilliste nach König Friedrichs eigenen Vorschlägen konkret bestimmte Bedarfswelder abdecken sollte, bewegte sich die Entscheidungsfreiheit folglich in entsprechenden Bahnen und war nicht vollkommen grenzenlos. Die Regenten schuldeten dem Land jedoch keine Rechenschaft über die tatsächlich getätigten Ausgaben.

Passend dazu betonte Freiherr von Wangenheim 1815 in seiner Schrift über die Staatsverfassung, ein möglichst präzise in Rubriken eingeteilter Generaletat habe unter anderem den Vorteil, „daß er genau die Ausgaben für den Regenten und die Regenten-Familie von denen für die Staats-Verwaltung im Allgemeinen und im Besondern trennt, und dadurch das herstellt, was gewöhnlich die Civil-Liste genannt wird“³³¹. Letztere biete dem Regenten „die Annehmlichkeit, nicht in jeder, den Ständen abgelegten Rechnung seinen persönlichen Aufwand aufgeführt und der Möglichkeit einer Krittellei ausgesetzt zu sehen“³³². Überhaupt bestand für den späteren Vermittler kein Zweifel am Nutzen einer Zivilliste, und er versprach sich nicht weniger von ihrer Einführung, als dass dadurch „alles Mißtrauen nothwendig wegfallen“³³³ müsse.

In ähnlicher Weise legte das königliche Komitee in Landständischen Angelegenheiten zu Beginn der Verhandlungen die Vorteile einer Zivilliste dar, die bei den ersten Treffen mit den ständischen Bevollmächtigten zur Sprache gekommen waren:

„Die Einrichtung hat für das StaatsOberhaupt den Vortheil, daß Es in seiner Handlungsweise als StaatsChef dem Vorurtheile Ununterrichteter oder Übelgesinnter, als ob persönliches Interesse bey Besteuerungs-Masregeln Einfluß gehabt haben könne, nicht ausgesetzt ist, und hierdurch Einheit in die Finanz-Administration nach allen ihren Branchen gebracht wird. Das StaatsOberhaupt überläßt nämlich alsdann die sämtlichen Einkünfte seines Kammerguts der General-StaatsCasse, und es ist kein verschiedenes Interesse zwischen Kammer und Steuer- oder Landes Casse mehr gedenkbar. Somit fällt aber auch aller Grund

³²⁹ In Bayern waren die Überlegungen zu einer Neuordnung der Kammergutsverhältnisse älter. Bereits 1799 hatte der geheime Referendär Joseph von Utzschneider den Vorschlag unterbreitet, die Erträge des Kammerguts zwischen dem Regenten und dem Staat aufzuteilen. Auf diese Weise sollte einerseits das Ausgabevolumen des Hofes reduziert und andererseits die steuerliche Beitragspflicht der Stände verfestigt werden, ULLMANN, Staats-schulden und Reformpolitik, S. 86 f.

³³⁰ ZIMMERMANN, Zivilliste, S. 47.

³³¹ WANGENHEIM, Idee, S. 184.

³³² Ebd.

³³³ Ebd., S. 243.

hinweg, warum unter den ehemaligen Verhältnissen [...] die Landstände eine abgesonderte Verwaltung der von ihnen verwilligten Steuer Gelder hatten”³³⁴.

Anders formuliert: Die doppelte Finanzverwaltung wurde überflüssig, sobald die Trennung von Staats- und Privateigentum vollzogen war.

Die Alternative, d. h. der Verzicht auf eine Zivilliste, würde hingegen ein kompliziertes Verfahren der Mittelverteilung unumgänglich machen, kündigte das Komitee in Landständischen Angelegenheiten an. Es müssten wieder getrennte Kassen geführt werden, was zu einem einzigen Hin und Her bei den Überweisungen führe. Unter den Ständen zeigte Johann Friedrich Cotta auffallend viel Verständnis für die Unwägbarkeiten eines segmentierten Verwaltungsaufbaus und plädierte dafür, aus ökonomischen Gründen weitgehend von der Sonderadministration der Landesgelder Abschied zu nehmen:

„Wo daher Herkommen und der auf demselben entstandende Staatscredit, wo die Sicherstellung der Staatsschuld, wo überhaupt das eigenthümliche Bedürfniß eines Landes den Ständen einen gewissen Theil der Staats-Finanzverwaltung zuweist, muß diese isolirte Verwaltung, um so mehr auf möglichst wenige und genau bestimmte Gegenstände beschränkt werden, als eine centralisirte Revenuenadministration, wo ein Theil dem andern zu Hülfe kommt, offenbar besser und wirtschaftlicher ist, als mehrere isolirte und als unwidersprechlich der vollziehende Arm einer Stände Corporation, minder wirksam ist als der des Regenten“³³⁵.

Dieser regierungsfreundlichen Haltung schlossen sich Cottas Kollegen jedoch nicht an. Um zu vermeiden, dass das Finanzsystem ohne Zivilliste und Kasseneinheit ineffizient wurde, suchten die Stände nach einer Alternative, die ebenfalls eine verlässliche, ökonomisch sinnvolle Grundlage bot. Nach den ersten Verhandlungsgesprächen zeichnete sich als Lösung die Vorgehensweise ab, im Vorhinein gemeinschaftlich zu verabschieden, welche Beiträge die Steuer- zur Generalstaatskasse leisten würde. Das Komitee in Landständischen Angelegenheiten regte außerdem an, die früheren Einzugsverhältnisse umzukehren; konkret hieß dies, alle Abgaben mit Ausnahme der direkten Steuer zuerst in die Generalstaatskasse fließen zu lassen, welche in einem nächsten Schritt einen bestimmten Anteil an die Steuerkasse abgab³³⁶.

³³⁴ HStAS, E 1 Bü 55, Alleruthstes Anbringen des in landständischen Angelegenheiten gdst. niedergesetzten Comité die Resultate der Verhandlungen mit den Bevollmächtigten der Landstände betr. d.d. 8. 9. May 1815, [S. 9f.].

³³⁵ HStAS, L 14 Bü 17, Beilage Nr.1 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 1. Mai 1815: Einige Ideen über eine ständische Casse in Würtemberg und deren Organisation, [S. 1f.].

³³⁶ HStAS, E 1 Bü 55, Alleruthstes Anbringen des in landständischen Angelegenheiten gdst. niedergesetzten Comité die Resultate der Verhandlungen mit den Bevollmächtigten der Landstände betr. d.d. 8. 9. Mai 1815. Bolley hatte dagegen vorgeschlagen, die Steuerkasse mit der direkten Steuer, der Akzise sowie sämtlichen indirekten Steuern mit Ausnahme von Zoll und Umgeld auszustatten, HStAS, L 14 Bü 19, Neues Casen Project, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 7 (9) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April.

Dieser Vorschlag wich erkennbar von demjenigen ab, den Staatsrat von Otto dem Instruktionskomitee in der zweiten Verhandlungssitzung unterbreitet hatte. Er hatte nicht weniger in Aussicht gestellt, als dass die Stände nach Einführung einer Zivilliste unter der Leitung des Finanzministeriums die gesamte Leitung der Staatshaushaltung übernehmen könnten³³⁷. Damit wäre die Ordnung des Finanzwesens geradezu revolutioniert worden. Die ständischen Bevollmächtigten mochten an ein solch weites Entgegenkommen des Königs allerdings nicht recht glauben. Entgegen den vielversprechenden Ankündigungen deuteten die Ausführungen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten tatsächlich mehr darauf hin, dass die Regierung vor allem überzeugt war, mit der Zivilliste das geeignete Instrument gefunden zu haben, mit dem sich die Ständekasse dauerhaft verhindern ließ. Ein rascher Erfolg war dieser Taktik indes nicht beschieden, denn der Stellenwert der Ständekasse ließ vielen Verhandlungsteilnehmern einen Verzicht darauf unmöglich erscheinen. Sie sei die Garantie der Verfassung, betonten ihre Verteidiger regelmäßig und für eine solche existiere kein „Surrogat“. Selbst die geplante Zivilliste könne nur als wünschenswerte „Zugabe“, keineswegs aber als „Ersatz“ gewertet werden, weil sich durch sie Misswirtschaft nicht verhindern ließe, solange der König alle Kassen in seiner Hand vereinige³³⁸.

Wie schwierig ein Kompromiss in der Verwaltungsfrage zu finden war, zeigte sich darin, dass noch Anfang Oktober 1816, kurz nachdem die Stände ihren Verfassungsentwurf fertiggestellt hatten, der Geheime Rat das Thema in seinen Besprechungen wieder aufgriff. Erneut betonte die Regierungsseite, dass die getrennte Behandlung von Steuern und Kammergut mit der Einführung einer Zivilliste hinfällig würde, da die Einnahmen aus beiden Quellen gleichwertig seien, mithin „der Unterschied zwischen Kammergut und Steuer Casse in Ansehung der StaatsAusgaben, kein pract[isches] Interesse mehr habe, indem beydes StaatsGut sey und in diesem Gesichtspunkte Zoll, Umgeld mehr zu den Steuern – den indirecten, als zu den Domonialgefällen gehören“³³⁹. Folglich falle auch die Notwendigkeit weg, mit verschiedenen Verwaltungsbefugnissen zu operieren. Die Implementierung einer Zivilliste brachte demnach nicht nur qualitativ, sondern auch administrativ das

³³⁷ HStAS, L 14 Bü 17, Relation über die zweite Conferenz der Ministerial mit den königl. Bevollmächtigten, Beilage Nr.1 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 28. April 1815. Im Oktober 1816 gab von Otto nochmals seiner Überzeugung Ausdruck, dass einerseits nach der Vereinheitlichung der Staatseinnahmen durch die Zivilliste eine Kassentrennung überflüssig sei, den Ständen andererseits unter den veränderten Bedingungen auch eine Kontrollbefugnis für sämtliche Staatsausgaben eingeräumt werden müsste, um ihnen genügend Sicherheit zu geben, HStAS, E 31 Bü 236, Beratung der Staatsminister vom 14. Oktober 1816.

³³⁸ Vgl. Verhandlungen, Bd.7, 20. Abt., Prot. Nr.111 vom 18. März 1816, S.165f. und Beilage Nr.4, S.172–199, hier S.198f.; vgl. auch die frühere Argumentation in ebd., Bd.3, 9. Abt., Prot. 50 vom 15. Juli 1815, Beilage Nr.5: Bolley: Einige Bemerkungen über die Ansichten des Verfassers ‚die Idee der Staats-Verfassung in ihrer Anwendung auf Würtembergs alte Landes-Verfassung u. s. w.‘, S.124–149, hier S.148.

³³⁹ HStAS, E 31 Bü 236, Beratung des Geheimen Rates am 7. Oktober 1816, [S.5].

Ende der Duplizität im württembergischen Finanzwesen. Praktisch, d. h. in der Handhabung, wie theoretisch, d. h. in der rechtlichen Definition, wäre eine Trennung der Einnahmenkomplexe nicht mehr systemkonform.

Von diesen offiziellen Ausführungen distanzierte sich ausgerechnet der königliche Vermittler. Freiherr von Wangenheim vertrat nicht die Auffassung, dass mit der Einführung einer Zivilliste die Unterscheidung zwischen Kammergutserträgen und Steuern jegliche praktische Relevanz verliere³⁴⁰. Gemeinsam war den Quellen, dass sie zur Finanzierung des Staatsaufwands dienten und der ständischen Kontrollbefugnis unterlagen. Doch bleibe ein entscheidendes Trennungskriterium bestehen, denn das Recht der Stände mitzubestimmen, wofür die Gelder ausgegeben wurden, erstreckte sich auch zukünftig nicht auf die Kammergutsrevenüen. Letztere gälten nach wie vor als Privateigentum, über dessen Einsatz der König anders als bei den Steuern frei entscheiden dürfe. Dasselbe treffe auf Zoll und Umgeld zu³⁴¹. Einen großen Block ‚öffentlicher‘ Finanzen, der einheitlichen Verwaltungs- und Verwendungsrichtlinien unterlag, brachte eine Zivilliste demnach nicht automatisch hervor.

In den Verhandlungsprotokollen und Sitzungsberichten ist dokumentiert, wie kontrovers die Meinungen zwischen Regierung und Ständen, aber auch unter den Ständevertretern schon bis zu diesem Zeitpunkt gewesen waren. Vor allem als im Sommer 1816 die Kapitel über das Finanzwesen für den ständischen Verfassungsentwurf intensiv beraten wurden, äußerten sich mehrere Mitglieder des Instruktionskomitees kritisch zu den geplanten Festlegungen. Um die Zivilliste ging es speziell in den Kapiteln XIV und XVIII über das Kammergut und das Kammer-schreibereigut³⁴².

In einer Stellungnahme vom 24. Mai 1816 machte Eberhard Friedrich Georgii Vorbehalte gegen die Einführung einer solchen Institution geltend³⁴³. Seine Beden-

³⁴⁰ HStAS E 31 Bü 240, Antwort auf die Monita zum Verfassungsentwurf Cap. VII Abth. VIII Abschn. 1, Von der Verwaltung der Landesgelder, verfasst von Wangenheim, o. D., vermutlich nach dem 13. September 1816.

³⁴¹ Wangenheim relativierte diesen wenig ständefreundlichen Punkt nur dadurch, dass er dafür eintrat, bei der Regulierung der Steuern den Rechtszustand vom 1. Januar 1806 zugrunde zu legen, nicht den von 1815. Konkret hieß dies, dass die Steuern der neuerworbenen Landesteile vom König nicht als persönliches Eigentum beansprucht werden durften. Eine derartige Vorgehensweise war laut Wangenheim bereits zuvor unrechtmäßig gewesen, da die Gebiete nicht ausschließlich als Ersatz für das verlorene Mömpelgard anzusehen seien, HStAS E 31 Bü 240, Antwort auf die Monita zum Verfassungsentwurf Cap. VII Abth. VIII Abschn. 1, Von der Verwaltung der Landesgelder, verfasst von Wangenheim, o. D., vermutlich nach dem 13. September 1816.

³⁴² Die Entwürfe sind abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 131 vom 7. Juni 1816, Beilage Nr. 3: Entwurf des XIV. Capitels. Von der Verwaltung des Kammerguts, S. 59f. und Beilage Nr. 5: Entwurf des XVIII. Capitels Vom Kammer-schreibereigut, S. 63–65.

³⁴³ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV. et XVIII. von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammer-schreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816.

ken basierten darauf, dass er eine Abkehr von den alten Rechtszuständen insgesamt für falsch hielt. Die Zivilliste galt ihm als eine zentrale Komponente der modernen „Staats-Wirtschaft“, die in Württemberg Einzug halten und die traditionelle „Grundherrlichkeits-Wirtschaft“³⁴⁴, die auf dem Prinzip des landesherrlichen Patrimonialeigentums beruhte, verdrängen sollte.

Exakt den Übergang zur ‚Staatwirtschaft‘ hielt Freiherr von Wangenheim für unumgänglich, wenn eine Verbesserung der ständischen Rechtslage eintreten sollte, denn das frühere System habe eine adäquate Beurteilung der finanziellen Verhältnisse sowohl für den Landesherrn als auch für die Landschaft unmöglich gemacht³⁴⁵. Georgii warnte dagegen ausdrücklich vor einem Wechsel, da durch die neue staatliche Ordnung das Kammergut nicht mehr als Privateigentum des Regenten gelte, aus dem er auch die Landesausgaben bestreiten musste, sondern die Qualität eines Staatsguts annehme.

Ebenso entschieden lehnte Friedrich Ludwig Lang³⁴⁶ es ab, den alten rechtlichen Rahmen zu verlassen. Im Gegensatz zu Georgii war er allerdings der Ansicht, dass sich die Einführung einer Zivilliste deshalb verböte, weil die Domänen eben nicht konsequent Staatseigentum werden sollten. Reste der früheren Ordnung, die der Regierung genehm waren, würden überleben und dazu führen, dass vermeintliche Vorteile der neuen ins Gegenteil umschlugen:

„Die wichtigsten Gründe für die Civilliste fallen aber schon alle mit dem einzigen Umstande zu Hauf, daß die FinanzKammer mit den Domänen gar nicht StaatsEigenthum wird. [...] Das Eigenthum der FinanzKammer bleibt der Regentenfamilie – wer wird ihr auch zumuthen, die Gefahr aller kommenden Zeiten auf sich zu nehmen, und ihr Eigenthum auf neue Ideen und Experimente vergeben? Nur die höchsten Vortheile des Staatswirthschaftssystems will man, aber man behält alle Vortheile des Grundherrlichkeitsrechts auch dabei; dem Land sollen bloß die Nachtheile beider Systeme zufallen. Welche Reitze diese Aussicht für die Civilliste darbietet, das mag jedes Aug selbst ermessen, wir werden gutmüthige Oberpächter der Finanzkammer werden“³⁴⁷.

³⁴⁴ HStAS, L 14 Bü 19, Von der Verwaltung der Landes Gelder, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr.2 (4) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap.XVI; HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816, [S. 10].

³⁴⁵ HStAS, L 14 Bü 19, Von der Verwaltung der Landes Gelder, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr.2 (4) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap.XVI, HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

³⁴⁶ Dr. Friedrich Ludwig Lang (* 11.11.1765 † 10.11.1848), 1815–1831 Mitglied der Ständeversammlung.

³⁴⁷ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr.3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 13–15]. Ganz ähnlich argumentierte Benjamin Friedrich Haak drei Monate später in einem schriftlichen Votum, vgl. HStAS, L 14 Bü 24, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 22. August 1816.

Der Systemwechsel war demnach gerade wegen seiner Unvollständigkeit ein gefährliches Unternehmen³⁴⁸.

Benjamin Friedrich Haak reichte als Mitglied des Instruktionskomitees im August 1816 ein schriftliches Votum ein, das weitere kritische Überlegungen enthielt³⁴⁹. Während es in England ebenso wie in Frankreich Zivillisten gebe, die diese Bezeichnung verdienten, sei das Angebot des württembergischen Regenten eine Täuschung. Damit eine Zivilliste ihren Zweck erfüllen könne, müsste sie ausschließlich auf Geldbewilligungen beruhen. Sie dürfte dagegen keinesfalls auf Staatsdomänen fundiert werden, die zugleich noch der Verwaltung des Königs unterstünden. Entsprechend die Verfügungshoheit des Landesherrn über die Domänen derjenigen, die ein Gutsherr über seine Ländereien ausübt, war ein rein staatswirtschaftliches System, in dem allein das Institut der Zivilliste Berechtigung besitzen würde, noch nicht ausgebildet.

Vermittelnd äußerte sich Jakob Friedrich Weishaar³⁵⁰. Für ihn bestand kein Widerspruch zwischen den alten und den geplanten neuen Verhältnissen, da das Kammergut auch zu Zeiten, in denen es offiziell als Besitz des Regenten betrachtet worden war, stets primär der Bestreitung von Landesausgaben gedient habe. Durch die Zivilliste könne zudem sichergestellt werden, dass der Anteil des privaten Verbrauchs nicht zu groß ausfalle. Weiterhin relativierte Weishaar Georgiis Befürchtungen, indem er darauf verwies, dass die „Grundherrlichkeitswirtschaft“ bereits geendet habe, sobald das Volk überhaupt Steuern zahlen musste. Durch die Steuerpraxis seien die Planung sowie die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben wichtiger geworden. In der Folge hätten sich außerdem die Ansprüche an das Kammergut verändert:

„Von dem Zeitpunkt an, da das Volk Beiträge zu geben anfängt, kann der Ueberschuß, welchen die Kammer-Revenüen über die im Kammerplane berechnete Summe ergeben, von Rechts wegen nicht mehr dem Regenten in seine Privat-Schatulle gehören, indem dieser Ueberschuß für die Kammer-Kasse nur dadurch möglich wird, daß einige derselben obliegende Lasten ihr abgenommen worden sind, und der Hausbedarf des Regenten schon im Plane ausgemittelt ist“³⁵¹.

Weishaars Worte legen nahe, dass die Trennung von privatem und öffentlichem Bedarf sowie die damit einhergehende Unterscheidung von Landes- und landesherrlichen Besitzansprüchen zumindest theoretisch, wenngleich nicht rechtlich bereits stattgefunden hatte, lange bevor von einer Zivilliste die Rede war. Er hegte daher weit weniger Bedenken wegen der Folgen, die eine konstitutionell verankerte Umstrukturierung mit sich bringen würde.

³⁴⁸ Vgl. LANG, Steuer-Verfassung, S. 89 f.

³⁴⁹ HStAS, L 14 Bü 24, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 22. August 1816, verfasst von Haak.

³⁵⁰ HStAS, L 14 Bü 21, Gegenbemerkungen über Kapitel XIV von Kammer- und Kammer-schreiberey Gut, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 5 zum Sitzungsprotokoll des Instruk-tionskomitees vom 27. Mai 1816.

³⁵¹ Ebd., [S. 8 f.].

Den Versuch, das alte mit dem neuen System in Einklang zu bringen, wie ihn Weishaar unternahm, lobte Georgii zwar, glaubte aber, dass er zum Scheitern verurteilt sein müsse³⁵². Zu groß schienen die Unterschiede zwischen der traditionellen und der modernen Variante. Die Eigentumsverhältnisse sollten immerhin dahingehend geändert werden, dass der König „sein verfassungsmäßiges Nutznießungs- und Dispositions Recht“ einbüße und stattdessen „als Staats Chef auf eine fixirte Besoldung gesetzt“³⁵³ werde. Der Erhalt des Kammerguts hinge in der Folge nicht mehr von Hausgesetzen der regierenden Familie ab, sondern von Staatsverträgen.

Die Kammereinkünfte uneingeschränkt zum Staatsgut zu deklarieren und ihre Verwaltung aus den Händen des Königs zu nehmen, um sie in eine gemeinsame oder gar reine ständische Administration zu überführen, war kein Ziel, das die Stände verfolgten. Eine Finanzordnung, bei der sich die ständische Administration in letzter Konsequenz vielleicht sogar über das Kammerschreibereigut erstrecken würde, ging den Zeitgenossen zu weit³⁵⁴. Den Widerspruch, der sich aus der Kombination von Altem und Neuem ergab, suchten die Stände nicht dadurch aufzulösen, dass sie konsequent den Weg in Richtung einer Verwaltungs- und Steuerpraxis beschritten, die auf einer strikten Differenzierung zwischen persönlichen Verfügungskompetenzen des Königs über das Familieneigentum einerseits und den Zugriffsmöglichkeiten auf die Quellen des Landesvermögens andererseits beruhte. Wenn Benjamin Friedrich Haak im Instruktionskomitee bekundete, er wäre nur dann bereit, einer Zivilliste zuzustimmen, sofern alle Güter zu Staatseigentum erklärt würden, lag darin kaum die Absicht, eine derartige Veränderung anzustoßen. Im Gegenteil diene die Feststellung eher dem Zweck, eine Zivilliste möglichst abzuwehren, indem entsprechende Hürden für ihre Einführung aufgebaut wurden³⁵⁵.

In späteren Jahrzehnten hat sich zwar gezeigt, dass ein Trennungs- und Ausscheidungsprozess mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, da die Eigentumsgrenze nicht einfach zwischen den traditionellen Komplexen Kammergut und

³⁵² Vgl. HStAS, L 14 Bü 19, Bemerkungen über den Vorschlag der Königlichen Commission in Beziehung auf Landesgelder, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 4 (6) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI, HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

³⁵³ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, [S. 34]. Auch andere Zeitgenossen kritisierten, dass die „buchstäbliche Staats-Besoldung“ des Regenten durch eine Zivilliste dessen Ansehen und Würde untergrabe, LANG, Steuer-Verfassung, S. 58.

³⁵⁴ HStAS, L 14 Bü 24, Zu dem Kapitel XV, Von den Steuern, besonders zu den §§ 2 und 3, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, verfasst von Klüpfel, 24. Juni/26. Juli 1816.

³⁵⁵ HStAS, L 14 Bü 24, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 22. August 1816, verfasst von Haak.

Kammerschreibereigut verläuft, sondern Ersteres eine Vielzahl von Vermögenseinheiten umfasst, die sich oft nicht einmal eindeutig bezeichnen oder vom Rest trennen lassen. Dieses Hindernis war es jedoch nicht, das die Stände dazu bewog, lieber wieder einen Schritt zurück, statt nach vorn zu gehen. Ihre in Jahrhunderten ausgeprägte dualistische Denkweise ließ sie grundsätzlich andere Prioritäten setzen, führte sie logisch zu den Wurzeln der einstigen ständischen Macht zurück und versperrte ihnen die Sicht auf das alternativ Mögliche.

In der Frage der Zivilliste war es offenkundig die Ablehnung der Stände, die das Land in seiner Entwicklung zurückzuwerfen drohte. Während beispielsweise in Bayern die Ausbildung öffentlicher Finanzen seit der Jahrhundertwende von den Reformern und Verfassungsvätern vorangetrieben wurde³⁵⁶, zögerten die württembergischen Stände, die Hand zu ergreifen, die ihnen ihr König selbst entgegenstreckte. Gerade im Königreich Württemberg hätte es besonders einfach sein können, eine Regelung zu finden, da hier der Regent von sich aus bereit war, angestammte Eigentumsrechte aufzugeben. Gegen anders lautende Argumente von Georgii unterstrich Weishaar, dass ein rechtlicher Anspruch des Regenten auf Überschüsse des Kammerguts aus den Landesgrundgesetzen ohnehin nicht explizit abgeleitet werden könne. Es stehe dem König in jedem Fall frei, auf derartige Ansprüche zu verzichten, wie er es mit dem Angebot einer Zivilliste getan habe³⁵⁷.

Hier stießen die Denkkategorien der meisten Stände allerdings an ihre Auslegungsgrenzen. König zu sein, wird zwar selbst dann nicht zu einem schlichten Beruf, wenn die Macht durch konstitutionelle Regelungen klar beschränkt ist. Für die Stände ging jedoch bereits die Vorstellung zu weit, der Regent könnte in irgendeiner Form sozusagen für geleistete Dienste bezahlt werden. Der König war und blieb als Person aus eigenem Recht an die Spitze des Landes gesetzt, er galt noch nicht als ein Organ innerhalb des Staatswesens, dessen Rolle eine Verfassung definierte³⁵⁸. Nur vereinzelt kam ein derartiger Gedanke auf, wie beispielsweise in

³⁵⁶ ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 129f.

³⁵⁷ Da die Verfassung, in der die neue Regelung festgeschrieben würde, zusätzlich von den Agnaten des königlichen Hauses bestätigt werden sollte, hielt Weishaar die dauerhafte Akzeptanz für gegeben, HStAS, L 14 Bü 21, Gegenbemerkungen über Kapitel XIV, Von Kammer- und Kammerschreiberey Gut, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 5 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816. Heinrich Ernst Ferdinand Bolley teilte Weishaars Auffassung. Auch er bestritt, dass die württembergischen Regenten in früheren Tagen berechtigt gewesen seien, jene Erträge des Kammerguts, die nicht zur Finanzierung der Regierungstätigkeit benötigt wurden, ihrem persönlichen Vermögen zuzuschlagen, HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816. Vgl. im Gegensatz dazu HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816.

³⁵⁸ In Bayern hatten dagegen schon 1804 die Domaniaalfideikommiss- sowie die Schuldenpragmatik die Weichen in Richtung einer fiskalischen Trennung von Staat und Regentenfamilie gestellt. Mit diesen Maßnahmen schritt „die Entpatrimonialisierung der Finanzverfassung

einem Votum von Dr. Cammerer³⁵⁹, einem Mitglied des Instruktionskomitees, vom 22. August 1816. Er betonte, es sei wichtig zwischen der physischen Person des Regenten und der Staatsperson zu differenzieren. Daran hänge die Unterscheidung von herrschaftlichem und Staatsbedarf³⁶⁰. Diese zukunftsweisende Feststellung blieb jedoch unbeachtet. Die Mehrheit der Stände konzentrierte sich bei ihrer Urteilsfindung ganz pragmatisch auf den vermeintlichen Kernaspekt der Neuerungen. Nach ständischer Einschätzung sollte dem König durch den Verzicht auf Teile des Kammerguts der Zugang zu den Landesgeldern erleichtert werden.

Wie sich in den Verhandlungen zeigte, war der persönliche Einsatz des Landesherrn für die Stände ein Alarmsignal. Im Mai 1816 hatte Friedrich Ludwig Lang die Opposition auf die Spitze getrieben und an seine Kollegen appelliert, auf keinen Fall dem täuschenden Reiz einer Zivilliste zu erliegen:

„Stockblind müßten wir der magischen Wirkung eines Worts vertrauen. Wenn es mehr Unglück bringt, so ist unsere ganze Ruhe dahin, das Land würde unser Andenken verwünschen. Lieber keine Verfassung als verfassungsmässiges Elend“³⁶¹.

Diese extreme Position fand jedoch keinen Rückhalt bei den übrigen Ständevertretern. Trotz mancherlei Bedenken befürworteten letztlich sowohl sie als auch der Regent die Einführung einer Zivilliste inklusive der damit verbundenen Neuregelung der Besitzverhältnisse. Die Motive waren zwar nicht völlig deckungsgleich, aber beide Seiten nahmen entsprechende Regelungen in die konstitutionellen Pläne auf³⁶². Gemäß des ständischen Verfassungsentwurfs vom September 1816 sollte das Kammergut getrennt vom Privatvermögen des Regenten von einer königlichen Finanzbehörde verwaltet und der Bedarf der königlichen Familie durch eine Zivilliste abgedeckt werden³⁶³. Unabhängig davon stand dem Regentenhaus die „Nutznießung“ des ehemaligen Kammersehreibereiguts zu, das nun als Hof- und Domainen-Kammergut bezeichnet wurde.

ein gutes Stück voran.“ In der Folge gewann der Staat neben dem Fürsten einen eigenen Rechtsstatus, vgl. dazu ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 127–130.

³⁵⁹ Dr. Clemens Christoph Cammerer (* 6. 11. 1769 † 22. 1. 1826), 1805–1819 Bürgermeister von Reutlingen, Oberregierungsrat, Mitglied des Instruktionskomitees, 1815–1817 Mitglied der Ständeversammlung des Königreichs Württemberg.

³⁶⁰ HStAS, L 14 Bü 24, Votum Scriptum über SteuerVerwilligung, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 22. August 1816, verfasst von Cammerer.

³⁶¹ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 28 f.]. Lang behauptete sogar – nahezu die gesamte Diskussion ignorierend –, dass der König selbst gar keine Zivilliste fordere, und es relativ leicht sein müsste, ihn zur Rückkehr zum alten System zu bewegen.

³⁶² Bolley widmet sich in §§ 39–41 seiner Schrift „Ueber die Finanz-Verwaltung nach dem Königlichen Verfassung-Entwurf und nach den Rescripten vom 11. und 26. May 1817“ dem Stand der beiderseitigen Überlegungen zur Zivilliste und dem Eigentum der königlichen Familie im Jahre 1817.

³⁶³ Vgl. Kapitel XIV, § 1 des Verfassungsentwurfs von 1816.

Kapitel XVIII § 2 des ständischen Entwurfs legte fest, dass für das Hof- und Domainen-Kammergut dieselben Verwaltungsgrundsätze zu gelten hätten wie für das Kammergut. Der König war verpflichtet, den Bestand des Guts zu erhalten und durfte es nicht mit Schulden belasten. Bestehende Verbindlichkeiten konnten nicht auf das Kammergut übertragen werden. Schließlich sollte die bis 1806 geltende Steuerfreiheit für bestimmte Teile bestehen bleibe, weil die Erträge im Gegenzug auf die Zivilliste angerechnet würden.

In seiner Thronrede vom 3. März 1817 gab auch der König erneut verbindlich bekannt, dass Privat- und Staatseigentum fortan administrativ getrennt sein würden. Statt einer Einteilung in landesherrliche und ständische Finanzen sollte es im konstitutionellen Staat eine Unterscheidung von privater und öffentlicher Finanzsphäre geben³⁶⁴. Wilhelm I. erklärte:

„Ich trete in meiner Eigenschaft als Besitzer des engeren Familien-Fidei-Commisses für mich und meine Nachfolger in die Reihe der Privat-Güterbesitzer; ich entsage dem Genusse der damit verbunden gewesenen Hoheitsrechte; ich unterwerfe diese meine Privatgüter der Staatssteuer.“

Zur künftigen Behandlung des Kammerguts, der ersten Quelle für die Finanzierung der Staatstätigkeit, hieß es weiter:

„Der früher rechtlich unbestimmte Antheil der Regentenfamilie an den Einkünften aus dem Kammergut soll in einen bestimmten umgewandelt, und es soll der ganze übrige Betrag lediglich zu reinen Staatszwecken verwendet werden. Die Verwaltung desselben, die ehemals für die Stände in Dunkelheit gehüllt war, wird durch die Bestimmungen der künftigen Verfassung zur völligen Oeffentlichkeit gebracht“³⁶⁵.

Der königliche Verfassungsentwurf entsprach dieser Ankündigung³⁶⁶. Der Regent sollte als Oberhaupt seiner Familie privater Eigentümer des Hof- und Domänenkammerguts bleiben, welches aber ansonsten keinen separaten Rechtskreis mehr darstellen würde. Wörtlich hieß es in § 197 der achten Abteilung über das Privatgut:

„Die Verwaltung und Benützung desselben gebührt dem Könige, welcher [...] gegen die übrigen Mitglieder des König[ichen] Hauses in dem Verhältnis eines durch die Hausgesetze beschränkten Fideicommiß-Besitzers und gegen den Staat in dem eines der privilegiertesten Privatguts-Inhaber steht“³⁶⁷.

Hier scheint erkennbar der Gedanke auf, dass König und Staat nicht identisch sind, sondern in einem Rechtsverhältnis zueinander stehen und fernerhin auch ein König unabhängig von seinem Hoheitsstatus Träger von privaten Rechten sein kann.

³⁶⁴ Zur erstmals scharfen Trennung der privatrechtlichen von den staatsrechtlichen Befugnissen oder Hoheitsansprüchen vgl. auch LOCHER, Hofkammergut, S. 28 f.

³⁶⁵ Zitiert nach Volksvertreter, S. 12 f.

³⁶⁶ Vgl. SARWEY, Staatsrecht des Königreichs, S. 114 f.

³⁶⁷ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 116 f. Bei PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 395 heißt es statt „durch die Hausgesetze beschränkten“ „durch die Hausgesetze bestimmten“.

Auch das Kammergut galt formell weiterhin als Eigentum des Königshauses, besaß aber wegen seines maßgeblichen Anteils an der Bestreitung des Staatsaufwandes gleichzeitig „die Eigenschaft eines von dem Königreiche unzertrennlichen Staatsguts“³⁶⁸, dessen Verwaltung der König durch das Finanzministerium ausüben ließ (§ 209). Hierauf war die Zivilliste für die königliche Familie zu fundieren (§ 205).

Uneinigkeit bestand insbesondere darüber, für welchen Zeitraum eine solche zu verabschieden sei³⁶⁹. Nach dem ständischen Verfassungsentwurf von 1816 sollte die Zivilliste „nicht als etwas unveränderliches bestimmt, sondern mit den Steuern von Zeit zu Zeit von neuem regulirt werden“³⁷⁰. Der königliche Entwurf von 1817 unterschied hingegen in § 206 zwischen den flexiblen Anteilen für z. B. Apanagen der königlichen Familienmitglieder und dem nur bedingt variablen Anteil für den König selbst sowie für seinen Hofaufwand. Für diesen Eigenbedarf werde „eine noch zu regulirende Summe für die Regierungszeit eines jedesmaligen Königs ausgesetzt“³⁷¹, die in Ausnahmefällen mit Zustimmung der Stände noch erhöht werden könne³⁷². Um den benötigten Festbetrag zu ermitteln, sollte nach den Vorstellungen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten eine Durchschnittsberechnung des Hofaufwands der sechs Jahre von 1794/5 bis 1800/1 angestellt werden. Zwar würden bei dieser Vorgehensweise die Zuwächse aus Neuerwerbungen nicht berücksichtigt, ebenso wenig flösse jedoch ein, um wieviel der Bedarf durch die Rangerhöhung des Regenten seit 1806 angestiegen war³⁷³. Zahlbar sollten die Beträge für König und Hofstaat in Quartalsraten sein.

³⁶⁸ Abteilung 8, § 204 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach ebd., S. 396. Bayern und Baden blieben in ihren Verfassungen hinter diesem schrittweisen Bekenntnis zum staatlichen Eigentum zurück, vgl. LAUFS, Vermögen; DEGEN, Eigentumsrecht, S. 41–59.

³⁶⁹ MALCHUS, Handbuch, S. 57–59 weist explizit darauf hin, dass die Zivilliste angesichts der Würde des Staatsoberhauptes weder zu knapp kalkuliert sein, noch ihre Höhe ständigen Veränderungen unterworfen sein dürfe. Die reine Notwendigkeit der Ausgaben könne hier nicht als Richtgröße dienen.

³⁷⁰ Kapitel XIV, § 5 des Entwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 65. Im Mai 1816 hatte sich Christian Georg Jakob Seibold, ebenfalls Mitglied des Instruktionskomitees, abweichend geäußert. Er hielt eine regelmäßige Neuregulierung nicht für nötig, wenn die Zivilliste einmal auf eine solide Basis gestellt sei, HStAS, L 14 Bü 21, Relation des Herrn Dr. Seibold über Cap. XIV. Von der Verwaltung des Kammerguts, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

³⁷¹ Abteilung 8 § 206 des Entwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 396.

³⁷² Bolley folgte aus den Bestimmungen des königlichen Verfassungsentwurfs, dass grundsätzlich auch eine Herabsetzung der Summe denkbar sei, BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 79.

³⁷³ HStAS, E 31 Bü 240, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König mit zwei Beilagen vom 13. September 1816.

b) Voraussetzungen und Folgen der Einführung einer Zivilliste

Bevor eine Zivilliste sich überhaupt auswirken konnte, musste sie zunächst einmal eingerichtet werden. Bereits bei diesem Vorgang erwartete Eberhard Friedrich Georgii große Schwierigkeiten, setzte die angestrebte Trennung von Privat- und Staatsökonomie doch voraus, dass sämtliche Ausgaben entweder der einen oder der anderen Seite zugeordnet wurden. In vielen Fällen fehlte es jedoch an einer eindeutigen Klassifizierung. Der Abgeordnete Lang sah voraus, dass „[d]ie Civil-Liste [...] auch nicht selten mit der Staats-Casse in Streit kommen [wird]“³⁷⁴. Wie Georgii vermutete, würden im Zweifelsfall dann wohl Kosten eher der Staatskasse aufgebürdet und der Zivillistenetat des Königs dadurch geschont werden. Grundsätzlich stellte sich die Frage, wie hoch die Zivilliste anzusetzen sei. Württemberg verfüge nicht über die Mittel, eine großzügige Regelung zu wählen, mahnte Georgii, aber schon „eine den Kräften des Landes proportionirte Civil-Liste“³⁷⁵ aufzustellen, dürfte schlicht unmöglich sein. Streit in diesem Punkt konnte leicht das Ende der Verhandlungen bedeuten.

Ein Blick auf die Verfassungsentwürfe von 1816 und 1817 zeigt, dass Georgii hier ein Kernproblem angesprochen hatte, denn tatsächlich trafen sowohl die Stände als auch die Regierung nur allgemeine Aussagen über die Höhe der Zivilliste. In Kapitel XIV, § 5 des ständischen Entwurfs heißt es wenig präzise: „Die Größe derselben wird sich theils nach den Kräften des Landes und der Domänen, theils nach den Ausgaben, welche der König damit übernimmt [...] richten“³⁷⁶. Wangenheim sah hier hingegen von Anfang an keine größeren Schwierigkeiten, denn es entspreche einerseits nicht dem württembergischen Volkscharakter, „gegen die Person seines Regenten knauserig zu sein“, andererseits könne „der zu verwilligende Zuschuß zu dem Ertrage des Familien-Fideicommiß-Guts [...] notorisch nicht sehr beträchtlich seyn“³⁷⁷.

Die Stände blieben skeptisch und wandten sich einem weiteren Punkt zu, der ihrer Meinung nach außer den Problemen bei der Aufteilung der Kammerguterträge gegen die Zivilliste sprach: Mit der Trennung von privaten und öffentlichen Finanzen, die durch sie bewirkt bzw. ermöglicht werden sollte, müsste eine Neu-zuweisung der Schulden einhergehen³⁷⁸. Das Land mit seinen Steuern stand ledig-

³⁷⁴ LANG, Steuer-Verfassung, S. 65; vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

³⁷⁵ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, [S. 80].

³⁷⁶ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 65; Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 131 vom 7. Juni 1816, Beilage Nr. 3: Entwurf des XIV. Capitels, Von der Verwaltung des Kammerguts, S. 59f., hier S. 60.

³⁷⁷ WANGENHEIM, Idee, S. 243.

³⁷⁸ Zur Reorganisation des Schuldenwesens, die in Bayern mit der rechtlichen Neudefinition des Kammerguts einherging ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 128 und 405 f.

lich hinter Krediten, die entweder von den Ständen selbst aufgenommen worden waren, oder solchen, die zwar der Regent kontrahiert hatte, die aber letztlich von den Ständen abgetragen wurden, weil sie anerkanntermaßen im Sinne des Landes waren. Kammerschulden, die dieses Kriterium nicht erfüllten, sondern persönlichen Belangen des Regenten dienten, konnten nicht verschoben werden, sie mussten allein aus Kammergutsmitteln finanziert werden³⁷⁹.

Mit der Souveränität der Einzelstaaten ergab sich eine grundlegend veränderte Situation, die auch in Württemberg nach einer Reorganisation des Finanzwesens verlangte. Ebenso wie auf der Einnahmenseite die frühere Unterscheidung zwischen landesherrlichen und landschaftlichen Vermögensmassen als überholt galt und statt dessen das private Eigentum des Regenten klar von jenen Mitteln getrennt werden sollte, die der öffentlichen bzw. staatlichen Nutzung zufließen, war auch eine fortdauernde Einteilung in Landes- und Kammerschulden keine Option mehr. Ein Element der noch jungen „Staatsidee“ war das Konzept der einheitlichen „Staatsschuld“³⁸⁰. Bis zum Ende des Alten Reichs konnten allenfalls die von der Landschaft kontrahierten Schulden „von vorneherein formell und materiell öffentliche Schulden“³⁸¹ genannt werden. Die auf der Kammer lastenden Verbindlichkeiten waren dagegen nur zum Teil aufgrund der Regierungstätigkeit bzw. zum Wohl des Landes eingegangen worden, hatten mithin nur bedingt öffentlichen Zwecken gedient. Unabhängig davon, was ihn zur Kreditaufnahme veranlasst hatte, oblag es dem Regenten dafür zu sorgen, dass die Kammerguterträge für Tilgung wie Verzinsung dieser Passiva eingesetzt wurden. Selbst wenn die „eigentlichen Kammerschulden“³⁸² wegen ihres Entstehungsgrundes also ebenfalls als öffentliche Kredite angesehen werden konnten, waren sie immer noch prinzipiell durch andere Mittel gedeckt als die von den Ständen verwalteten Landesschulden und die Entlastung der Kammer beruhte grundsätzlich auf einer freiwilligen Entscheidung der Stände³⁸³. In Württemberg verhinderte dieser Unterschied eine rei-

³⁷⁹ Ebd., S. 414 verweist am Beispiel Bayerns darauf, dass „die privatrechtliche Färbung der Kammerschuld“ nicht zuletzt darauf zurückzuführen war, dass diese Verbindlichkeiten an der Person des Landesherrn hingen und ihre Deckung ausschließlich durch das Kammergut, nicht aber durch die Steuerkraft des Landes gewährleistet war. Durfte der Regent schon das Kammergut nicht ohne Zustimmung der Stände belasten, war es ihm erst recht nicht erlaubt, „steuerfundierte Schulden“ aufzunehmen. Dies hätte einen unzulässigen Eingriff in die ständischen Rechte dargestellt, da Steuern nur gezahlt werden mussten, wenn sie von den Ständen bewilligt worden waren, nicht aber, weil der Landesherr sie zur Begleichung von Schulden benötigte, an deren Entstehung das Land unbeteiligt war.

³⁸⁰ WAGNER, Staatsschulden, S. 44.

³⁸¹ Ebd.

³⁸² Als solche wurden laut ebd., S. 44 im Sprachgebrauch des alten Staatsrechts jene Verbindlichkeiten bezeichnet, die keine Kabinetts- oder fürstlichen Privatschulden waren.

³⁸³ Carl Heinrich Fetzer hatte im Juli 1815 noch einmal ausdrücklich betont, dass gerade das Verfahren bei der Schuldenübernahme zeige, dass prinzipiell die Kammer die verantwortliche Schuldnerin sei und der Grundsatz, demzufolge der Regent mit den Erträgen aus Domänen und Regalien auskommen musste, Ausdruck der Freiwilligkeit der ständischen Entscheidung sei, Verhandlungen, Bd. 4, 10. Abt., Prot. 54 vom 26. Juli 1815, Beilage

bunglose Umstellung von der patrimonialen auf die staatswirtschaftliche Ordnung. Die Stände forderten nach alter dualistischer Tradition, dass auch im Schuldenwesen ihre Entscheidungsfreiheit gewahrt blieb.

Schon bei der institutionellen Sonderbehandlung der Schuldenzahlungskasse und den organisatorischen Problemen, die sich im Zuge der Neuregelung des Tilgungsverfahrens ergaben, spielte in unterschiedlichem Maße die Frage eine Rolle, welche Schulden als ‚wahre‘ Staatsschulden galten³⁸⁴. Es ging dabei aber nicht nur darum, das Gesamtvolumen der Verbindlichkeiten zu ermitteln, die zukünftig auf der Schuldenzahlungskasse lasten würden. Wichtiger noch schien es festzustellen, wer für die Rückzahlung und Verzinsung aufkommen musste, oder anders gesagt, durch welche Einnahmen die Deckung erfolgen sollte. Die Ordnung des Schuldenwesens hatte mehr oder weniger unmittelbare Auswirkungen auf die Mittelzuweisung und damit auch auf die in Württemberg angewendeten Steuergrundsätze.

Während die beiden ersten württembergischen Könige hier konsequent zur Tat schreiten wollten, begegneten die Stände den Plänen der Regierung mit Vorbehalten. Werteten sie schon die Neudefinition der Eigentumsrechte am Kammergut als eine Schlechterstellung gegenüber den Landesherren und im Vergleich zu den altrechtlichen Verhältnissen, urteilten sie nicht minder kritisch über die dazu parallel laufenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Schulden. Da sich die generelle Aufteilung der Verbindlichkeiten in königliche und staatliche kaum anders regeln ließ, als dass auch Kredite, mit denen das Land ursprünglich nichts zu tun hatte, von diesem übernommen wurden, zahlten die Steuerpflichtigen den Preis für die Beseitigung des privat/öffentlichen Mischverhältnisses³⁸⁵. Dank der Zivilliste schien der König somit gleichzeitig der Sorge um die Deckung der gegenwärtigen und zukünftigen sowie der bereits getätigten Staatsausgaben enthoben zu sein, während die Last in allen drei Fällen auf den Schultern des Landes ruhte³⁸⁶.

Bei einigen Zeitgenossen stieß der Plan, eine Zivilliste einzuführen, schon allein aus diesem Grund auf völliges Unverständnis. In seiner *Kritick der als officiell behandelten Flugschrift: Würdigung der von der württembergischen Ständeverammlung erhobenen Beschwerde über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schulden-Tilgungs-Institut* fand Heinrich Eberhard Gottlob Paulus deutliche Worte der Verachtung für eine Neuordnung, die doppelt und dreifach zugunsten

Nr. 16, Aufsatz von Fetzer über die landschaftliche Kasse, S. 68–78, hier S. 74 f. Zu den eingeschränkteren Möglichkeiten der ständischen Einflussnahme auf die landesherrliche Schuldenpraxis in Bayern vgl. ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 409.

³⁸⁴ Zum undefinierten Rechtsstatus der Kammer Schulden in Bayern vgl. ebd., S. 405 f.

³⁸⁵ Bayern stand mit dem Erlass der Schuldenpragmatik im Oktober 1804 vor einem ähnlichen Problem. Auch hier ließ sich die Trennung in öffentlich und privat lediglich bei neuen Schulden strikt umsetzen. Bei den bereits bestehenden Verbindlichkeiten unterblieb eine Differenzierung, da es schlichtweg keine anwendbaren Regeln gab, um nachträglich eine eindeutige Zuordnung vorzunehmen; ebd., S. 418 f.

³⁸⁶ Zur Scheidung der familiären Schulden des bayerischen Regentenhauses von den Verbindlichkeiten des Staates vgl. ebd., S. 312 f.

der Regierung auszufallen und keinerlei Bezug zur Tradition der Steuerfreiheit in Württemberg aufzuweisen schien:

„Durch die aus England, einem Lande, wo es keine Kammergefälle giebt herübergezogene Last einer Civilliste, soll sich das Land auch noch die Last erkaufen, alle in gebieterischen Zeiten entstandenen Schulden, wie heilige Staats-Schulden jetzt und in Zukunft zu bezahlen“³⁸⁷.

Noch entschiedener gab der Abgeordnete Lang seiner Ablehnung Ausdruck:

„Die Civil-Liste ist wenigstens mir, für mein Vaterlande, ein Irrlicht, das auf dem Sumpfe tanzt, in welchem England bereits unterzusinken in Gefahr steht. Dieser Sumpf heißt – Deficits-Budget – Landschadens-Haushaltung“³⁸⁸.

Die Aufstellung einer Zivilliste ging Hand in Hand mit der teilweisen „Entpatrimonialisierung“ oder „Entpersönlichung“³⁸⁹ der Kammer Schulden bzw. der Deklarierung von „Staatsschulden“ und ließ es erst zu, dass dem Schuldenwesen schließlich mit dem Tilgungsstatut vom Juni 1816 eine völlig neue Form gegeben wurde. Für das Land bedeutete dies nach der Kritik von Paulus eine inakzeptable Schlechterstellung und Belastung:

„Dem Lande, welches nie ohne seine besondere Bewilligung und nur gegen verfassungsmäßige Bedingungen und Vergleiche von der Kammer Schulden zu übernehmen hatte, [...], sollen jetzt durch den Vorschlag einer solchen Civilliste, nach deren Einrichtung der Regent in den Staats-Ausgaben zu sparen, gar keinen individuellen Antrieb mehr haben würde, durch das fehlervollste Schuldenzahlungs-Project alle Schulden, für die das Volk seit 1805 Zinse zu zahlen genöthigt worden war, gleichsam zum Dank als wahre Staats-Schulden auf den Nacken geladen werden“³⁹⁰.

In diesem Zusammenhang spielte auch wieder die Frage eine Rolle, wie mit den Schulden zu verfahren sei, die auf den neuwürttembergischen Landesteilen lasteten. Bolley wies darauf hin, dass eine Übernahme dieser Verbindlichkeiten als Staatsschulden zwar auf den Steuerbedarf zurückwirken würde, dies jedoch nicht auf eine Weise geschähe, die zwangsläufig eine höhere Belastung der Württemberger mit sich bringe. Während Schulden früher zusätzlich zu anderen Beiträgen übernommen worden seien, würde in Zukunft die Gesamtsumme der bewilligten

³⁸⁷ PAULUS, Kritick, S.60. Zur abweichenden Situation in England vgl. auch HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 4 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816 betr. Kassenwesen und Geheime Truhe, verfasst von Fetzer.

³⁸⁸ LANG, Steuer-Verfassung, S.69; an anderer Stelle hatte es geheißt: „[A]llein alles ist mir wenigstens nur Schein, ein Irrlicht, das das Glück des Landes in tiefen Sumpf lockt, indem es, folgt es dahin, untersinkt. Wir würden auf eine schmachliche Art uns selbst täuschen, wenn wir in der herzlich guten Absicht, das alte gute noch besser zu machen, auf das neue eingingen“, HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr.3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 11].

³⁸⁹ ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 420.

³⁹⁰ PAULUS, Kritick, S.58f.

Steuern so verteilt werden, dass auch die Tilgung und Verzinsung der Schulden damit abgedeckt sei³⁹¹.

Wangenheim führte den Skeptikern währenddessen vor Augen, welche Konsequenzen es für das Schuldenwesen hätte, wenn tatsächlich eine Wiederherstellung der alten Zustände erfolgen sollte. Lehnten die Stände eine Zivilliste ab, verweigerten sie damit zugleich eine einheitliche Staats- und eine einheitliche Schuldenzahlungskasse. Der König würde wieder mit einer Kammerkasse operieren und die Schulden ‚zurücknehmen‘, welche er gemäß des Tilgungsstatuts vom Juni 1816 zu Staatsschulden erklärt hatte. In der Folge wäre die Kammer wieder gezwungen, Zins und Tilgung zu leisten, wodurch sie weniger zu den laufenden Regierungskosten beitragen könnte. Gleichzeitig stünden die Mittel des Tilgungsfonds nur noch dem Regenten zur Verfügung, da auch sie im Zuge der erneuten Trennung der Landes- und landesherrlichen Schulden an denjenigen zurückflössen, der sie bereitgestellt hatte³⁹². Für Wangenheim schied ein Mittelweg aus. Er forderte die Stände auf, sich zwischen dem alten und dem neuen System zu entscheiden.

Für Georgii war die Sache klar. Einen Vorteil oder Sicherheitsgewinn sah er schon in den Anfängen einer tiefgreifenden Umstrukturierung nicht, die eine Zivilliste zu ihrem Herzstück machte³⁹³. Im Unterschied zu früher, als die Landesherren beliebige Beträge von den Domanialeinkünften für ihre eigenen Zwecke ausgaben, bestimmte die Zivilliste eine feste Quote. Aus dieser Regelung mochten sich zwei Konsequenzen ergeben: Entweder führte sie zu einer spürbaren Verringerung der Steuer- bzw. Schuldenlast, weil der König nicht mehr in der Lage war, übermäßig viel Geld für seinen privaten bzw. persönlichen Gebrauch zu verwenden und dadurch der Finanzierung der Staatstätigkeit die Grundlage zu entziehen. Oder es trat genau das Gegenteil ein, und der Kosten-/Schuldenberg wuchs an, da der

³⁹¹ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

³⁹² WANGENHEIM, Würdigung, S. 54 f. Wangenheim stellt in diesem Zusammenhang klar, dass keine eindeutige Pflicht des Regenten bestehe, die Kontributions- und Reluitions-gelder, mit denen er den Tilgungsfonds ausgestattet hatte, zum Wohl des Landes zu verwenden. Die Bereitstellung sei somit eine freiwillige Entscheidung des Königs gewesen.

WAGNER, Staatsschulden, S. 45 f. weist auf die Wechselwirkung zwischen Einheit im Kassenwesen und Zusammenführung der Schuldenkomplexe hin. Ständen nicht sämtliche Einkünfte des Staates zur Tilgung einer bestimmten Schuld zur Verfügung, sondern nur entweder die Landesbeiträge oder die Kammereinkünfte, war eine entsprechende Unterscheidung der Verbindlichkeiten in Landes- und Kammer-schulden unumgänglich. Die Bereitschaft des Regenten, bei den Aktiva und Passiva des Kammerguts eine Aufteilung in private und öffentliche Bestände vorzunehmen, war nur eine Voraussetzung für die Schaffung öffentlicher Finanzen. Auf der anderen Seite mussten die Stände, wo sie wie in Württemberg ein eigene Finanzhoheit besaßen, akzeptieren, dass Steuern und Landesschulden ihren bisherigen Status verloren und ebenso wie der Großteil der Kammergutseinkünfte und -schulden zur Masse der öffentlichen Finanzen gehörten.

³⁹³ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816.

König das Interesse an einer ökonomischen Verwaltung verlor, sobald er von Zuwächsen bei den Einnahmen oder Einsparungen bei den Ausgaben nicht mehr unmittelbar profitierte. War die Zivilliste Segen oder Fluch? Diese Frage beschäftigte beide Verhandlungsseiten. Zumindest war die Einrichtung nicht frei von möglichen negativen Begleiterscheinungen, über die sich insbesondere die Stände Sorgen machten.

Für Georgii stand beispielsweise fest, dass unvermeidlich ein Anstieg des Bedarfs drohe³⁹⁴. Den König aus den alten Bindungen zu befreien, indem ihm eine feste Summe an frei verfügbaren Mitteln gewährt wurde, war demnach riskant, da er nicht länger angehalten wäre, sparsam zu wirtschaften³⁹⁵. Ein Argument von Bolley kam hier nicht zum Tragen. Er hatte im Mai 1816 darauf hingewiesen, dass der König allein deshalb an einem effizienten Umgang mit den Kammergutserträgen interessiert sein müsse, weil es im Ermessen der Stände läge, die Zivilliste sozusagen als Sanktion für schlechtes Haushalten herabzusetzen. Auch oder gerade wenn der Bedarf des Regenten gestiegen sei, könnten ihm also die Mittel gekürzt werden³⁹⁶. Gänzlich unberücksichtigt blieben außerdem die aktiven Bemühungen des Königs, den Hofaufwand zu verringern³⁹⁷. Der König hatte offenkundig durchaus das gesamte Finanzwesen im Blick und versuchte persönlich, mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln für Entspannung zu sorgen.

Die Stände schenkten diesem Umstand keine Beachtung. Der Abgeordnete Lang hegte ähnliche Befürchtungen wie Georgii. Ihm erschien die Gleichgültigkeit, mit der die Regenten in Zukunft das Staatsgut verwenden würde „als wahrer und großer Nachtheil, der dem Lande theuer zu stehen kommen würde“³⁹⁸. Die Leidtragenden eines Systems, das den Landesherrn weitgehend aus der finanziellen Gesamtstruktur herauslöste, ihn praktisch aus der Verantwortung für eine sparsame Haushaltsführung entließ, wären die Steuerzahler. Unter diesem Gesichts-

³⁹⁴ Vgl. LANG, Beytrag, S.26.

³⁹⁵ MALCHUS, Handbuch, S.59 hielt diesen Einwand für „das Ergebnis einer irrigen, engstirnigen Ansicht“, die dem Interesse des Regenten am Wohl des Landes nicht gerecht wurde.

³⁹⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

³⁹⁷ Im April 1815 hatte Friedrich I. Einsparungen angeordnet und zwei Monate zugunsten der Staatskasse auf eine Zahlung in Höhe von 95.000fl. verzichtet. Das Finanzministerium hatte im Gegensatz dazu vorgeschlagen, die Ordinariesteuer um 600.000fl. zu erhöhen, HStAS, E 13 Bü 169, Dekret des Königs an den Oberhofintendanten Generallieut. Graf von Dillen betr. Etateinsparungen im Jahr 1815/1816 in den Rubriken Hofökonomie, Gewölbs-Verwaltung und Marstall sowie weiter der Hofmusik, dem Hoftheater und der Bau- und Gartenkasse vom 18. April 1815; HStAS, E 31 Bü 173, Reskript des Königs an die versammelten Landstände vom 8. Juni 1815. Dazu Verhandlungen, Bd.7, 20. Abt., Prot. 112 vom 20. März 1816, Beilage Nr.3: Königliches Rescript auf die ständische Adresse vom 26. Januar, die directe Jahrssteuer von 1815–16 und die dem Staate als Folge des letzten Kriegs zugeflossenen Gelder betreffend, S.231–237, hier S.233.

³⁹⁸ LANG, Steuer-Verfassung, S.58; vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr.3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

punkt betrachtet schien die ‚Staatwirtschaft‘ eine Einladung zur Nachlässigkeit, wenn nicht zur Verschwendung zu sein.

Georgii erwartete gleich eine doppelte Verschlechterung der ständischen Rechtslage, wenn die Neuerungen tatsächlich umgesetzt würden. Nicht genug damit, dass die explizite Umdeutung der Eigentumsverhältnisse, wie sie eine Zivilliste mit sich brachte, dem Land seine prinzipielle Steuerfreiheit nähme, indem „hieraus [...] sich dann der neue staatswirtschaftliche Grundsatz [bilden würde], daß die Ausgaben sich nicht wie bei der Privat-Wirtschaft nach den Einnahmen, sondern die Einnahmen nach den Ausgaben richten müßten“³⁹⁹. Die Stände würden mit der Staatwirtschaft auch eine grundsätzliche Pflicht zur Defizitdeckung anerkennen, da die Einkünfte des Kammerguts nicht mehr die Richtlinien für das Wirtschaften der Regierung vorgaben, sondern sämtliche Staatskosten durch Landesmittel bestritten werden mussten. Georgii zeigte sich überzeugt, dass mit der Einführung der neuen Ordnung eine wesentliche Verminderung der Entscheidungsfreiheit der Stände einhergehe:

„Denn wenn der Egoismus des LandesRegenten in der Civil Liste befriediget werden soll, so ist außer allem Zweifel, daß dann das Total-Bedürfniß des Staats zur Realisierung aller ihm zu seinem Zweck nothwendigen Mittel den Maßstab zur Bestimmung der Quantität und Qualität der ihm überhaupt erforderlichen und herbeizuschaffenden Kräfte und Güter abgeben muß“⁴⁰⁰.

Auf diese Weise betrachtet war die Zivilliste eine bedenkliche Einrichtung, „durch welche die Beitragsverbindlichkeit der Landschaft nicht mehr von der freien Bewilligung der Stände, sondern von dem „Total-Bedürfniß des Staats“ abhängig wird“⁴⁰¹.

Georgii blickte besorgt auf die entscheidende Rolle, welche die Zivilliste innerhalb des zukünftigen Systems spielen würde. Sie wäre die einzige Beschränkung der königlichen Willkür, da Ausgaben nur noch als zweckmäßig gelten müssten, um als deckungspflichtig anerkannt zu werden. Gegner des Plans vermuteten dahinter einen Schachzug der Regierung. Inwieweit versuchte diese, auf indirektem Wege und mit Zustimmung der Stände aus der einst subsidiarischen Beihilfe eine permanente Beteiligung zu machen?

Heinrich Ernst Ferdinand Bolley argumentierte dagegen eher auf der ausgleichenden Linie von Weishaar, indem er darauf hinwies, dass die „Patrimonial-

³⁹⁹ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, [S. 12 f.]. Zu den Folgen einer Veränderung bei der Einnahmen/Ausgaben-Abhängigkeit, vgl. auch HStAS, L 14 Bü 21, Votum Scriptum von Lang wegen §§ 2 und 3 dies. Kapitels (Dekung des Deficits), Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 5. Juni 1816.

⁴⁰⁰ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, [S. 28].

⁴⁰¹ Ebd., [S. 34].

Wirtschaft“ keine Alternative mehr sei. Die Stände hätten bereits anerkannt, dass Steuern prinzipiell zur Finanzierung der Staatstätigkeit nicht länger entbehrt werden könnten. Unter den aktuellen Gegebenheiten sollte daher vorrangig dafür gesorgt werden, dass die „Contributionsfähigkeit“ des Landes bei der Festlegung der Steuerhöhe berücksichtigt wurde⁴⁰². Bolley hielt zwar viel davon, die Ausgaben nach den Einnahmen auszurichten, wie es der alte Grundsatz vorschrieb. Er verschloß jedoch nicht die Augen vor den wachsenden Anforderungen an die Finanzkraft des Staates. Obgleich der Staatshaushalt anderen Bedingungen unterlag als ein Privathaushalt, verlangte Bolley 1817 in seiner Schrift über die Finanzverwaltung, dass „der ungeheure Mißbrauch“ abgestellt werden müsse, der neuerdings mit der Anpassung der Einnahmen an die Ausgaben betrieben werde⁴⁰³. Schon im Mai 1816 plädierte er deshalb dafür, das System den Erfordernissen der Staatswirtschaft gemäß einzurichten – wengleich mit der Einschränkung, dass es dadurch nicht zu einer Überbeanspruchung der Steuerkontribuenten kommen durfte. Dies sei allerdings umso weniger zu erwarten, stellte er fest, als in den Verfassungsparagraphen festgeschrieben werden sollte, dass die Stände über die Notwendigkeit von Ausgaben zu urteilen hätten. Da der König außerdem nicht befugt sei, das Kammergut nach eigenem Ermessen mit Krediten zu beschweren, könne kein unkontrolliertes Schuldenwachstum stattfinden.

Der ständische Bevollmächtigte Knapp⁴⁰⁴ warnte demgegenüber vor den Konsequenzen, die gerade eine Anerkennung der Posten im Kammerplan nach sich zöge:

„[D]en allgemeinen Beitrag zu den Staats- und Regierungskosten, insoweit diese nicht durch die in dem Staats- und Kammerplan angegebenen Revenüen gedeckt wären, müßten wir ebenfalls verwilligen, weil wir den Kammerplan mit entworfen und die Ausgaben als notwendig anerkannt hätten. Und wo wollten und könnten wir, wenn wir einmal die Nothwendigkeit aller dieser Ausgaben anerkannt hätten, das Steuer-Retentionsrecht ausüben?“⁴⁰⁵

Durch die Mitarbeit an der Feststellung der Staatsbedürfnisse gingen die Stände dieser Argumentation zufolge bereits die Verpflichtung ein, entstehende Defizite zu decken. Sie glaubten, bei der Bewilligung von Beiträgen zur Staatsfinanzierung um so weniger nach ihrem freien Willen handeln zu können, je mehr sie vorab in den Prozess der Mittelverteilung eingebunden wären. Erklärten sich die Stände damit einverstanden, dass der Staat seine Grundversorgung in Form eines klar bestimmten Anteils aus den Kammerguterträgen erhielt, war der Regent nicht mehr allein dafür verantwortlich, mit diesen Geldern auszukommen. Wenn den

⁴⁰² HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 3].

⁴⁰³ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 9–12, Zitat S. 10.

⁴⁰⁴ Dr. Gottfried Gabriel Knapp (* 01. 12. 1764 † 21. 07. 1828), Oberamtmann von Alpirsbach, 1815–1817 Mitglied der Ständeversammlung des Königreichs Württemberg.

⁴⁰⁵ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Knapp über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV (vom 14. Juli 1816), Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S. 78f.].

Ständen nicht nur die Summe der Kammerguterträge frühzeitig bekannt war, sondern noch dazu die Quote mit ihnen verabredet wurde, welche davon auf die Zivilliste entfiel, konnten sie sich bei einem Steueransinnen der Regierung nicht mehr darauf berufen, dass das Kammergut grundsätzlich ergiebig genug sei, der König jedoch zu viel für seinen privaten Bedarf verwendet habe. Unter diesem Gesichtspunkt schienen es die Stände vorzuziehen, weniger zu wissen. Im Kern versprachen sich die Stände von einer schärferen Trennung zwischen privatem und öffentlichem Vermögen zunächst keinen Machtgewinn, sondern fürchteten, dass durch die Einführung einer Zivilliste ihre Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt würde. Lieber wollten sie weiterhin die alten Strategien der Steuerverweigerung oder -retention anwenden können, als von vornherein besser über die Finanzlage informiert und dadurch gegebenenfalls zur Zahlung gezwungen zu sein.

Vollkommen abwegig waren die Überlegungen der Stände indes nicht. Ohne Zweifel verfügte der Staat tatsächlich über größere Ressourcen als der Regent allein, denn falls es sein musste, konnten zur Finanzierung einzelner Regierungsvorhaben zusätzlich zu den Kammergutsrevenüen die Steuerquellen erschlossen werden. Nicht zu leugnen ist überdies, dass die Württemberger umso schneller in die Lage kommen mochten, den öffentlichen Aufwand des Landes mit tragen zu müssen, je weniger sie dem König vorwerfen konnten, die finanziellen Bedürfnisse des Staats hinter seine persönlichen zurückzustellen. Zukünftige Ausgaben wären nach der Verabschiedung einer Zivilliste somit einerseits deutlich leichter als zweckmäßig zu rechtfertigen⁴⁰⁶, da der Vorwurf der einseitigen Vorteilsnahme weitgehend einer Grundlage entbehrte, wenn die Aufteilung der Kammerguterträge im Vorhinein rechtsgültig geregelt, statt nur unverbindlich veranschlagt war. Andererseits würden Steuern den Regenten nichts mehr ‚kosten‘, denn für eine Beihilfe müsste schließlich keine Gegenleistung mehr erbracht werden. Die Stände wären kaum mehr in der Position zu verlangen, dass die Regierung zuerst auf Beschwerden reagierte, wenn eine Verweigerung der Steuern zwar dem Land schadete, den Landesherrn jedoch wenig berührte⁴⁰⁷. Christian Georg Jakob Seibold sprach offen aus, was er von den Plänen hielt: Vor einer Zivilliste im englischen oder französischen Sinn, durch welche „der Regent zum besoldeten Beamten gemacht, und aus dem persönlichen Interesse für gute Administration der Staatsdomainen gezogen wird, würde mir bange seyn“⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ Wenn nicht länger die Einnahmen als Richtgröße gälten, müssten die Stände den kaum möglichen Nachweis erbringen, dass Ausgaben unzweckmäßig seien, bemängelte Heinrich Paulus (PAULUS, Kritik, S.52f.). Er hielt die Zweckmäßigkeit grundsätzlich für kein geeignetes Entscheidungskriterium, da sie die finanziellen Verhältnisse des Landes nicht berücksichtige.

⁴⁰⁷ Vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr.3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

⁴⁰⁸ HStAS, L 14 Bü 21, Relation des Herrn Dr. Seibold über Cap. XIV, Von der Verwaltung des Kammerguts, Beilage Nr.1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S.7].

Weishaar wandte dagegen ein, dass es bei einem schlechten Regenten sogar von Vorteil sein könnte, wenn er sich wenig um die Kammergutswirtschaft kümmere, denn durch das geminderte Interesse käme es einem solchen König nicht mehr in den Sinn, verschwenderisch mit den Einkünften umzugehen und sie auf Kosten des Landes zu steigern. Diese These klingt allerdings bemüht optimistisch, scheint doch mehr als fraglich, ob mangelndes Interesse als guter Leitfaden für die Handhabung der Staatsfinanzen gelten darf.

Wangenheims vielversprechende Prophezeiung, dass der Regent nach der Festlegung einer Zivilliste keine Veranlassung mehr hätte, sämtliche alten Steuern weiter zu erheben, zielte in dieselbe Richtung wie Weishaars Prognose. Auch sie überzeugte Georgii keineswegs. Er hielt das Gegenteil für wahrscheinlich, erwartete, dass ein erhöhtes Steuervolumen üblich werden würde, sobald alle Kosten als öffentliche Ausgaben deklariert werden konnten. Die Tendenz zu steigenden Abgaben sei bereits erkennbar, erinnerte er seine Kollegen. Ein Vergleich zwischen der Steuerlast von 1800 und der des Finanzjahres 1814/15 zeige, dass sie sich jährlich um 3.554.654 fl. erhöht habe, ohne dass eine große Verbesserung der Zustände im Land zu beobachten sei. Habe der Steuerbeitrag pro Person um die Jahrhundertwende noch bei 2 fl. gelegen, müssten inzwischen mindestens 4,5 fl. aufgebracht werden bzw. sogar das Doppelte, wenn weitere Zusatzabgaben berücksichtigt wurden⁴⁰⁹.

Georgii verstand nicht, wie das neue System hier Erleichterung bringen sollte. Seiner Auffassung nach barg es im Gegenteil die große Gefahr, dass für die Stände etwas zur Pflicht wurde, worauf sie keinen Einfluss nehmen konnten. Die Festlegung des „Total-Bedürfnisses“⁴¹⁰ sei nun einmal Sache der Regierung, jedoch müssten die Stände die Konsequenzen der Entscheidung tragen, da die Steuerbewilligung an den veranschlagten Bedarf des Staates gekoppelt wäre. Georgii sah hier keinen Ausweg, ohne die Staatsordnung auf den Kopf zu stellen, indem die Stände die Position von „Mitregenten“ einnahmen⁴¹¹. Dies war keineswegs das Ziel. Den Ständen ging es gerade um Kontinuität, nicht um Wandel in den Zuständigkeiten.

Weniger misstrauische Zeitgenossen erkannten dagegen Parallelen zwischen den früheren und den zukünftigen Verhältnissen. In seiner Stellungnahme vom 27. Mai

⁴⁰⁹ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816. Georgii verwies auf den knapp ein Jahr zuvor verfassten Aufsatz über die Beschwerden des Landes, in dem bereits die drückenden Lasten zur Sprache gekommen waren.

⁴¹⁰ Ebd.

⁴¹¹ Ebd. Weishaar zeigte sich von diesem Einwand überrascht. Er selbst war nach eigener Aussage bereit, sich auch problematischen Entscheidungen zu stellen (HStAS, L 14 Bü 21, Gegenbemerkungen über Kapitel XIV von Kammer- und Kammerschreibereigut, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 5 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816).

1816 führte Weishaar aus, dass es sich bei den Steuerleistungen vergangener Tage de facto ebenfalls um Defizitdeckungen gehandelt habe, da im Vorfeld eine Prüfung der Kammergutsmittel erfolgt und nur bei deren Unzulänglichkeit eine Beihilfe gewährt worden sei. Viele Widersprüche gegen das neue System entstanden nach Weishaars Meinung durch fehlende Kenntnisse über das Verfahren vor einer Steuerbewilligung. Es bleibe dabei, dass es um den Ausgleich eines Defizits gehe. Dieses sei jedoch keine willkürliche Größe, und es stehe auch nicht fest, dass jedes Jahr eine Deckungslücke geschlossen werden müsste.

Entschiedener urteilte Wangenheim in Richtung der Kontinuität, als er im Juni 1816 zu den ständischen Einwänden gegen das Schuldentilgungsstatut der Regierung Stellung nahm. Auch in diesem Zusammenhang ging es um das Ineinandergreifen bzw. die gegenseitige Abhängigkeit von Zivilliste und einheitlicher Finanzverwaltung, von Besteuerungsrichtlinien und Defizitdeckung. Der königliche Vermittler unterstrich, dass die neue Regelung nur festschreibe, was ohnehin längst gelte, „nämlich das hypothekarische Recht der Staats-Gläubiger, generell auf alle Staats-Einkünfte, speciell auf die Accise und die directe Steuer“⁴¹². Mit der Einführung einer Zivilliste werde eine Unterscheidung der Zuständigkeiten hinfällig,⁴¹³ ohne dass den Ständen daraus ein Nachteil erwachse, da die Kammer ebenso wie die Stände ihren Beitrag leiste:

„[S]o kommen ja, nach Herstellung der Civil-Liste alle Einkünfte, sie mögen aus Domänen oder aus Steuern herrühren, zur Disposition des Staats, also zu einer Disposition, bey welcher die künftige Landes-Versammlung allerdings mitzusprechen haben wird. Es gibt dann nur Eine Staats-Kasse. Jede Ersparniß dieser Kasse erleichtert das Volk, und kann eine Steuer-Verminderung zur Folge haben. Denn daraus, daß Accise und direkte Steuern den Staats-Gläubigern speciell verpfändet werden, folgt ja nicht, daß sie auch dann noch fort dauern müssen, wenn sie durch Einnahmen anderer Art überflüssig gemacht werden können“⁴¹⁴.

⁴¹² WANGENHEIM, Würdigung, S. 57.

⁴¹³ Vgl. Verhandlungen, Bd. 10, Abt. 30a, Prot. 157 vom 17. September 1816, Beilage Nr. 1: Vortrag des Amtsschreibers Bolley in Beziehung auf die Schrift: Würdigung der von der St.V. erhobenen Beschwerde über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schuldentilgungs-Statut, S. 33–46, Zitat S. 37.

⁴¹⁴ WANGENHEIM, Würdigung, S. 57. Vergleicht man diese Aussagen mit Wangenheims Stellungnahme zu Kapitel VII, Abt. VIII des ständischen Verfassungsentwurfs vom September 1816 scheint es einen Widerspruch zu geben, denn hier trat der königliche Vermittler gerade der Auffassung entgegen, dass die Einführung einer Zivilliste alle Unterschiede zwischen Landesbeiträgen und Kammergutsmitteln einebene. Wichtig ist zu berücksichtigen, dass Wangenheim zwei Aspekte voneinander trennte. Zum einen konnte durch eine Zivilliste die organisatorische Einheit von Steuer- und Kammerkasse hergestellt werden. Die institutionelle Trennung wurde überflüssig, da beide Finanzblöcke demselben Zweck – der Finanzierung der Staatstätigkeit und der Abtragung der Schulden – dienten. Rechtlich gesehen bestand indes weiterhin ein Unterschied zwischen Steuern und Kammerguterträgen, da der König nicht rechtfertigen musste, wofür die Einkünfte aus den Domänen, die Zölle und das Umgeld konkret ausgegeben wurden. Nur bei den Steuern hatten die Stände Anspruch darauf, dass ihnen der geplante Einsatz erläutert wurde und nur die vereinbarungsgemäße Verwendung der Landesgelder musste ihnen nachgewiesen werden.

Durch die Trennung von Staats- und königlichem Privateigentum konnte die dualistische Gegenüberstellung von Landesgeldern und Kammerguterträgen ebenso überwunden werden wie die Trennung in Kammer- und Landesschulden⁴¹⁵. Eine Aufteilung der Finanzsphären ersetzte die andere.

Genau diese Abkehr von der klassischen Rollenverteilung, nach der den Ständen die Verwaltung der Steuerkasse oblag, missfiel Georgii. Wäre die Steuerkasse innerhalb des geplanten Systems unter der Staatskasse eingegliedert, bliebe den Ständen kaum mehr die Möglichkeit, eine Kontrolle auszuüben⁴¹⁶. ‚Vereinheitlichung‘ bedeutete ins Negative gewendet, ‚Verwischung der Grenzen‘. Wenn sämtliche Einnahmen letztlich in die Staatskasse flössen, könnten „die mit den Kammerkünften vermischten Landesgelder da oder dorthin nach beliebigen Zwecken verwendet werden“⁴¹⁷. Da die Stände bei den Kammergutsmitteln kein Mitspracherecht hatten⁴¹⁸, verlören sie durch die Zusammenlegung auch die Entscheidungskompetenz bei den Steuergeldern, denn es sei im Einzelfall nicht mehr erkennbar, „ob die Ausgabe der Kammer oder den Unterthanen zur Last fällt“⁴¹⁹. Die Zweckbindung der Landesbeiträge hätte sich somit entgegen den Wünschen der Stände in der Praxis überlebt. Die Staatswirtschaft, die das Finanzwesen in Württemberg auf eine neue Grundlage stellen sollte, beschränkte die Bedeutung der ständischen Partizipation an den administrativen Vorgängen.

Der schon mehrfach erwähnte ‚außerständische Altwürttemberger‘, der in einem Aufsatz unter anderem Verbesserungsvorschläge für die Finanzverwaltung unterbreitete, ging im Gegensatz dazu präziser darauf ein, wie positiv sich die Einführung einer Zivilliste auswirken würde, indem sie klare Verhältnisse schuf:

„Die Kammer-Einkünfte theilen sich dann in zwey Theile, und werden, als wesentlich verschieden, abgesondert verwaltet, erstens in der Casse der Civilliste, über welche der Regent allein verfügt, zweytens in der Staats-Casse, welche, wie der Staat selbst, unter der Besorgung des Regenten und der Volksvertretung, also mittelbar des Volkes, steht“⁴²⁰.

Auch der ‚Altwürttemberger‘ betonte, dass die Stände in der Vergangenheit einerseits nur dann über die Kräfte des Kammerguts informiert worden seien, wenn sie Steuern bewilligen sollten, und es andererseits in den letzten Jahrhunderten ebenso

⁴¹⁵ Staatsrat von Otto verwies im Mai 1817 darauf, dass es inkonsequent sei, die Stände nur an der Verwaltung der Steuern beteiligen zu wollen, sobald alle Einnahmen nach Abzug der Zivilliste als Landesgelder anzusehen waren, HStAS, E 31 Bü 235, Beratung des Geheimen Rates am 10. Mai 1817.

⁴¹⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816.

⁴¹⁷ LANG, Beytrag, S. 23.

⁴¹⁸ Gemäß der Entschließung des Königs waren die Domanialeinkünfte von der ständischen Verwendungskontrolle ausdrücklich ausgenommen, vgl. Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 36, Beilage Nr. 1, S. 84–86, hier S. 84f. vom 29. Mai 1815 bzw. HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815.

⁴¹⁹ LANG, Beytrag, S. 23.

⁴²⁰ ANONYM, Worte, S. 141 f.

Beihilfen hätte geben müssen, wie dies zukünftig der Fall sein werde. Mit der Zivilliste und der ausdrücklichen staatlichen Nutzungsbestimmung für das Kammergut, verschlechterte sich die Lage daher nicht:

„Im einen Falle wie im andern bleibt es den Ständen überlassen, mit Ja oder Nein zu erkennen, ob Dieses und Jenes unter die wirklichen Staatsbedürfnisse zu zählen sey, und diesem Erkenntniß gemäß eine oder keine, und zwar im ersten Fall eine größere oder kleinere Steuer-Summe, für längere oder kürzere Zeit, zu verwilligen“⁴²¹.

Über das Selbstbesteuerungsrecht führte der Verfasser weiter aus, dass es „in seinem ganzen Sinn und Umfang als wesentliches auf Vertrag und Vernunft gegründetes Unrecht, als das Recht der Steuer-Verweigerung und Steuer-Verwilligung, unangefochten, ungeschmälert und unerschütterlich stehen“⁴²² bleibe.

Diese Auslegung der ständischen Befugnisse, sowohl jener der altrechtlichen Zeit als auch derjenigen, die in der neuen Konstitution verankert werden sollten, ist zwar großzügig, doch verfolgte der Verfasser des Aufsatzes mit seiner Darstellung ein wichtiges Anliegen, nämlich zu zeigen, wieviel Kontinuität im Wandel steckte und welche Vorteile die Veränderungen brachten. Das Vertrauen in klare Formulierungen sei größer als das in eine stumme Übereinkunft, hieß es weiter. Was für das Finanzwesen festgelegt werden sollte, sei der „Grundsatz der Gegenseitigkeit“, ein „großer und reiner Gewinn für Volk und Staat“, ein wichtiger Schritt zur Rechtsstaatlichkeit⁴²³.

Georgii vermochte dem keineswegs zuzustimmen. Wie manche seiner Kollegen erwartete er, dass einheitliche Staatsfinanzen ausschließlich dem König zu Gute kämen, indem dieser endgültig die Verfügungshoheit über die Steuern erlange. Der Gedanke, dass im Umkehrschluss auch der Einfluss der Stände auf das Kammergut wachsen könnte, kam nicht zum Tragen. Die ständische Skepsis gegenüber den vom König geplanten Neuerungen ging so weit, dass sogar die Rückkehr zum dualistischen System diskutiert wurde⁴²⁴. Jakob Friedrich Weishaar empfahl, ein neues Kammergut herzustellen, zu dem das Land wieder in dem früher üblichen Verhältnis stehen würde, denn dann müssten sich die Stände über die Details der Kammerrechnungen keine Sorgen machen. Freiherr von Wangenheim verfasste umgehend eine Gegenerklärung zu diesen Äußerungen⁴²⁵. Darin stellte er unter anderem die

⁴²¹ Ebd., S. 146 f.

⁴²² Ebd., S. 147.

⁴²³ Ebd., S. 149.

⁴²⁴ HStAS, L 14 Bü 19, Bemerkungen über den Vorschlag der Königlichen Commission in Beziehung auf Landesgelder, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 4 (6) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI, HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

⁴²⁵ HStAS, L 14 Bü 19, Gegenbemerkungen gegen die Bemerkungen über den Vorschlag der Königlichen Commission, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr. 6 (8) zur Relation der ständischen Bevollmächtigten über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI, HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

berechtigte Frage, warum ein neues Kammergut eingerichtet werden sollte, obwohl die alten wie die neuen Landesteile bereits über eines verfügten. Außerdem zog er in Zweifel, dass die frühere strikte Trennung der Finanzbereiche für die Stände vorteilhafter gewesen sei als die vorgeschlagenen Neuerungen. Von den Befürwortern des altrechtlichen Systems werde ignoriert bzw. verschwiegen, dass eine stärkere Einbindung in die Kammergutsverwaltung einen Gewinn an Einfluss mit sich bringe. Mit der Rückkehr zu den vormaligen Verhältnissen gingen die Stände im Gegensatz dazu wieder das Risiko ein, dass zukünftige Regenten nicht im Sinne des Landes über das ihrer alleinigen Administration überlassene Kammergut verfügten. Nach Wangenheim's Argumentation käme es dem Sicherheitsbedürfnis der Stände somit mehr entgegen, wenn im Finanzwesen kein Dualismus herrsche. Durch Zentralisierung und Vereinheitlichung würde der Regent in der Freiheit beschränkt, mit der er bisher das Kammergut genutzt hatte.

Georgii behauptete dagegen, die damit verbundene Zivilliste verspreche wenig Wert für die Stände zu haben, da sie ihnen noch lange keine Kontrolle darüber verschaffe, wofür der König tatsächlich Geld ausbe⁴²⁶. „Dem Regenten stehen für Ueberschreitung der Civil-Liste tausend Mittel zu Gebote, ohne daß das Land nur früh genug es wahrnehmen kann“⁴²⁷, lautete dazu passend das pessimistische Urteil des Abgeordneten Lang über den zu erwartenden Gewinn an Sicherheit.

Bolley zeigte sich fortschrittsbewusster. Er konnte nicht nachvollziehen, wie wenig einige seiner Kollegen darauf vertrauen mochten, dass eine gute Administration Missbräuche verhindern werde. Hatten die Kammerpläne bisher an kalkulatorischer Genauigkeit zu wünschen übrig gelassen, da die darin enthaltenen Summen weitgehend unbestimmt waren, bestünde mit den festen Posten der Zivilliste eine solide Grundlage, um überwachen und beurteilen zu können, ob im Finanzwesen Ordnung herrschte. Statt ein neues Problem zu schaffen, würde die Zivilliste somit eines lösen⁴²⁸. Die Idee zu einer solchen Einrichtung sei schon in der altwürttembergischen Verfassung insofern enthalten gewesen, als auch die Kammerpläne den Hofaufwand gesondert auswiesen. Der früheren Vorgehensweise habe es jedoch an Verbindlichkeit gefehlt⁴²⁹.

Während Bolley noch einen Schritt weiter ging und die Zivilliste für das einzige Mittel hielt, mit dem sich in Württemberg eine Verantwortlichkeit des Finanz-

⁴²⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über die Kapitel XIV et XVIII von dem Kammergut und dessen Verwaltung und von dem Kammerschreibereigut, verfasst von Georgii, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816. Vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Relation des Herrn Dr. Seibold über Cap. XIV. Von der Verwaltung des Kammerguts, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

⁴²⁷ LANG, Steuer-Verfassung, S. 56. Zum Problem, dass die Stände erst mit Verzögerung erfüllen, wofür Gelder ausgegeben wurden vgl. DERS., Beytrag, S. 23.

⁴²⁸ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

⁴²⁹ BOLLEY, FINANZ-Verwaltung, S. 75.

ministers für die Verwaltung durchsetzen ließe⁴³⁰, genügte Lang ein Blick in die Vergangenheit, um daran zu zweifeln, dass Württemberg mit den neuen Einrichtungen rosigen Zeiten entgegen ginge. Früher habe es ebenfalls Eide der Landesherren und ihrer Beamten gegeben, zudem die Möglichkeit, vor dem unabhängigen Reichsgericht zu klagen. Wenn es unter diesen Bedingungen schon nicht gelungen sei, dem übermäßigen Verbrauch des Regenten einen Riegel vorzuschieben,

„wer wird so süsse Träume haben, und glauben, daß der verantwortlich gemachte, beim Schulden machenden Regenten zu verklagende, von ihm willkürlich angenommene, von ihm gleich willkürlich entlaßbare FinanzMinister nun besser es verhindern werde?“⁴³¹

Gab es für die Stände trotz der Versprechen und der Verpflichtungen des Königs und seiner Beamten etwas zu beanstanden, nutzten ihnen die Mechanismen, die dafür vorgesehen waren, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, nicht viel:

„Fehlt es im grossen, so geht es zwar hinter den Finanzminister, aber im anzuklagenden Fall vergase [!] er vielleicht gerade seine Pflicht aus Respect für die Wünsche des Regenten; dieser, nicht das Parlament richtet ihn auf die Klage: der Regent nimmt unbedingt willkürlich den FinanzMinister an, er entläßt ihn willkürlich: was wird herauskommen? Der Regent muß, will er den ihm gefälligen FinanzMinister in Ruhe lassen, diesem Einfluß auf die AemterErsetzung gönnen, damit er sich Familien verbinde, die die Anklagen seltener machen“⁴³².

Eine direkte Verantwortlichkeit des Finanzministers gegenüber der Ständeversammlung war somit nicht gegeben, ein objektives Verfahren nicht zu erwarten, da es keine Instanz zu seiner Durchführung gab⁴³³.

Unter derartigen Bedingungen empfanden etliche Ständevertreter die Umstrukturierung im Finanzwesen, die darauf abzielte, die einst getrennten Blöcke Kammergut und Steuern zu verknüpfen, indem nicht zuletzt der Status des Kammerguts neu definiert wurde, eher als Bedrohung, denn als Verbesserung. Mit Blick auf die Vergangenheit stellte der ständische Bevollmächtigte Knapp fest, dass die Vorfahren klüger gehandelt hätten, indem sie sich lediglich die Unzulänglichkeit des Kammerguts nachweisen ließen, eine genaue Einsicht in die Rechnungen jedoch nicht verlangten:

⁴³⁰ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

⁴³¹ HStAS, L 14 Bü 21, Votum Scriptum von Lang wegen §§ 2 u[nd] 3 dies. Kapitels (Dekung des Deficits), Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 5. Juni 1816, [S. 13 f.].

⁴³² HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 20 f.]; vgl. dazu LANG, Steuer-Verfassung, S. 88.

⁴³³ Erst mit der Verfassung von 1819 wurde ein Oberster Gerichtshof geschaffen, dem auch ständisches Personal angehörte. Die vorhergehenden Verfassungsentwürfe enthielten bereits ein ähnliche Instanz.

„und die Stände sahen auch wohl ein, in welche Schwierigkeiten und Unannehmlichkeiten sie sich verwickeln würden, wenn sie sich in die Administration des Kammerguts und in die Entwerfung eines Staats- und Kammerplans mischen wollten“⁴³⁴.

Jakob Friedrich Weishaar hatte einige Monate zuvor ein anderes Bild der früheren Verhältnisse gezeichnet und dabei einerseits betont, dass den Ständen bei den steuerlichen Entscheidungsverfahren bewusst gewesen sei, dass sie mit den bewilligten Geldern ein Defizit der Generalkasse deckten. Andererseits hatte er die Befugnisse der Stände relativ weit in die Nähe eines Budgetrechts gerückt:

„Man muß [...] annehmen, daß die Stände [...] die Kräfte des Kammerguts untersucht haben; nachdem sie diese gethan hatten, kam die Untersuchung an die Staats-Ausgaben, ihrer Nothwendigkeit oder Zweckmässigkeit. Diese zu prüfen lag ohne Zweifel in ihrer Competenz; denn wessen Verwilligung von Geldern zu einem gewissen Zwecke vollkommen frey ist, der ist wohl berechtigt, diesen Zweck selbst zu beurtheilen, ihn zu verwerfen oder zu billigen“⁴³⁵.

Wie weit die Möglichkeiten der Stände reichten, die „Nothwendigkeit oder Zweckmässigkeit“ zu prüfen, muss dahingestellt bleiben. Einen Ausgabeposten „zu verwerfen oder zu billigen“, kam ihnen aber durchaus nicht „ohne Zweifel“ zu. Sie hatten allenfalls die Gelegenheit, indirekt über eine Verweigerung der geforderten Steuern auf die Ausgabenpolitik einzuwirken. Ob Weishaars Argument nur in diesem Rahmen zu verstehen ist, wird nicht deutlich. Er betont jedoch, dass die geplante Ordnung der Partizipation der Stände nicht weniger zuträglich sein werde als die altrechtliche Situation, da die Neuerungen das Bestehende nur noch weiter ausformten:

„[W]ie sollte darum, daß nun die Rubrik des Kammerplans, welche den Bedarf des Regenten betrifft, sorgfältiger ausgeschieden, und der etwaige Ueberschuß der Kammer-Einkünfte über die dem Kammer-Plan zu Grunde liegende Berechnung vom Regenten nicht willkürlich verordnet werden darf, – wie sollte ferner darum, daß die Verwilligung des Quantum der Steuerbeiträge jetzt wie ehemals das Resultat der Prüfung der StaatsEinnahmen und Ausgaben ist, das Recht, das Staatsbedürfniß zu bestimmen, in der Willkühr der Regierung liegen?“⁴³⁶

⁴³⁴ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Knapp über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV (vom 14. Juli 1816), Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S. 38 f.].

⁴³⁵ HStAS, L 14 Bü 21, Gegenbemerkungen über Kapitel XIV von Kammer- und Kammer-schreiberey Gut, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 5 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 22 f.]. Eine ähnliche Argumentation findet sich in einem Beitrag von Zahn. Er war überzeugt, dass es nicht allein Sache des Regenten sei, über die Nothwendigkeit einer Ausgabe zu entscheiden. Das Volk müsse – vertreten durch die Stände – das Recht haben, „über die Abgaben, dies es zahlt, selbst zu verwilligen, mithin über ihre Größe sich zu berathen“, Verhandlungen, Bd. 7, 20. Abt., Prot. 111, Beilage 4 vom 18. März 1816, Vortrag des Repräsentanten D. Zahn von Kalw das Recht der Steuerbewilligung betreffend, S. 173–199, hier S. 175 f.

⁴³⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Gegenbemerkungen über Kapitel XIV, Von Kammer- und Kammer-schreiberey Gut, verfasst von Weishaar, Beilage Nr. 5 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 24].

Weishaar bezog explizit zumindest eine genaue Einsichtnahme in den Kammerplan und die Prüfung seiner Einhaltung in die Überlegungen zu einer zuverlässigen ständischen Partizipation in Finanzfragen mit ein:

„Daß aber überhaupt den Ständen das Recht zustehen [...] müsse, die Verwaltung des Kammerguts zu controliren, worauf § 5. und 6. des XIV. Capitels hinweisen, kann keinem Zweifel unterworfen seyn; denn dasselbe Recht, welches ihnen vor der Verwilligung der Steuern eine Prüfung der Kräfte des Kammerguts zuspricht, muß ihnen auch die Befugniß zusprechen, nach der Vollziehung des Kammerplans zu fragen, indem sie ausserdem die Thatsachen nicht kennen lernen; deren Kenntniß und Beurtheilung Eine der Bedingungen der Steuer-Verwilligung seyn muß“⁴³⁷.

Knapp riet dagegen, vorsichtig zu handeln, da keineswegs sicher sei, dass die neuen Regelungen wie gewünscht greifen würden. Veränderungen waren demnach zwar denkbar, doch durften gewisse Grenzen nicht überschritten werden. Knapp erklärte im Namen der Stände:

„[S]o wären wir doch nicht berechtigt, das, was von uralten Zeiten her constitutionsmässig eine freiwillige Beihülfe war, – constitutionsmässig in eine rechtliche Verbindlichkeit umzuschaffen“⁴³⁸.

Aus diesem Grund müsste in der Verfassung der Grundsatz aufgenommen werden,

„daß es aber in jedem Fall ein den jedesmaligen Kräften des Landes angemessener freiwilliger Beitrag, eine freiwillige Beyhülfe seye, welche nie zu einer Consequenz gezogen, und an welche jedesmal die conditio sine qua non: alte oder neue Beschwerden zu heben, – angeknüpft werden könne“⁴³⁹.

Einmal mehr trat hier das bewusste Erinnern an das vermeintlich Gute der früheren Zustände zu Tage. Gedanklich bewegten sich viele Ständevertreter in zentralen Punkten noch immer im Rahmen des Alten Rechts. Sie verkannten daher einstweilen das Entwicklungspotential der Befugnis, an der Aufstellung des Kammerplan bzw. des Staatshaushalts aktiv mitzuwirken. Zu groß war die Furcht, voreilig bewährte Partizipationsrechte zu verspielen und die zukünftige Entscheidungsfreiheit in Steuerfragen durch eine pauschale, verschleiert daherkommende Verpflichtung zur Defizitdeckung einzubüßen. Zwar waren zuletzt Beihilfen ohnehin in der Praxis unumgänglich geworden, aber zumindest in der Theorie wollten die Stände den alten Grundsatz der Steuerfreiheit retten⁴⁴⁰.

Einige Bemerkungen lassen erahnen, dass die Stände noch Mitte 1816 eher unscharfe Vorstellungen von Form und Nutzen einer Zivilliste hatten. Christian Georg Jakob Seibold verneinte gleich ganz, dass die Zivilliste einen anderen Zweck erfüllen sollte, als der besseren Kalkulation des Staatsbedarfs zu dienen. Jede wei-

⁴³⁷ Ebd., [S. 31 f.].

⁴³⁸ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Knapp über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV (vom 14. Juli 1816), Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S. 73].

⁴³⁹ Ebd., [S. 64 f.].

⁴⁴⁰ Vgl. Listr, Kampf, S. 52–54.

tergehende Deutung, wie sie die aktuell geplante Fassung von Kapitel XIV § 3 des ständischen Verfassungsentwurfs nahelege, wollte er vermieden wissen:

„In diesem § [...] geschieht der CivilListe auf eine Art Erwähnung, daß noch eine Verwechslung möglich wäre, als wenn damit ein für sich bestehendes Institut mit eigener Casse, und nicht bloß ein verbesserter KammerPlan verstanden wäre“⁴⁴¹.

Auch Bolley sprach davon, dass die Stände eine Zivilliste lediglich als „einen verbesserten Kammerplan“⁴⁴² akzeptieren, ihr aber keinesfalls den Rang eines Hilfsmittels zugestehen würden, das die ständische Kasse entbehrlich machte. Bei derartigen Äußerungen drängt sich der Verdacht auf, dass die Stände den tieferen Sinn der Institution einstweilen noch verkannten oder gerade ablehnten.

Eine Mitarbeit am Entwurf des Kammerplans nahmen sie als Gefahr, nicht als Chance wahr. Mit keinem Wort wird erwähnt, welche Vorteile es hätte, wenn die Stände langfristig gedacht auf die Ausgabebüchlein Einfluss nehmen könnten. Wenn erweiterte Partizipationsrechte zur Sprache kamen, dann eher, um die Unzulänglichkeiten des neuen Systems zu unterstreichen. Die Stände schienen mehrheitlich vorauszusetzen, dass ihnen keine vielversprechenden Kompetenzen eingeräumt würden. Deren Fehlen wiederum ließ die Vorschläge in dunklerem Licht erscheinen. Friedrich Ludwig Lang beispielsweise beanstandete zwar, dass eine Zivilliste und die Einsicht in die Kammerrechnungen allein nutzlos wären, solange die Stände nicht auch die Befugnis besäßen, über die Verwendung der Kammerkünfte mitzubestimmen⁴⁴³. Der nächste Schritt, nämlich auf derartige Kompetenzen hinzuwirken, blieb jedoch aus. Von der Forderung nach einem Budgetrecht waren die Stände noch weit entfernt; ein solches schien in ihren Überlegungen keine Rolle zu spielen⁴⁴⁴. Knapp betonte ausschließlich den negativen Effekt, dass die Stände durch ihre Mitwirkung an der Planung eine Zahlungsverpflichtung eingehen würden, die sie nicht eingehen dürften⁴⁴⁵.

Es stellt sich die Frage, warum die Stände ihrem eigenen Urteil über den Staatsbedarf nicht zu trauen schienen. Die Bedenken mögen hauptsächlich auf die Furcht zurückzuführen sein, dass die Stände ihre Kenntnisse über die Kräfte des Kammer-

⁴⁴¹ HStAS, L 14 Bü 21, Relation des Herrn Dr. Seibold über Cap. XIV. Von der Verwaltung des Kammerguts, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 11].

⁴⁴² Verhandlungen, Bd. 10, Abt. 30a, Prot. 157 vom 17. September 1816, Beilage Nr. 1: Vortrag des Amtsschreibers Bolley in Beziehung auf die Schrift: Würdigung der von der St.V. erhobenen Beschwerde über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schuldentilgungs-Statut, S. 33–46, Zitat S. 37.

⁴⁴³ LANG, Beytrag, S. 19 f.

⁴⁴⁴ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 84 stellt dasselbe Verhalten allgemein beim „Bürgertum“ fest.

⁴⁴⁵ Zur ständischen Zurückhaltung bei den Forderungen vgl. ebd., S. 84 f. Mußgnug weist darauf hin, dass es den Zeitgenossen an Beispielen fehlte, die sie die Wirkungskraft eines erweiterten Mitbestimmungsrechts über die Ausgaben – zumal über die aus den Kammermitteln finanzierten – erkennen ließen.

guts trotz Einsicht in die Rechnungen für unzureichend hielten, um als Bemessungsgrundlage zu dienen. Der alte Oppositionsgedanke bricht hier in gewissem Maße wieder durch. Allerdings bleibt offen, inwieweit die Stände damit rechneten, dass die Regierung die Kalkulation manipulieren würde. Auch ist nicht zu belegen, aus welchen und aus wie vielen Quellen der Landesherr seine Informationen bezog und wie verlässlich diese waren. Rechnungen mochten zwar bewusst verfälscht werden, und es ist gut denkbar, dass Ausgaben als notwendig deklariert wurden, obwohl sie es eigentlich nicht waren bzw. dass die Revenüen des Kammerguts absichtlich zu niedrig angesetzt wurden; dennoch sind Zweifel angebracht, ob die Regierung nicht selbst teilweise im Dunklen tappte und Fehler machte⁴⁴⁶. Das gesamte Rechnungswesen hatte noch keinen ausreichenden Reifegrad erreicht, um belastbare Zahlen zu liefern.

Seiner Rolle als Vermittler entsprechend stellte Wangenheim im Kern die These auf, beide Verhandlungsseiten müssten ihre Unabhängigkeit in der bekannten Form aufgeben, um gemeinsam zu gewinnen. Er wies ausdrücklich darauf hin, dass die Handlungsfreiheit des Königs durch die Zivilliste nicht zunähme, da früher immerhin das gesamte Kammergut unbegrenzt der landesherrlichen Verfügung unterstanden habe. Die Einführung einer Zivilliste sei die Voraussetzung dafür, dass der Landesherr den Ständen eine vollständige Einsicht in die Verwaltung der Güter, die öffentlichen Zwecken dienten, gewähren könne. Es fiele dem Regenten dann leichter, auf Beschwerden einzugehen, und die Stände könnten darauf hinwirken, dass die Kammergutsquellen effizienter genutzt und deren Erträge nach Möglichkeit gesteigert würden, wodurch nur noch ein geringerer Bedarf an Steuern bestünde⁴⁴⁷.

Der Abgeordnete Lang war völlig anderer Meinung und entwarf ein Gegenszenario:

„Wenn bei unsern vielen Domänen der Regent nicht mit Ernst und Interesse zur guten Haushaltung mitwirkt, wenn er nicht die Beamten scharf für seiner Kammer gerechten Nutzen ins Auge faßt, so sind wir bestimmt verlohren, so wird der Ertrag des Kammerguts sich allzusehr vermindern“⁴⁴⁸.

Die freie Verwaltung des Kammerguts werde der König kaum aufgeben, ließen sich auch andere Stimmen vernehmen. „Diese Betrachtung muß zum voraus Mißtrauen

⁴⁴⁶ Fetzer vermutete, die Regierung werde umso mehr darauf bedacht sein, sich einen möglichst hohen Sicherheitspuffer zu verschaffen, je ärmer das Land sei und je unsicherer dadurch die Steuereingänge seien. Er gab zu bedenken, dass der König den Bedarf erst um die Summe heraufsetzen könnte, um die er später nachzugeben bereit war, HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 4 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816 betr. Kassenwesen und Geheime Truhe, verfasst von Fetzer.

⁴⁴⁷ HStAS, L 14 Bü 19, Von der Verwaltung der Landes Gelder, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr.2 (4) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI; HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

⁴⁴⁸ LANG, Steuer-Verfassung, S.58.

gegen die Surrogate erwecken, welche die Gegner der ständischen Kasse für diese geben wollen⁴⁴⁹, lautete die Warnung von Friedrich Ludwig Lang. Er hegte Zweifel daran, dass den Ständen wirklich und vor allem dauerhaft ein gleichwertiger, geschweige denn wertvollerer Ersatz für die ständische Kasse geboten werden sollte. Selbst wenn der gegenwärtige Regent seine Zusagen einhalte, müsse das nicht für dessen Nachfolger gelten. Diese könnten die Beteiligungsrechte der Stände an der Kammergutsverwaltung wieder reduzieren, ohne dabei auf die Idee zu kommen, im Gegenzug auch die Ständekasse wiederherzustellen⁴⁵⁰.

Eine sichere Prognose über das Verhalten zukünftiger Könige konnten weder Kritiker noch Befürworter einer Zivilliste abgeben, beide Seiten präsentierten jedoch eine in sich schlüssige Variante des Möglichen, so dass es schwer war, auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen.

4. Steuern

a) Bedingungen und Verfahren der Steuerbewilligung

Es schien unvermeidlich mit der Einführung einer Zivilliste im nächsten Schritt ein modernes Steuerverständnis zu entwickeln, das von einer erweiterten Form der Zweckbindung ausging. Unter den geänderten Voraussetzungen konnten Steuern nicht länger als außerordentliche Beihilfen im Notfall aufgefasst werden, sondern mussten als ein üblicher Beitrag zur Finanzierung der Staatstätigkeit im Allgemeinen gelten. Damit war freilich noch nicht gesagt, ob sie weiterhin nur subsidiarisch zum Einsatz kamen oder gleichwertig neben andere Einnahmequellen gestellt wurden. Zugleich musste eine rechtliche Basis für zukünftige Steuerleistungen des Landes geschaffen werden, die sowohl den Interessen der Kontribuenten an Schonung ihres Besitzes als auch den finanziellen Notwendigkeiten einer geordneten Staatsführung Rechnung trug. Das vormalige System hatte solange funktioniert, wie es eine ständische und eine landesherrliche Finanzsphäre gab. Durch die Aufhebung der Landschaft und die Zusammenlegung der Kassen war die Situation in Württemberg seit 1806 faktisch grundlegend verändert worden. Mit der Einführung einer Verfassung musste ein rechtlich greifbarer Interessenausgleich einhergehen, der die Stände mit dem Verlust ihrer eigenen Finanzhoheit aussöhnte. Die neuen einheitlichen Strukturen im Finanzwesen sollten als ‚staatlich‘ erkennbar sein und nicht im Verdacht stehen, nur dem König zu nutzen.

Der Widerstreit zwischen dem Wunsch des Königs, sich möglichst umfassend und auf Jahre hinaus abzusichern auf der einen Seite, und dem Bestreben der Stände, keine pauschale und langfristige Verpflichtung einzugehen auf der anderen Seite, fand seinen Ausdruck in den Auseinandersetzungen über die Frage, ob und

⁴⁴⁹ DERS., *Beytrag*, S. 19.

⁴⁵⁰ Ebd., S. 19f.

wie die Pflicht des Landes, Steuern zu bewilligen genauer eingegrenzt werden könnte bzw. sollte. Dieser Argumentationsstrang wird hier in mehreren Schritten verfolgt: Zunächst ist die Diskussion darüber zu betrachten, inwiefern durch den Wortlaut der Verfassungsparagraphen die Gefahr bestand, dass von dem konkreten Steuerbewilligungsrecht der Stände nichts weiter übrig blieb als eine allgemeine Deckungspflicht bei den Staatsausgaben (1.). Anknüpfend an grundsätzliche Überlegungen dazu, in welchem Maße Steuern ihre ‚freiwillige‘ Qualität eingebüßt haben mochten, beschäftigte die Ständevertreter sodann die Frage, wie sie sich davon überzeugen könnten, dass die zugrunde liegenden Ausgaben gerechtfertigt und die bisher gewährten Beiträge korrekt verwendet worden waren (2.). Hier ist die Debatte über das Recht der Stände nachzuvollziehen, Einsicht in die Staatsfinanzen nehmen zu dürfen. Besonderes Augenmerk verdienen dabei die ständischen Sorgen über mögliche negative Folgen, die erweiterte Befugnisse auf diesem Gebiet für ihre Position haben könnten. Neben den Aspekten, bei denen es die Stände lieber bei vagen Grundsätzen belassen wollten, verdienen schließlich jene Beachtung, die verbindlich festgeschrieben werden sollten. Zur Sprache kommen müssen zuletzt noch sowohl die Hoffnungen, die in die geplanten Neuerungen gesetzt wurden als auch die Bedenken, die hinsichtlich der vollständigen Realisierbarkeit gehegt wurden (3.).

1. In der Diskussion über die Zivilliste klangen bereits einige Probleme an, die in dieser Richtung mit der Trennung von Staats- und Privateigentum einhergingen. Sie verdichten sich in den Beratungen über das XV. Kapitel „Von den Steuern“, die schwerpunktmäßig von April bis August 1816 stattfanden⁴⁵¹. Insbesondere war umstritten, wie die Formulierung der §§ 2 und 3 dieses Kapitels im ständischen Verfassungsentwurf gestaltet werden sollte. Den Hintergrund bildeten dabei zum einen die Bestimmungen, welche die Konstitution von 1815 über die ständischen Steuerrechte enthielt. Friedrich I. hatte für die Stände festschreiben lassen:

- „1) Ohne ihre ausdrückliche Bewilligung können die für jetzt bestehenden Steuern, directe und indirecte Staatsabgaben, welche für die Regierungszeit des jetzigen Königs als Grundlagen bleiben, nicht erhöht – und selbst in Kriegszeiten keine neuen Steuern, weder directe noch indirecte Abgaben, eingeführt werden.
- 2) Wenn eine Erhöhung der Abgaben nothwendig, oder überhaupt eine wesentliche Veränderung derselben rätlich wird; so muß solche durch den Finanzminister in Antrag gebracht und in der Ständeversammlung darüber abgestimmt werden.
- 3) Jedes Jahr wird der Ständeversammlung, oder dem Ausschusse, die Berechnung der Einnahmen und die Verwendung der directen und indirecten Abgaben vorgelegt.

⁴⁵¹ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Bolley über dieses Kapitel (XV) und §§ 2 und 3 (vom 14. Juni 1816), Beilage Nr.1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816; HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Knapp über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV (vom 14. Juli 1816), Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816.

5) Beim Antritt der Regierung eines neuen Königs wird die Ständeversammlung einberufen, und sowohl wegen der Steuern als der Zivilliste, wenn eine Statt findet, eine neue Verhandlung gepflogen“⁴⁵².

Freiherr von Wangenheim unterschied in seiner Schrift über *Die Idee der Staatsverfassung in ihrer Anwendung auf Wirtembergs alte Landesverfassung und den Entwurf zu deren Erneuerung* zwischen den gegenüber der alten Verfassung „nehmend-abändernden“ und „gebend-abändernden“ Bestimmungen. Während die in Satz 5 angekündigte Zivilliste eine Erweiterung bedeute, wirke „die Fixierung der gegenwärtig existierenden Steuern in quantitate et qualitate“, wie sich aus dem ersten Satz ergab, rechtlich einschränkend⁴⁵³.

In seiner Entschließung über die sechs Präliminarpunkte verlangte der König weiterhin die Beibehaltung der bestehenden Steuern für die nächsten drei Jahre, sofern keine Finanzierungsalternative aufgezeigt werden könne. Zwecks Einsichtnahme in die Einnahmen und Ausgaben sollte den Ständen der Etat mitgeteilt werden. Eine Kontrolle der Mittelverwendung war zwar vorgesehen, erstreckte sich jedoch den Gepflogenheiten der Zeit entsprechend nicht auf die Kammereinkünfte⁴⁵⁴.

Der achte Fundamentalpunkt vom 13. November 1815 präziserte zwar angelehnt an das Alte Recht:

„Die Verwilligung der directen und indirecten Steuern wird den Ständen nicht eher angeschlossen werden, als bis die Zweckmäßigkeit der Ausgaben, die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte und die richtige Anwendung der früher bewilligten und eingegangenen Abgaben nachgewiesen werden kann.“

Er schränkte zugleich aber wenig konkret ein:

⁴⁵² Punkt II, Gerechteste der ständischen Repräsentation, Teil A, Sätze 1–3 und 5 der Verfassungsurkunde vom 15. März 1815, zitiert nach PÖLITZ, *Europäische Verfassungen*, S. 368.

⁴⁵³ WANGENHEIM, *Idee*, S. 61. Zur Kritik an dieser Einschränkung vgl. auch S. 242.

⁴⁵⁴ Vgl. Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 36, Beilage Nr. 1, S. 84–86, hier S. 84f. vom 29. Mai 1815 bzw. HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815. Die Höhe der direkten Steuern wurde dabei auf 2.400.000 fl. festgesetzt.

FRIAUF, *Staatshaushaltsplan*, S. 20f. verweist darauf, dass die Bevollmächtigten des Wiener Kongresses keine Forderungen vorbrachten, die aus dem Aufsichtsrecht der Stände mehr als „ein bloßes Annexum der Steuerbewilligung“ gemacht hätten. Der Gedanke, die Stände in die Ausgabenpolitik insgesamt einzubinden, habe im konstitutionellen Verständnis der Zeitgenossen um 1815 noch keine Rolle gespielt. Ein Votum des Staatsrats von Wächter zeigt zwar, dass ihm bewusst war, inwieweit das bloße Zugeständnis der Steuerbewilligung und der Einsicht in die Einnahmen und Ausgaben unzureichend war, solange die Domänaleinkünfte von dieser Regelung ausgenommen waren. Doch von Wächter plädierte gerade nicht für eine Ausweitung der Rechte, sondern stimmte dafür, den Ständen stattdessen wieder eine eigene Kasse zuzugestehen, HStAS, E 13 Bü 171, Votum des Staatsrats von Wächter vom 15. Juli 1815 aus Veranlassung der neuesten Erklärung der Landstände auf die ihnen mitgetheilte allerhöchste Resolution vom 18./25. Mai 1815. Der Zeitgenosse Julius von Soden legte die Paragraphen auf besondere Weise aus: Da der König mit den Ständen eine auf die Domäneneinkünfte fundierte Zivilliste aushandeln wolle, ergebe sich daraus seine Absicht, das Volk tatsächlich auch über die Höhe dieser Einnahmen zu informieren, SODEN, *König und Landstände*, S. 80.

„Jedoch muß man sich über eine Einrichtung vereinigen, wodurch auf jeden Fall der ungestörte Fortgang der Staatsverwaltung gesichert wird“⁴⁵⁵.

Karl Heinrich Fetzer störte diese Form der Festschreibung. Seinem Verständnis nach implizierte sie,

„daß von Jahr zu Jahr Ansinnen gemacht werden müssen, und immer verwilligt werden müsse, und daß dagegen in unserer alten Verfassung als Grundsatz vorausgesetzt wird, daß eigentlich [...] gar kein Ansinnen gemacht und gar keine Verwilligungen begehrt werden sollen“⁴⁵⁶.

Für die neuen Steuerparagrafen standen bei den Ständen 1816 folgende Fassungen zur Diskussion:

„§ 2 Der Verwilligung der Steuern geht eine Prüfung des Staats-Bedürfnisses und der Kräfte des Kammerguts voraus“.

„§ 3 So wie auf der einen Seite die Staatsgläubiger gesichert und die von den Ständen als nothwendig anerkannten Staats-Ausgaben gedeckt werden müssen; so wird auf der anderen Seite alles angewendet werden, um die Unterthanen möglichst zu erleichtern, und zwar wird zunächst der Bedacht darauf genommen werden, die neu eingeführten indirecten Abgaben ganz entbehrlich zu machen, die Accise aber zu mildern“⁴⁵⁷.

Gegenüber den königlichen Bestimmungen klangen diese Varianten nicht ungeeignet, um den Ständen einen größeren Kompetenzrahmen zu sichern. Dennoch bereitete ihre endgültige Abfassung Probleme. Wenn es wörtlich hieße: „So wie [...] die von den Ständen als nothwendig anerkannten Staats-Ausgaben gedeckt werden müssen“, wäre dadurch eine allgemeine Deckungspflicht anerkannt, die nicht mit der prinzipiell freien Entscheidung über eine Steuerforderung vereinbar sei, beanstandeten einige Mitglieder des Instruktionskomitees⁴⁵⁸. Der Zusatz „von den Ständen als nothwendig anerkannte Staats-Ausgaben“ hatte zwar die vorhergehende Fassung entschärft, in der uneingeschränkt von den „nothwendigen Staats-Ausgaben“ gesprochen worden war, doch stellte auch die differenziertere Definition einige Kommissäre nicht zufrieden⁴⁵⁹.

⁴⁵⁵ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. XXI.

⁴⁵⁶ FETZER, Vorzüge, S. 18f. Fetzer wies jedoch zugleich darauf hin, dass er durchaus nicht von einer generellen Steuerfreiheit der Württemberger ausgehe. Im Gegenteil beliefen sich die Abgaben, die ohne besondere Ausschreibungen erfolgten bereits auf etwa vier Millionen fl. jährlich. Vgl. dazu die Berechnungen in Verhandlungen, Bd. 3, 8. Abt., Prot. 45 vom 26. Juni 1815, Beilage Nr. 11: Beschwerden des Landes, S. 91–246, hier S. 145f.

⁴⁵⁷ Ebd., Bd. 8, 24. Abt., Prot. 131 vom 7. Juni 1816, Beilage Nr. 4: Entwurf des XV. Capitels. Von den Steuern, S. 61–63; vgl. HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Zahn über die §§ 2 und 3 des Kapitels XV, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, S. 1.

⁴⁵⁸ Die Bedeutung, die diesem Punkt beigemessen wurde, zeigt sich darin, dass eigens ein Komitee niedergesetzt wurde, um die Vorträge von Bolley und Weishaar über die Frage der Defizitdeckung sowie die Kritik von Lang und Fetzer an den §§ 2 und 3 zu prüfen. Dem Komitee gehörten Klüpfel, Zahn, Knapp und Fischer an, HStAS, L 14 Bü 21, Verhandlung des Instruktionskomitees am 10. Juni 1816.

⁴⁵⁹ Vgl. HStAS, L 14 Bü 20, Entwurf der ständischen Commissarien zu Cap. XV. Von den Steuern, mit den Abänderungen vom 29. Mai 1816, Beilage Nr. 8 zum Sitzungsprotokoll

In der Sitzung vom 16. Mai 1816 wurde erörtert, wovon die Verbindlichkeit zur Steuerleistung allenfalls abhängig sein könnte. Allgemein stand fest, dass die Landesbeiträge stets in Relation zu den Erträgen des Kammerguts- bzw. des Kammer-schreibereiguts betrachtet werden müssten und dabei auch die Schuldsituation nicht unberücksichtigt bleiben dürfte. Speziell maßen die Mitglieder des Komitees den Eigentumsverhältnissen entscheidende Bedeutung bei:

„Die Frage, ob und in wie weit das Land die sogenannten Staats-Ausgaben und Staats-Schulden zu deken habe, scheint nämlich den Unterzeichneten von Bestimmung der Vorfrage abzuhängen, ob und wie weit die Kammer- und Kammer-schreiberei-Revenuen als eigentliche Staats- oder Landes-Revenüen zu betrachten seyn, und ob und welche Summe dagegen als Civilliste des Königs ausgesetzt werde. Ohne solche besondere Bestimmung vorauszusetzen, kann von einer absoluten Verbindlichkeit des Landes, die StaatsLasten und StaatsSchulden zu decken, nicht die Rede seyn, vielmehr beschränkt sich dieselbe auf verhältnismäßige im Wege einer freien Verabschiedung festzusetzende Beyträge für den Fall, daß die königlichen Cassen – aller möglichen Ersparnisse ungeachtet – zu Bestreitung ihrer Obliegenheiten unzureichend seyn sollten“⁴⁶⁰.

Jedes Mal sollte zunächst geprüft werden, ob eine Steuerforderung gerechtfertigt war. Eine Art Blankovollmacht wollten die Stände auf keinen Fall ausstellen. Vor-eilig durften sie nicht handeln, denn es war noch nicht abzusehen, welche Summen auf das Land zukommen würden. Friedrich Ludwig Lang warnte davor, durch eine schriftliche Fixierung unumkehrbare Zustände zu schaffen. Die Bereitschaft, eine Finanzierungslücke mittels einer freiwilligen Leistung durch Steuern zu schließen war eins, eine verfassungsmäßige Schuldigkeit zur Defizitdeckung herzustellen, etwas anderes⁴⁶¹.

Carl Heinrich Fetzer lehnte es vehement ab, die Bereitschaft zur Steuerzahlung als verbindliche Zusage mit dem Wortlaut „wie [...] die von den Ständen als nothwendig anerkannten Staats-Ausgaben gedeckt werden müssen“ in der Verfassung zu verankern⁴⁶². Er machte dabei ähnliche Argumente geltend, wie sie Georgii während der Verhandlungen über die Kapitel XIV und XVIII gegen die Zivilliste angeführt hatte, verschob den Akzent jedoch in Richtung der ‚Vertragserhaltungs-

des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816 (Beilage Nr.6 zur Relation der ständischen Kommissarien über die Unterhandlung mit den königlichen Bevollmächtigten über die Verwaltung der Landesgelder). Speziell Graf von Waldeck hatte darauf bestanden, dass „[d]iese Bestimmung [...] ausdrücklich in das Vertrags-Instrument aufgenommen werden“ müsse, damit der Prüfungsanspruch der Stände sichergestellt würde, Verhandlungen, Bd. 3, 8. Abt., Prot. 45 vom 26. Juni 1815, Beilagen Nr. 3: Recension von Waldeck, S. 37–43, Zitat S. 38.

⁴⁶⁰ HStAS, L 14 Bü 20, Relation über das XV. Kapitel, Von den Steuern, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 16. Mai 1816, verfasst von Klüpfel und Zahn, [S. 3 f.].

⁴⁶¹ HStAS, L 14 Bü 21, Votum Scriptum von Lang wegen §§ 2 und 3 dies. Kapitels (Dekung des Deficits), Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 5. Juni 1816.

⁴⁶² HStAS, L 14 Bü 21, Nachträglicher Vortrag von Fetzer gegen §§ 2 und 3. dies. Kapitels, Beilage Nr.1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 12. Juni 1816.

funktion' des ständischen Steuerbewilligungsrechts. Er bestritt zwar nicht, dass die Verpflichtung bestehe, notwendige Staatsausgaben zu decken, doch hielt er es für überflüssig, um nicht zu sagen für unklug, diesen Sachverhalt explizit in die Konstitution aufzunehmen. Nach dem Herkommen müssten die Staatsausgaben in erster Linie durch die Kammereinkünfte gedeckt werden, und die Erfahrung habe gezeigt, dass dies bei einer ökonomischen Handhabung derselben auch keine Probleme bereite⁴⁶³. Bei richtiger Einteilung der Mittel bliebe außerdem noch genug übrig, um den Hofaufwand zu finanzieren. Fetzer zog daraus den Schluss, dass die Zusage in § 3 bereits erfüllt, eine zusätzliche Verpflichtungserklärung mithin nicht nötig sei⁴⁶⁴.

Das Versprechen in Zusammenhang mit den Steuern zu wiederholen, deutete nach Fetzers Ansicht sogar in eine falsche Richtung. Eine solche Festlegung wäre nur dann sinnvoll, wenn die Administration der Domänaleinkünfte zukünftig in den Händen der Stände läge, was wohl kaum zu erwarten sei. Im November 1816 machte Fetzer die Ständeversammlung noch einmal ausdrücklich darauf aufmerksam, dass in diesem Punkt ein gravierender Unterschied zwischen der württembergischen und der englischen Finanzverfassung bestehe. In England verfüge der König nicht über eine aus den Domäneneinkünften gespeiste Kammerkasse, sondern sei für seinen Bedarf ausschließlich mit einer Zivilliste ausgestattet⁴⁶⁵. Dies war nach Fetzers Ansicht auch die einzig zulässige Konstellation, wenn eine Zivilliste überhaupt für notwendig befunden werden sollte. In Württemberg lagen die Dinge jedoch anders.

Im Juni 1816 hatte Fetzer seine Sicht auf den Punkt gebracht: So lange der König die Kammereinkünfte verwaltete, musste er damit auskommen – für sich und das Land. Unter den gegebenen Umständen sollten die Stände tunlichst keine allgemeine Verpflichtungserklärung zur Deckung etwaiger Defizite abgeben. Das alte Prinzip, dass zuerst die Domänen herangezogen werden mussten, sollte unangetastet bleiben, d. h. seine fortdauernde Gültigkeit nicht dem geringsten Zweifel ausgesetzt sein, da sonst das Steuerbewilligungsrecht der Stände in eine Bewilligungspflicht umgewandelt würde. Wie könnten die Stände das zulassen? Wie könnten sie ihr

⁴⁶³ Zu diesen Überlegungen vgl. auch FETZER, Vorzüge, S. 20–22. Fetzer hatte sich schon zu Beginn der Verhandlungen dagegen ausgesprochen, den alten Grundsatz, dass die Ausgaben im Normalfall aus den Mitteln des Kammerguts zu bestreiten seien, aufzugeben und die Steuern somit ein gewöhnliches Finanzierungsmittel der Regierung werden zu lassen, vgl. Verhandlungen, Bd. 3, 7. Abt., Prot. 44 vom 23. Juni 1815, Beilage Nr. 2, verfasst von Fetzer, S. 95–118, hier S. 100f.

⁴⁶⁴ Vgl. auch HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 5 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816, verfasst von Fetzer. In dieser Haltung stimmte Fetzer mit seinem Kollegen Haak überein, der seinerseits auf die geschichtlich dokumentierte Bereitschaft der Württemberger verwies, ihren Landesherrn im Notfall zu unterstützen, HStAS, L 14 Bü 24, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 22. August 1816, verfasst von Haak.

⁴⁶⁵ HStAS, L 14 Bü 12, Beilage Nr. 4 zum Protokoll der Ständeversammlung vom 28. November 1816, betr. Kassenwesen und Geheime Truhe, verfasst von Fetzer.

wesentliches Recht, das Recht, auf dem die württembergische Partizipationskultur fußte, aufgeben?

Fetzer hielt seinen Kollegen vor Augen, dass der Zeitpunkt für eine so tiefgreifende Veränderung, wie sie § 3 mit sich zu bringen schien, kaum schlechter gewählt sein könnte. Denn der Regent befinde sich durch die aktuelle Schuldenhöhe in einer derartigen Zwangslage, dass er den Ständen umfangreiche Zugeständnisse machen würde, wenn sie nur für finanzielle Erleichterung sorgten. Der altrechtliche Leitsatz, dass „jeder Beitrag, so wie jede Übernahme von Schulden eine Gefälligkeit war, die man an Bedingungen knüpfen konnte, und welche eine Gegengefälligkeit erwarten liessen“⁴⁶⁶, versprach in der gegenwärtigen Situation von großem Nutzen für die Stände und deshalb um so erhaltenswerter zu sein. Selbst die Drohung des Königs, die alte Verfassung mit allen ihren Mängeln wiederherzustellen, wenn keine Einigung über eine neue erzielt wurde, musste die Stände nicht schrecken. Ganz im Gegenteil, betonte Fetzer,

„hier gerade, hier ist der Ort und jetzt ist der Zeitpunkt, wo wegen der Freiwilligkeit der Schuldenübernahme, Abstellung jeder Gebrechen, jeder Fehler der alten Verfassung und Aufhebung aller Beschwerden als *Conditio sine qua non* begehrt werden kann und begehrt werden muß“⁴⁶⁷.

Ihren Willen konnten die Stände umso besser durchsetzen, je abhängiger die Regierung von ihrem Wohlwollen war. Wangenheims Behauptung, dass die Stände durchaus an einem hohen Schuldenstand interessiert waren, scheint angesichts dieser Worte ihre Berechtigung zu haben⁴⁶⁸. Auch die Ausführungen von Heinrich Immanuel Klüpfel verdeutlichen, dass der ständischen Haltung teilweise Berechnung zugrunde lag⁴⁶⁹. Ab einem gewissen Grad scheuten sie geradezu die Verantwortung, da diese sich unter bestimmten Umständen negativ auswirken konnte. Wären die Stände beispielsweise stärker in die bislang landesherrliche Finanzverwaltung eingebunden, läge es bei ihnen, den Nachweis darüber zu erbringen, welche Einschränkungen bzw. Einsparungen möglich wären. Klüpfel sah hier langwierige Diskussionen kommen. Abgesehen davon würde das Volk schon bald die alten Druckmittel vermissen. Bei der Steuerretention, der Kreditgewährung und der Zustimmung zu Veräußerungen aus dem Domänenbestand hatte sich in der Vergangenheit gezeigt, in welchem Maße der Landesherr vom guten Willen der Stände abhängig war. Mit der Einführung des neuen Systems fiel die Option weg, eine Verpfändung oder einen Verkauf von Teilen des Kammerguts bzw. des Kam-

⁴⁶⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Vortrag von Fetzer gegen §§ 2 und 3 dies. Kapitels (Deckung des Deficits), Beilage Nr.1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Juni 1816, [S. 9].

⁴⁶⁷ Ebd., [S.29 f.].

⁴⁶⁸ Vgl. WANGENHEIM, Würdigung, S.41 f. und 48–50.

⁴⁶⁹ HStAS, L 14 Bü 24, Zu dem Kapitel XV, Von den Steuern, besonders zu den §§ 2 und 3, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, verfasst von Klüpfel, 24. Juni / 26. Juli 1816.

merschreibereiguts zu erlauben, um auf diese Weise eine Steuerbewilligung zu umgehen. Alles in Allem lasse sich zwar nicht beweisen, dass die geplante Fassung des § 3 Nachteile habe, ebenso wenig stünden jedoch Vorteile fest. Dies sei ein ausreichender Grund, um das Bewährte nicht aufzugeben.

Nicht gelten ließ Fetzer auch den Einwand, durch Freiwilligkeit der Beiträge könne der Regent verleitet werden, bewusst Missstände aufkommen zu lassen, deren Abstellung er dann als Tauschmittel für eine Steuerbewilligung anbieten konnte. In den vergangenen zehn Jahren sei es nämlich gerade die finanzielle Eigenmächtigkeit des Regenten gewesen, die das größte Ärgernis darstellte. Insgesamt wird aus Fetzers Argumenten zweierlei besonders deutlich: Der Landesherr sollte sich auf dem Gebiet der Finanzen keineswegs sicherer fühlen als früher, und die Stände durften ihre einzige Waffe gegen die Willkür des Regenten nicht abgeben. Von einem König, der über die Kammereinkünfte verfügte und zusätzlich mit einer Zivilliste ausgestattet war, erwartete Fetzer nichts Gutes. Gingen die Stände dann noch, ohne nähere Bedingungen festzulegen, einmal die pauschale Verpflichtung ein, für die Deckung der notwendigen Staatsausgaben zu sorgen, blieb ihnen auf Dauer kein Verhandlungsspielraum mehr.

Im August 1816 brachte Benjamin Friedrich Haak ergänzend das Argument ein, dass die Stände Gefahr liefen, einer bedenklichen Umkehrung der Besteuerungsrichtlinien zuzustimmen. Es bestünde die Möglichkeit für den König, Ausgaben per Generalreskript für notwendig zu erklären und damit jeglichem Beschluss der Ständeversammlung vorzugreifen. Obwohl die Verfassung eine vorherige Genehmigung der Steuern verlange, würde es sich unter diesen Bedingungen tatsächlich nur um eine nachträgliche Bewilligung handeln. Den Ständen bliebe im Grunde lediglich noch übrig zu bestätigen, was der König bereits als entschieden betrachtete⁴⁷⁰. Von echter Entscheidungsfreiheit konnte unter diesen Voraussetzungen keine Rede mehr sein. Die Steuerbewilligung drohte zu einer reinen Formalie zu werden.

Kurz vor Abschluss der Beratungen über den ständischen Verfassungsentwurf nahm auch Christian Jacob Zahn als Mitglied des mit der Prüfung der §§ 2 und 3 über die Steuern beauftragten Komitees ausführlich Stellung zu den Veränderungen, die im Finanzwesen stattfinden sollten⁴⁷¹. Er stellte unter anderem die Fragen, was ein Defizit sei, ob alle Defizite gedeckt werden müssten und ob defizitäre Staatsfinanzen in Württemberg unvermeidlich seien. Außerdem wünschte er zu klären, welche Maßnahmen in altrechtlicher Zeit gegen Deckungslücken ergriffen worden seien und welche die neue Verfassung vorsehe.

Wie Georgii verurteilte Zahn die neue Mode, die Einnahmen nach den Ausgaben festzulegen:

⁴⁷⁰ HStAS, L 14 Bü 24, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 22. August 1816, verfasst von Haak.

⁴⁷¹ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Zahn über §§ 2 und 3 dieses Kapitels (XV), Beilage Nr.3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816.

„Vor Napoleon hörte man es nicht aussprechen, und man wird es so Gott will ! auch nach ihm nicht mehr hören, daß die Abgaben immer mit den Ausgaben steigen müssen, ohne Unterschied, ob die Ausgaben von der Nothwendigkeit geboten seyen oder nicht“⁴⁷².

Die fehlende Überlegung, inwieweit Kosten ohne Schaden für das Land eingespart werden könnten, drohte dahin zu führen, dass Defizite entstanden, die nicht durch den Bedarf begründet, sondern auf Verschwendung zurückzuführen waren, die also auf unnötig hohen Ausgaben statt zu geringen Einnahmen beruhten. Für solche Fehlbeträge musste das Land laut Zahn traditionell nicht aufkommen. Zahn entkräftete auch sogleich den Einwurf, in der Vergangenheit seien trotzdem sämtliche Defizite gedeckt worden. Dies treffe zwar zu, doch sei es eine freie Entscheidung der Stände gewesen, keine Pflicht⁴⁷³. Die Bereitstellung der Mittel habe für die Stände sogar Vorteile gehabt, denn unter der Voraussetzung, dass sie ohnehin Gründe zur Beschwerde fanden, sei es besser gewesen, diese „abkaufen zu können als dieß nicht zu können“⁴⁷⁴.

Zahn hielt es grundsätzlich für schwierig zu entscheiden, ob ein Defizit vermeidbar war, da die Stände den Bedarf des Regenten kaum berechnen konnten. Die Geschichte ließe jedoch den Schluss zu, dass es früher auch ohne besondere Sparanstrengung möglich gewesen sei, mit dem Vorhandenen auszukommen. Da das Land zuletzt eine deutliche Vergrößerung erfahren hatte, sprach nach Zahns Ansicht vieles dafür, dass die zukünftige Situation nicht schlechter sein würde. Warum ein Wechsel zur Staatswirtschaft stattfinden sollte, konnte er nicht nachvollziehen. Der einzige Unterschied, den er erkannte, lag darin, dass die Staatswirtschaft durch Grenzenlosigkeit gekennzeichnet sei, während sich das alte System an der Grenze der Landeskräfte und -rechte orientiere:

„Hieraus folgt, daß in Alt Wirtemberg und nach Lage dieses Landes und der Grösse seiner Kammer-Einkünfte die Verbindlichkeit zu Deckung des Deficit keine vollkommene oder juridische, sondern eine unvollkommene oder moralische genannt werden konnte, in denen Fällen, wo für allgemein nützliche Ausgaben, deren Nützlichkeit auch vom Lande anerkannt worden war, die Kräfte des Kammergutes etwa nicht zugereicht hätten“⁴⁷⁵.

Zahn plädierte dafür, auch weiterhin zum Maßstab zu nehmen, was das Land überfordern würde.

Auffallend ist, dass es der überzeugte Altrechtler Bolley war, der in diesem Punkt den Blick mehr in die Zukunft richtete als manche seiner Kollegen. Im August 1816 verfasste er einen *Aufsatz über den bey Fassung des §. 3. im Auge gehaltenen Grund*

⁴⁷² Ebd., [S. 6].

⁴⁷³ Zahn verweist auf die frühere großzügige Übernahmepaxis. Aus Registern ließe sich entnehmen, dass in den zurückliegenden Jahrhunderten ca. 16,3 Millionen fl. von den Ständen gedeckt worden seien, obwohl die Schulden vielfach durch schlechtes oder unsinniges Wirtschaften, wie z. B. bei dem Versuch Gold herzustellen, entstanden waren.

⁴⁷⁴ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Zahn über §§ 2 und 3 dieses Kapitels (XV), Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S. 8].

⁴⁷⁵ Ebd., [S. 23].

(*Capitel XV.*)⁴⁷⁶, in dem er zu dem Vorwurf Stellung nahm, die ständischen Bevollmächtigten hätten mit ihrem Vorschlag leichtfertig die Rechte des Volkes verraten. Ihm war daran gelegen, Missverständnisse zu beseitigen, damit die wahren Absichten, die hinter den Formulierungen standen, nicht verkannt wurden. Er machte deutlich, dass die Behauptung der Kritiker schon deshalb einer Rechtfertigung entbehre, weil eine prinzipielle Steuerfreiheit nicht mehr ernsthaft gefordert werden könne. Unter der Voraussetzung, dass Württembergs Verpflichtungen mittlerweile vielfältiger geworden waren, müsse das Ziel nun sein, dafür zu sorgen, dass die Steuerlast das nötige und vor allem das vom Land tragbare Maß nicht überschreite. Inwiefern die notwendigen Beiträge zur Staatsfinanzierung freiwillig sein sollten, war für Bolley nicht einsichtig, denn wäre dies der Fall, ließe sich daraus der Schluss ziehen, dass ihr Einsatz allein im Ermessen des Regenten läge.

Bolley trat speziell der Behauptung von Friedrich Ludwig Lang entgegen, die Pflicht zur Beitragsleistung beschränke sich in Württemberg auf bestimmte Ausgaben. Zutreffend sei vielmehr, dass die württembergischen Steuerpflichtigen genauso wie jene in anderen europäischen Ländern für alles aufzukommen hätten, was der Staat benötige. Das Herzogtum habe früher lediglich davon profitiert, dass ein großer Anteil des Bedarfs bereits durch die Einkünfte des Kammerguts gedeckt werden konnte. Trotzdem, betonte Bolley, seien die Steuern relativ hoch gewesen.

Die Annahme, das Volk habe lediglich zu selektierten Ausgaben Beiträge geleistet, hielt Bolley für einen Irrtum. Bei den Steuerzwecken habe es sich hauptsächlich um neue Posten gehandelt, die Württemberg ab einem gewissen Zeitpunkt zusätzlich zu jenen bestreiten musste, für welche die Kammergutserträge gerade ausreichten. Der ständische Bevollmächtigte unterstrich, dass eine Steuerbewilligung nie beliebig erfolgt sei, sondern sich stets am Bedarf orientiert habe. Bolley legte ausdrücklich Wert auf den Unterschied, der zwischen „freier Steuerbewilligung“ und „Steuerverwilligung aus bloßer Freigebigkeit“ bestehe⁴⁷⁷. Er warnte, die Stände müssten an Ansehen verlieren, wenn sie plötzlich die von ihnen selbst verteidigten und eingeforderten Bedingungen für die Genehmigung einer Steueraussschreibung, nämlich die Prüfung der Kammergutskräfte und des Staatsbedürfnisses sowie die Anerkennung der Nützlichkeit und Notwendigkeit der Ausgaben, fallen ließen, um lieber nach Gutdünken zu entscheiden. Sollte es zu höheren Steuern kommen, wäre dies ebenso wenig wie früher auf die Großzügigkeit der Stände zurückzuführen, sondern allein durch einen entsprechend gestiegenen Bedarf begründet. Bolley betonte ausdrücklich, dass spätestens jetzt nicht mehr

⁴⁷⁶ HStAS, L 14 Bü 24, Aufsatz über den bey Fassung des § 3 im Auge gehabt Grund (Cap. XV.), verfasst von Bolley am 23. August 1816, Beilage Nr.1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. August 1816.

⁴⁷⁷ HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag über dieses Kapitel (XV) und §§ 2 und 3 vom 14. Juni 1816, verfasst von Bolley, Beilage Nr.1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S.2]. Zum Unterschied zwischen der ursprünglichen Freigebigkeit und der seit dem Erbvergleich von 1770 geltenden Freiheit über Steueransinnen zu befinden vgl. BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S.34 und 38f.

von speziellen Verbindlichkeiten die Rede sein könne; dagegen spreche schon die weiter wachsende Zahl an Ausgabenposten.

Mit Wangenheim stimmte der Altrectler aber darin überein, dass die alte Regel, die Ausgaben nach den Einnahmen zu bemessen, nicht auf Posten anwendbar sei, die für das Wohl des Landes unverzichtbar waren⁴⁷⁸. In ihrem Fall müsse die Einnahmehöhe anerkanntermaßen dem Ausgabevolumen folgen, wobei jedoch das Kriterium der Sparsamkeit zu wahren sei⁴⁷⁹. Unter solchen Umständen musste folglich ein ‚Nein‘ zur Steueraussschreibung unzulässig erscheinen.

Wangenheim seinerseits vertrat wie die Stände den Standpunkt:

„Sie [die Landes-Versammlung, d. Verf.] aber, da das Volk nur subsidiarisch zu steuern verpflichtet ist, bewilligt nicht früher, als bis die staatswirthschaftliche Verwendung des Kammerguts nachgewiesen ist“⁴⁸⁰.

An anderer Stelle wiederholte er, dass „naturrechtlich“ für das Volk eine Pflicht zur Steuerleistung bestehe, allerdings nur insoweit wie die Kammergutmittel nicht „zur Deckung der für den Staats-Zweck nothwendigen Ausgaben“ ausreichen und ihrem ebenfalls naturrechtlich begründeten Anspruch auf Nachweis der Notwendigkeit Genüge getan sei⁴⁸¹.

Das Motiv bei der Abfassung des § 3 war demnach keineswegs gewesen, die Volksrechte zu beschränken, vielmehr ging es nach Bolley darum, unter den veränderten Bedingungen – man könnte auch sagen Zwängen – sicherzustellen, dass die Entscheidungen der Stände auf solider Basis getroffen werden konnten:

„[S]o sollte es doch nach dem 5. ten neuen Artikel den Ständen unbenommen seyn, nachdem ihnen ein Steuer-Beitrag angesonnen wurde, die Staats-Bedürfnisse sowohl als die Kräfte des Kammerguts zu prüfen. Der Unterschied zwischen diesem Entwurf und dem der ständischen Commissarien besteht also in dieser Hinsicht nur darin, daß in jenem diese Prüfung von der Regierung den Ständen als Recht eingeräumt, in diesem hingegen von dem Volk zugleich als Pflicht auferlegt worden ist“⁴⁸².

Darüber hinaus widersprach Bolley der Auffassung, die württembergischen Regenten besäßen das Kammergut lediglich in ihrer Eigenschaft als Landesherren. Nach seiner Ansicht verhielt es sich genau umgekehrt: Die Herzöge hatten das Kammergut zunächst wie Grundherren als Privateigentum besessen und die Regentschaft

⁴⁷⁸ Zum Stellenwert von Abgaben bemerkte der Abgeordnete Dr. Zahn: „das Volk ist nicht da, um Steuern zu bezahlen, sondern es zahlt Steuern, um im Staate unter dem Schutze gerechter Gesetze eine auf Glück und Zufriedenheit berechnete Existenz haben zu können“ Verhandlungen, Bd. 6, Abt. 20, Prot. 111 vom 18. März 1816, Beilage Nr. 4, Vortrag des Repräsentanten D. Zahn von Kalw das Recht der Steuerbewilligung betreffend, S. 172–199, hier S. 174.

⁴⁷⁹ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 12; WANGENHEIM, Idee, S. 159f.

⁴⁸⁰ Ebd., S. 28. Zur Subsidiarität von Steuerleistungen vgl. FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 28f.

⁴⁸¹ WANGENHEIM, Idee, S. 158.

⁴⁸² HStAS, L 14 Bü 24, Aufsatz über den bey Fassung des § 3 im Auge gehalten Grund (Cap. XV), verfasst von Bolley am 23. August 1816, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. August 1816, [S. 49f.].

erst dadurch erlangt, dass sie sich bereit erklärten, die Staatsausgaben primär aus ihrem Besitz zu finanzieren⁴⁸³. Spätestens seit dem Erbvergleich stehe einerseits fest, dass ohne Zustimmung der Stände keine Steuern erhoben werden dürften, andererseits die Landschaft aber auch nicht das Recht besitze, notwendige Beihilfen zu verweigern.

Nach Lage der Dinge riet Bolley mit Nachdruck davon ab, die Steuern in einem einmaligen Schritt verbindlich zu regulieren. Nicht nur ließe sich zum aktuellen Zeitpunkt weder sagen, wie sich die Kammergutseinnahmen entwickeln würden, noch, welche Veränderungen bei den Ausgaben zu erwarten seien, sondern die Verhältnisse innerhalb wie außerhalb des Königreichs müssten auch erst zur Ruhe kommen, bevor verlässliche Angaben über das im Normalfall notwendige Steuermaß gemacht werden könnten⁴⁸⁴. Bolley erinnerte daran, auf welche Ablehnung das in der Verfassung von 1815 enthaltene Ansinnen des Königs gestoßen war, die Steuern für seine Regierungszeit zu fixieren. Wie könnten die Stände nun selbst den „wahren Hebel ihrer Kraft“ aus der Hand geben und die Wirkungsmacht des Steuerbewilligungsrechts ausschalten:

„Sobald aber die Steuern ein- für allemal regulirt sind, so wird die Verwilligung in eine bloße Formalität ausarten, und der Regent wird sich über eine solche Formalität viel leichter wegsetzen, als er es wagen wird, Steuern, welche nicht ein- für allemal bestimmt sind, auszuschreiben“⁴⁸⁵.

Bolley führte seinen Kollegen vor Augen, welchen Stellenwert die gewählte Regelung im Kontext der Verfassunggebung hatte:

„Je weniger wir unserer Verfassung äussere Garantien geben können, desto nothwendiger ist es, die inneren zu befestigen, und keine kann mehr einen Gehalt haben, als die, welche in dem Selbstbesteuerungsrechte liegt. Ein zu ängstliches Ankleben an den Buchstaben der alten Verfassung würde nirgends gefährlicher seyn, als in diesem Punkte“⁴⁸⁶.

Die damit verbundene Warnung war eindeutig:

„Aber würden wir uns nun nicht selbst die Hände binden, wenn wir zwar die jährliche Verwilligung der Steuern uns vorbehalten, solche aber doch als etwas festes und Unabhängliches normiren wollten?“⁴⁸⁷

Der ständische Verfassungsentwurf vom September 1816 trug derartigen Bedenken Rechnung und bestimmte schließlich in Kapitel XV § 3:

⁴⁸³ Vgl. JAGEMANN / KÜTTNER / KÜMMERLEN, Domänen, S. 588.

⁴⁸⁴ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816; dazu auch BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 14–19.

⁴⁸⁵ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XIV, verfasst von Bolley, Beilage Nr. 4 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 8].

⁴⁸⁶ Ebd., [S. 9].

⁴⁸⁷ Ebd., [S. 9f.].

„Die Steuern werden nur für Ein Jahr verwilligt, aber die Regulierung der Summe wird nicht mit jedem Jahr erneuert. Vielmehr werden in Gemäßheit der frühern Rechts-Normen die Beiträge, welche von der Steuer zu bestimmten Staats-Zwecken geleistet werden, auf eine gewisse Periode reguliert“⁴⁸⁸.

Diese Vorgehensweise war in Bolleys Sinne, warnte er doch ausdrücklich vor den Konsequenzen einer jährlichen Steueranpassung. Über die Bewilligung durfte und sollte in relativ kurzen Zeitabständen entschieden werden, wohingegen es nicht ratsam schien, auch die verabschiedeten Quoten nach wenigen Monaten schon wieder den dann gerade aktuellen Verhältnissen anzupassen. Da die Stände verpflichtet seien, Steuern zu bewilligen, ohne welche notwendige Ausgaben nicht getätigt werden konnten, drohe gerade in schlechten Jahren eine hohe Steuerausschreibung, da dann gleichzeitig das Kammergut nur geringe Erträge abwerfe und die Deckungslücke folglich besonders groß sei, argumentierte Bolley. Um ein Ungleichgewicht zwischen einzelnen Steuerjahren und vor allem eine zusätzliche Belastung der Kontribuenten in ohnehin schwierigen Lebenslagen zu vermeiden, müsse ein anderer Weg gewählt werden als die Fixierung auf ein Jahr. Bolley plädierte dafür, über längere Phasen Durchschnittsberechnungen anzustellen und diese der Kalkulation des Bedarfs zu Grunde zu legen⁴⁸⁹. Eine solche Methode war seiner Ansicht nach sowohl im Interesse des Königs als auch des Landes. Er führte aus:

„[B]ey diesen Anträgen, welche der Staats-Casse wenigstens auf eine gewisse Periode gleichförmige Einkünfte sichern, kann die Finanz-Verwaltung besser geordnet; die Stats-Maschine kann nie gehemmt, und die Regierung kann nie genöthigt werden, in der Absicht, um die Bewegung der letzern herzustellen, die Formen zu verletzen“⁴⁹⁰.

§ 224 des königlichen Verfassungsentwurfs von 1817 ähnelte der ständischen Vorlage, blieb aber recht vage, indem er lediglich bestimmte, dass die Steuern „in der Regel alle Jahre neu verwilligt“⁴⁹¹ würden. Außerdem enthielt § 227 eine Art Sicherheitsklausel: Um den reibungslosen Übergang von einer Bewilligungsperiode in die nächste zu gewährleisten, war die Regierung ermächtigt, im ersten Drittel des neuen Steuerjahres weiter Beiträge nach dem alten Modus einzuziehen. Die entsprechende Summe wurde dann später mit der bewilligten Quote verrechnet.

2. Während Bolley die Hoffnung hegte, mit Hilfe der Paragraphen in der Verfassung auch unter den veränderten Voraussetzungen eine Absicherung der ständischen Rechte zu erzielen, machte Zahn sich ähnlich wie Georgii Sorgen darüber,

⁴⁸⁸ Kapitel XV, § 3 des Verfassungsentwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 66. Die Regelung war bereits in den Entwurf vom Mai 1816 eingegangen, vgl. HStAS, L 14 Bü 20, Entwurf der ständischen Commissarien zu Cap. XV. Von den Steuern, mit den Abänderungen vom 29. Mai 1816, Beilage Nr. 8 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816.

⁴⁸⁹ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 17–19.

⁴⁹⁰ Ebd., S. 43.

⁴⁹¹ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 120.

wie die Stände innerhalb der neuen Ordnung ihre Interessen wahren könnten, ohne in den Bereich der Exekutive einzudringen. Wenn sie nicht verlangten, an der Festlegung der Staatsbedürfnisse beteiligt zu werden, da ein solches Vorgehen dem Alten Recht widersprach, müssten die sich mit einem unzureichenden Recht auf Einsichtnahme zufrieden geben.

Hier zeigte sich, wie sehr der gedankliche Horizont mancher Ständevertreter, wie z. B. Zahns, auf die Möglichkeiten des traditionell Üblichen beschränkt blieb und wie wenig sie sich von einer Ausweitung der Kontrollkompetenzen versprachen:

„Gleichwohl giebt es, so bald die Freiwilligkeit der Deckung des Devisit aufgegeben ist, keine andere Hülfe, als die bey weitem nicht hinlänglich wirksame, wenn schon immerhin nothwendige, Prüfung der Staats-Bedürfnisse und der Kräfte des Kammerguts. Den ausser dieser bleibe nur noch ständische Einmischung in die Administration des Kammerguts übrig, welche wir nicht begehren noch begehren dürfen, da sie nicht altrechtlich ist, und welche uns auch nicht gewährt werden könnte noch würde“⁴⁹².

Die Prüfung des Kammerguts und des Staatsbedürfnisses reichte nach Zahns Auffassung nicht aus, um sicherzustellen, dass die Deckung eines Defizits rechtlich vertretbar war. Ohne eine umfassende Untersuchung aller Rechnungen der Staatskasse und der Partikularstellen ließe sich kein Überblick gewinnen. Eine ausgeweitete Prüfung drohte jedoch an der mangelnden Systematik zu scheitern. Allein die Schreiberechnungen präsentierten sich derartig verworren, dass drei Prüfer zu drei verschiedenen Ergebnissen gekommen seien.

Klüpfel teilte Zahns Bedenken. Auch er hielt die geplante Einsichtnahme schon allein aus organisatorischen Gründen für eine unzureichende Sicherheitsmaßnahme. Es fehle den Ständen an Zeit, Personal und Geld, um eine Gesamtprüfung vornehmen zu können. Kontrollen müssten sich notgedrungen auf Einzelfälle beschränken, und selbst dann sei der zeitliche Aufwand so groß, dass erst viel zu spät ans Licht käme, inwieweit der Kammerplan nicht eingehalten worden war. Das Versprechen, die königlichen Beamten würden für die Ordnungsmäßigkeit verantwortlich gemacht werden, half nach Klüpfels Einschätzung wenig. Er verwies auf die Entwicklungen in der Vergangenheit, als Regenten trotz vergleichbarer Zusagen einen Weg gefunden hatten, ihr Personal ganz im eigenen Interesse einzuspannen⁴⁹³.

Zahn unterstrich vor diesem Hintergrund, dass die Stände nicht im Voraus eine komplette Übernahme jeglicher Defizite zusagen dürften. Der Landesherr würde sich dadurch kaum noch verpflichtet fühlen, den Staatsaufwand möglichst ganz aus den Kammergutsmitteln zu bestreiten. Unerwähnt blieb allerdings, wie überhaupt

⁴⁹² HStAS, L 14 Bü 24, Vortrag von Zahn über §§ 2 und 3 dieses Kapitels (XV), Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, [S. 30].

⁴⁹³ HStAS, L 14 Bü 24, Zu dem Kapitel XV, Von den Steuern, besonders zu den §§ 2 und 3, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 21. August 1816, verfasst von Klüpfel, 24. Juni / 26. Juli 1816.

hätte entschieden werden können, ob Kosten zwangsläufig anfielen oder überflüssig waren. Was eine sparsame Haushaltung ausmachte, war nicht definiert. Richtwerte für akzeptable Ausgaben existierten ebenso wenig. Trotzdem oder gerade deshalb forderte Zahn, auch zukünftig an dem Prinzip festzuhalten, dass Landesbeiträge die Ausnahme seien.

Um eine übermäßige Belastung des Kammerguts zu verhindern, sollten zum einen die bestehenden Schulden auf das Kammergut, das Kammerschreibereigut und das Land verteilt werden. Zum anderen wäre die Zivilliste lediglich im Bedarfsfall aus Mitteln des Kammerguts aufzustocken, während für die Basisausstattung das Kammerschreibereigut herangezogen würde. Zahn scheint bei diesem Vorschlag außer acht zu lassen, dass die Erträge des Kammerschreibereiguts privater Besitz des Königs waren, es demnach etwas merkwürdig wäre, daraus noch eine Zivilliste zu speisen, die für die Trennung von Staats- und Privateigentum sorgen sollte.

Insgesamt schienen den Ständen nähere Kenntnisse über den Staatshaushalt und insbesondere eine denkbare Mitarbeit an der Aufstellung eines Kammerplans eher unangelegen zu kommen. Anstatt das neue Mitwirkungspotential zu würdigen, konzentrierten sie sich ganz auf die möglichen negativen Auswirkungen einer geänderten Partizipationsform. Die eingefahrenen Bahnen des Alten Rechts zu verlassen, hielten sie prinzipiell für nachteilig oder sogar gefährlich. Aus diesem Grund forderten sie nur bedingt eine Ausweitung ihrer Kompetenzen auf dem Gebiet der Finanzplanung und hielten sich lieber an die altbewährten Kontrollmechanismen der Steuerbewilligung und -verwaltung. Im Mai 1816 hatte sich das Instruktionskomitee zu der Grundhaltung bekannt: „Den Ständen kann es überhaupt nur um Erhaltung – nicht um Erweiterung ihrer Befugnisse zu thun seyn“⁴⁹⁴.

Die Ständevertreter schreckten davor zurück, sich durch größere Verantwortung angreifbar zu machen. Einseitig die Nachteile wahrnehmend, fürchteten sie, der Regierung in die Hände zu spielen, wenn sie einer Ausweitung der eigenen Kompetenzen auf bestimmten Gebieten zustimmten.

„Mit der Uebernahme des Prob- und Abhoer-Geschäfts, das an sich von sehr grossem Umfange ist, würden sie eine Art von Responsabilität in Beziehung auf die ganze Administration, so wie in Beziehung auf die vielen einzelnen Rechner nebst einem nicht unbedeutenden Kostenaufwande auf sich laden. Und sollte sich ein Deficit in der Administration ergeben, so hätte die Staats-Casse damit nur einen weiteren Scheingrund, seine Deckung den Ständen unter dem Vorwande anzusinnen, daß es vor ihren Augen – unter ihrer selbst eigenen Aufsicht entstanden sey“⁴⁹⁵.

Die Ständevertreter machten ihre Vorbehalte gegen die geplanten Neuerungen explizit an Wangenheims Haltung in der Besteuerungsfrage fest. Sie stellten sich

⁴⁹⁴ HStAS, L 14 Bü 20, Relation über das XV. Kapitel Von den Steuern, Beilage Nr.2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 16. Mai 1816, verfasst von Klüpfel und Zahn, [S. 9].

⁴⁹⁵ Ebd., [S. 8].

bewusst gegen das in der Flugschrift *Würdigung der von der württembergischen Stände-Versammlung erhobenen Beschwerden über ein ohne ihre Mitwirkung errichtetes Schulden-Tilgungs-Institut* präsentierte Konzept,

„[w]eil der Verfasser darauf ausgehe, das in den Haus- und LandesGrundgesetzen [...] angeordnete Wirthschafts System umzukehren, und dadurch der Landschaft ihre in Absicht auf Besteuerung bestehenden Privilegien und Freiheiten zu entziehen, und ungebührliche Lasten dadurch herbeyzuziehen, daß er das der Landschaft zustehende Recht der Steuer Verwilligung in eine bloße Mitberathung über den Etat umwandeln wolle, was auf einen so mäsigen Staat, wie das Königreich Wirtemberg seye, keine Anwendung finde, u[nd] aus der französischen u[nd] Rheinbund-Verwaltungs Periode originire“⁴⁹⁶.

Die Stände sträubten sich, gegenüber der Regierung offiziell anzuerkennen, was sich in der Praxis kaum mehr bestreiten ließ: „Die Deckungslücke im Staatshaushalt, die das altständische Recht bei den Kammerhilfen nur ausnahmsweise als Besteuerungsgrund toleriert hatte, wurde [...] zum Besteuerungsgrund schlechthin“⁴⁹⁷.

Mit dem Ausbau der Staatstätigkeit stieg der Finanzbedarf, mit der Trennung von Staats- und Privateigentum fiel die Barriere weg, die bislang die Steuern mit ihrer jedesmaligen Zweckbindung von den Kammereinkünften und ihrer nicht näher geregelten Verwendbarkeit getrennt hatte. Unbestreitbar nahmen damit die Verpflichtungen des Landes in dem Sinne zu, dass die von der Ständeversammlung bewilligten Steuern breiter eingesetzt werden konnten. Gleichzeitig vergrößerte sich jedoch potentiell auch der Rahmen der ständischen Zuständigkeiten und Kompetenzen. Um davon zu profitieren, mussten die Stände allerdings in anderen Kategorien denken. An diesem Punkt hakte es; hier fuhren sich die Verhandlungen fest. Dies geschah nicht, weil die Stände uneinsichtig und die Regierung unnachgiebig gewesen wären. Der Grund ist vielmehr darin zu sehen, dass beiden die Lösung nicht klar vor Augen stand, die einen echten Interessenausgleich bringen konnte. Zwar war sowohl König Friedrich I. als auch seinem Sohn Wilhelm I. bewusst, dass die Stände nicht ohne eine alternative Absicherung auf die eigene Steuerverwaltung mit den dazugehörigen Einzugsbehörden verzichten würden, und mit der Einführung einer Zivilliste stellten sie eine wichtige Weiche. Die Stände waren durchaus bereit, auch neue Wege zu beschreiten, einzig die Richtung bereitete ihnen Sorgen. Sie zögerten und diskutierten die Vor- und Nachteile des Angebotenen. Ihr Erfahrungshorizont ließ sie dabei einstweilen die Risiken stärker gewichten als die Chancen. Mochte sie auch den veränderten Bedingungen der Zeit entsprechen: Aus den Paragraphen der Verfassung sollte die neue, erweiterte Nutzungsbestimmung der Steuern nicht herauszulesen sein.

⁴⁹⁶ HStAS, L 14 Bü 25, Protokoll des am 12. September 1816 zur Prüfung möglicher Schritte gegen den Verfasser der Flugschrift „Würdigung [...]“ niedergesetzten Komitees vom 18. September 1816, [S. 5 f.].

⁴⁹⁷ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 87; vgl. dazu auch BRANDT, Parlamentarismus, S. 345 f.

Davon abgesehen beschlossen die Stände aber zumindest, einigen Verfahrensweisen in der Konstitution erstmals eine verbindliche Regelung zu geben, auch wenn dies eine gewisse Beschränkung der einstigen Entscheidungsfreiheit bedeutete. Sie benannten beispielsweise die Bedingungen, unter denen keine weitere Pflicht zur Ablieferung bewilligter Steuergelder bestehen würde. Hier ging es nicht allein um die Retention im klassischen Sinne, d. h. ein Mittel zur Durchsetzung bestimmter Forderungen bzw. zur Garantie der Verfassung. Vielmehr war den Ständen daran gelegen, eine rechtliche Basis dafür zu schaffen, dass von vornherein keine Steuern bereitgestellt wurden, welche die Regierung gar nicht mehr benötigte oder aus unmittelbar mit der Steuererhebung verknüpften Gründen nicht länger in Anspruch nehmen durfte⁴⁹⁸. Die wichtigste Rechtfertigung für das Erlöschen der Zahlungspflicht lag dementsprechend im Wegfall des Bewilligungszwecks. ‚Wo kein Bedarf, da keine Steuern‘, lässt sich die Grundhaltung der Stände auf den Punkt bringen:

„Es ist übrigens dabei von selbst klar, daß hier [...] gar nicht von der Zurückbehaltung – Retention – einer Schuld, sondern von Erlöschung der Verbindlichkeit selbst, worauf sie beruhte, die Rede seyn kann“⁴⁹⁹.

In Kapitel XV des Verfassungsentwurfs vom September 1816 führten die Stände drei Beispiele für eine derartige Veränderung der Ausgangssituation an:

„§ 5. Die Verbindlichkeit, eine auf die Steuer-Casse bewilligte Abgabe an eine Staat-Casse zu entrichten, erlischt ganz oder zum Theil:

- 1) wenn der Zweck, für welchen sie verwilligt wurde, erreicht ist oder wegfällt;
- 2) wenn zu dem Zwecke, zu welchem sie verwilligt war, nicht alles zu verwenden nöthig wurde;
- 3) wenn andere Staats-Einnahmen [...] die Verringerung der Steuern möglich machen.

In allen diesen Fällen findet, wenn die Steuer bereits bezahlt ist, Rückforderung oder Aufrechnung an andern Steuern von Seiten der Stände Statt“⁵⁰⁰.

Auf der anderen Seite war ausgeschlossen, dass die Zahlungspflicht wieder aufleben könnte. Sollte erneut Bedarf entstehen, müsste die Regierung ein weiteres Bewilligungsverfahren einleiten⁵⁰¹. Weil eine Einbehaltung schwerwiegende Konse-

⁴⁹⁸ Um diese zusätzliche Absicherung zu erreichen, wurde die Fassung des ursprünglich 6. Paragraphen umgeschrieben, vgl. HStAS, L 14 Bü 20, Entwurf der ständischen Commissarien zu Cap. XV. Von den Steuern, mit den Abänderungen vom 29. Mai 1816, Beilage Nr. 8 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816.

⁴⁹⁹ HStAS, L 14 Bü 20, Relation über das XV. Kapitel Von den Steuern, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 16. Mai 1816, verfasst von Klüpfel und Zahn, [S. 11].

⁵⁰⁰ Kapitel XV, § 5 des Verfassungsentwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 66.

⁵⁰¹ HStAS, L 14 Bü 20, Relation über das XV. Kapitel Von den Steuern, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 16. Mai 1816, verfasst von Klüpfel und Zahn. Verzichtet wurde auf die Erwähnung von zwei weiteren Gründen für eine Retention der Steuern: 1. Die Verweigerung des Zutritts des Nationalgerichtshofs, 2. Die Anerkennung der Beschwerden durch den Nationalgerichtshof, vgl. HStAS, L 14 Bü 20,

quenzen für die Handlungsfähigkeit von Landesherrn und Staat haben konnte, war das beanspruchte Retentionsrecht ein wichtiger Punkt, der einer klaren Regelung bedurfte. Die geänderten und noch zu ändernden politischen, rechtlichen und finanziellen Verhältnisse in Württemberg ließen eine unscharf definierte Befugnis, die ein Ständevertreter gar als „Selbtsatisfaction“⁵⁰² bezeichnete, nicht mehr zeitgemäß erscheinen.

Selbst der Altrechtler Bolley hielt einen Verzicht auf das weitgefasste Zurückbehaltungsrecht für denkbar, forderte aber, dass zuvor geklärt werden müsse, welche alternativen Schutzbestimmungen die zukünftige Verfassung enthalten würde⁵⁰³. Die indirekte Erlaubnis in § 225 des königlichen Entwurfs von 1817, nach der unmittelbar auf das Steueransinnen bezogene Auflagen zulässig wären, bot ihm zu wenig Sicherheit. Eine gewisse Beruhigung enthielt seiner Ansicht nach § 226, in dem erklärt war, die Verbindlichkeit zur Ablieferung erlösche, sobald der zugrundeliegende Zweck erreicht oder aufgegeben worden sei. Etwaige Überschüsse sollten mit anderen Steuerverpflichtungen verrechnet werden können. In der königlichen Konstitution fand also der Wegfall der Ablieferungspflicht Berücksichtigung, nicht aber das alte Zurückbehaltungsrecht. Im Gegensatz dazu hätte nach Kapitel XV § 5 des ständischen Entwurfs von 1816 beides miteinander kombiniert werden sollen.

3. Trotz wohlüberlegter Planung hing das Scheitern des königlichen Konzepts wesentlich mit den Bestimmungen über das Finanzwesen zusammen. Kurz bevor der königliche Verfassungsentwurf im März 1817 vorgelegt wurde, warf Freiherr von Wangenheim noch einmal alles in die Waagschale, was für eine endgültige Abkehr von den altrechtlichen Verhältnissen sprach. Er hob diplomatisch geschickt hervor, dass es jenseits aller Details nur einen angemessenen Ersatz für die früheren Befugnisse der Landschaft geben könne:

„Die Wiederherstellung dieser Gerechtsame muß daher, wenn Würtemberg als Staat in die Reihe der anderen Staaten mit Ehre soll eintreten können, verweigert, aber sie kann nicht anders verweigert werden, als wenn man an die Stelle der Rechte und Freiheiten der Stände das Recht und die Freiheit des Volkes selbst setzt“⁵⁰⁴.

Ein egalitärer Anspruch darf hinter dieser Formulierung nicht vorschnell vermutet werden. Es war schließlich nicht vorgesehen, dass die Interessen des Landes nach Erlass der Konstitution von einer Volksversammlung im demokratischen Sinne vertreten werden sollten. Unter der zitierten Prämisse warnte der Vermittler viel-

Entwurf der ständischen Commissarien zu Cap. XV. Von den Steuern, mit den Abänderungen vom 29. Mai 1816, Beilage Nr. 8 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816.

⁵⁰² (ESCHENMAYER), Replik, S. 53, vgl. auch S. 52–55 sowie LIST, Kampf, S. 80–82.

⁵⁰³ Vgl. BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 47–52.

⁵⁰⁴ HStAS, E 31 Bü 242, Über die Frage: Ob den Ständen eine Contrôle bey „den drey“ Haupt Staats Kassen eingeräumt werden soll oder nicht vom 2. Februar 1817, [S. 11 f.].

mehr gezielt die Stände davor, sich mit ihrem sturen Festhalten an den überkommenen, mit den entstehenden konstitutionellen Monarchien unvereinbaren Strukturen „den Abscheu der ganzen civilisirten Welt zuzuziehen“⁵⁰⁵. Nur das Staatsrecht könne als Richtschnur der künftigen Einrichtungen dienen. Es gehe nicht darum, die Stände ihrer Rechte zu berauben, sondern das Ziel der Regierung sei, die alten Grundsätze durch zeitgemäße Neuerungen abzulösen, welche dem gesamten Land zum Vorteil gereichen würden. Konkret listete er an Maßnahmen auf: 1. Einführung einer Zivilliste, 2. dauerhafte Festlegung einer Quote für den Hofaufwand, 3. Verwendung aller übrigen Einnahmen für reine Staatszwecke und 4. Verpflichtung der Stände zur Deckung des von ihnen anerkannten Staatsbedürfnisses. Der in Punkt 4 formulierten Pflicht würden ausgleichend die folgenden Rechte gegenüberstehen: a) Rechtzeitiger Nachweis der Regierung über die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der von ihr vorgeschlagenen Ausgaben, b) Rechenschaftspflicht der Regierung darüber, dass die Einnahmen des Kammerguts unverschuldet nicht ausreichen, und dass c) die Steuern nur für den Zweck verwendet werden, zu dem sie bewilligt wurden.

Mit allen diesen Prinzipien hielten nach Wangenheim's Darstellung „Redlichkeit“ und „Offenheit“ im württembergischen Finanzwesen Einzug. Durch die Öffentlichkeit der Kassenverwaltung werde jedes Misstrauen ausgeschlossen und der Weg für eine produktive Zusammenarbeit der Regierung mit den Ständen frei gemacht. Wie weit Wangenheim dabei zu gehen bereit war, verdeutlichen seine Ausführungen *Über die Frage: Ob den Ständen eine Contrôle bey „den drey“ Haupt Staats Kassen eingeräumt werden soll oder nicht* vom 2. Februar 1817⁵⁰⁶. Der königliche Vermittler trat ausdrücklich dafür ein, die Stände personell an der Kontrolle der Hauptkassen zu beteiligen. Er unterstrich insbesondere die Bedeutung einer doppelten Revision der Rechnungen. Um ein Höchstmaß an Zuverlässigkeit zu gewährleisten, müssten bereits geprüfte Belege nochmals einer Revision unterzogen werden. Nach Wangenheim's Meinung eigneten sich die Stände am besten für diese Aufgabe, verknüpfte sich damit doch die einzige Möglichkeit, den Finanzminister zu kontrollieren, von dem sonst alle abhängig waren:

„Wer aber könnte diese Contrôle gegen den jedesmaligen Finanz-Minister zweckmäßiger führen, als eben die Landstände, die, nach Herstellung einer, ganz abgesondert zu verwaltenden, Civil-Liste, in dieser Hinsicht mit dem Regenten das ganz gleiche Interesse haben“⁵⁰⁷.

Wangenheim zufolge spielten die Stände damit eine wichtige Rolle im Gesamtsystem, da nur durch eine fundierte Kritik die Verantwortlichkeit des Ministers zum Tragen komme:

⁵⁰⁵ Ebd., [S. 21].

⁵⁰⁶ HStAS, E 31 Bü 242, *Über die Frage: Ob den Ständen eine Contrôle bey „den drey“ Haupt Staats Kassen eingeräumt werden soll oder nicht* vom 2. Februar 1817.

⁵⁰⁷ Ebd., [S. 8].

„Er ist in der That Prinzipal-Minister und der König muß ihm glauben, auch was er nicht sieht“⁵⁰⁸.

Fast klingen die Worte des Vermittlers so, als seien die Stände als die einzige oder doch zumindest als die zentrale Kontrollinstanz des Finanzministers zu betrachten. Eine solche Machtstellung würde allerdings den Prinzipien eines monarchischen Staatsaufbaus widersprechen und insofern darf der Kontext der Äußerungen – Wangenheims Bemühen um einen für beide Seiten befriedigenden Abschluss der Verfassungsverhandlungen – bei der Auslegung der Argumente nicht außer Acht gelassen werden. Festzuhalten ist zumindest, dass Wangenheims Ansatz nicht ungeeignet war, der ständischen Partizipationskultur in Württemberg tatsächlich ein neues Feld zu öffnen.

Heinrich Ernst Ferdinand Bolley war indes anderer Meinung⁵⁰⁹. Er kritisierte explizit die Methode, mit der die finanziellen Verhältnisse dargelegt werden sollten. Zum einen bereitete es dem Altrechtler Sorge, dass die Prüfung der Kassenrechnungen gemäß § 220 einer gemeinschaftlichen Etatkommission übertragen werden sollte. Mochten diesem Gremium auch zur Hälfte ständische Mitglieder angehören, war es doch dem Finanzministerium unterstellt. Die bestenfalls doppelte Abhängigkeit barg Konfliktpotential. Außerdem schuldete die Kommission nicht der Ständeversammlung Rechenschaft, sondern nur dem Ständevorstand⁵¹⁰.

Zum anderen hielt es Bolley für fraglich, inwieweit die Etatkommission in der Lage sein würde, ihrer Prüfungspflicht nachzukommen. Seiner Ansicht nach war die ganze Planung der Regierung auf unrealistische oder doch zumindest idealistische Annahmen gegründet. Am fragwürdigsten erschienen ihm zwei Punkte: a) die zeitlichen Vorgaben und b) die kalkulatorische Basis⁵¹¹.

⁵⁰⁸ Ebd.

⁵⁰⁹ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 25–43. Vgl. Verhandlungen, Bd. 12, 34. Abt., Prot. 189, Vortrag des Repräsentanten Bolley, einige Grundzüge des von der Regierung den württembergischen Ständen vorgelegten Verfassungs-Entwurfs betreffend, gehalten in der Ständeversammlung, am 15. März 1817, (Beilagenheft I) S. 49–58, hier S. 52.

⁵¹⁰ Zur Verlagerung der Verantwortung auf die Etatkommission vgl. auch BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 39–42; Verhandlungen, Bd. 12, 34. Abt., Prot. 189, Vortrag des Repräsentanten Bolley, einige Grundzüge des von der Regierung den württembergischen Ständen vorgelegten Verfassungs-Entwurfs betreffend, gehalten in der Ständeversammlung, am 15. März 1817, (Beilagenheft I) S. 49–58, hier S. 52. Die ständischen Mitglieder sollten von den Ständen ernannt und bezahlt werden, der Ständeversammlung hatten sie allerdings lediglich Bericht zu erstatten, BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 27.

Den Vorstand der Ständeversammlung bildeten die Vorstände der beiden Kammern. Für die zweite Kammer waren dies ein Landmarschall und ein Landmarschallamtsverweser, für die erste ein Landschaftsdirektor und sein Amtsverweser. Wenn der Vorstand außerhalb der Landtagszeiten zusammenkam, nahmen auch je zwei Konsulenten der Kammern an den Sitzungen teil. Der Vorstand war nicht befugt, Entscheidungen zu treffen, über die ausschließlich die Ständeversammlung befinden musste. Darunter fiel insbesondere die Steuerbewilligung, FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 202.

⁵¹¹ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 25–43. Vgl. Verhandlungen, Bd. 12, 34. Abt., Prot. 189, Vortrag des Repräsentanten Bolley, einige Grundzüge des von der Regierung den württem-

Die Vorlage der Rechnungsabschlüsse sollte spätestens sechs Wochen nach dem Ende des Etatjahres erfolgen, und für die anschließende Revision waren maximal zwei Jahre vorgesehen⁵¹². Bolley bezweifelte, dass diese Fristen in Württemberg eingehalten werden könnten. Er erinnerte daran, dass ein ähnlicher Versuch mit periodischen Berichten im Jahr 1807 gescheitert sei⁵¹³. Von vornherein sei klar, dass zukünftig Kompromisse unvermeidlich wären. Er führte als Beispiel an, dass die Rechnungsabschlüsse selbst dann, wenn sie termingerecht präsentiert würden, rechnerisch nicht mehr als ein Provisorium mit geringer Aussagekraft wären, denn mangels kurzfristig erhebbarer Werte bliebe die Ausgabenseite für die letzten vier Monate des Rechnungsjahres gänzlich unberücksichtigt, und auch für die Einnahmen desselben Zeitraums sah das System nicht mehr als behelfsmäßige Hochrechnungen vor⁵¹⁴.

Bolley glaubte daher nicht, dass mehr als „Hypothesen“⁵¹⁵ möglich sein würden, zumal die Rechnungsstellung häufig erst mit Verzögerung erfolgte, die Datenbasis also kaum jemals den aktuellen Tatsachen entsprach. Dies wiederum wäre insofern nicht nur finanziell, sondern vor allem rechtlich bedenklich gewesen, da es zur Begründung der Steuerpflicht schon ausreichen sollte, dass der vorläufige Abschluss von der Kommission akzeptiert und vom Finanzminister gerechtfertigt worden war. Alles, was den Ständen bliebe, wäre der „Vorbehalt einer künftigen genauen Prüfung“⁵¹⁶, die aber auch nur die gemeinsame Kommission vornehmen würde und dies zudem zeitversetzt um bis zu zwei Jahre.

Nach seiner Interpretation enthielt der königliche Verfassungsentwurf bereits einen Hinweis darauf, dass die Regierung sich selbst der Unzulänglichkeit des Verfahrens bewusst war⁵¹⁷. In § 220 hieß es, dass die Stände sich einer Steuerbewilligung nicht entziehen könnten, sobald der „vorläufige“ Rechnungsabschluss der Hauptkasse von der Etatkommission revidiert, der Ständeversammlung übergeben

bergischen Ständen vorgelegten Verfassungs-Entwurfs betreffend, gehalten in der Ständeversammlung am 15. März 1817, (Beilagenheft I) S. 49–58, hier S. 52.

⁵¹² Kapitel VII, § 218 des Verfassungsentwurfs von 1816; BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 32–35.

⁵¹³ Ebd., S. 31 f.; vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 104.

⁵¹⁴ Die Abschlüsse der Spezialkassen würden nach Aussage der Regierung bis zum Zeitpunkt der Etataufstellung lediglich für die ersten acht bis neun Monate des Bezugszeitraums vorliegen, HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weisser über die Frage: Wie kann dem 5. und 8. Fundamental Punkte der künftigen Verfassung Genüge geleistet werden, ohne den Ständen bey den drey Haupt Kassen des Staats eine persönliche Contrôle und ohne ihnen die landschaftliche Kassen Verwaltung einzuräumen vom 10. Februar 1817.

⁵¹⁵ Verhandlungen, Bd. 12, 34. Abt., Prot. 189, Vortrag des Repräsentanten Bolley, einige Grundzüge des von der Regierung den württembergischen Ständen vorgelegten Verfassungs-Entwurfs betreffend, gehalten in der Ständeversammlung am 15. März 1817, (Beilagenheft I) S. 49–58, hier S. 52.

⁵¹⁶ Kapitel VII, § 220 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 398.

⁵¹⁷ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 40 f.

und vom Finanzminister gerechtfertigt worden sei. Einschränkend wirkte jedoch der Zusatz „mit Vorbehalt einer künftigen genauen Prüfung“⁵¹⁸. Keine Antwort fand Bolley auf die Frage, welche Konsequenzen eine solche spätere Prüfung haben würde. Es war nicht die Rede davon, dass gegebenenfalls Rückerstattungen erfolgen sollten. Auch andere Abgeordnete äußerten sich kritisch und rechtfertigten die Ablehnung des neuen Verfassungsentwurfs gegenüber den „lieben Mitbürgern“⁵¹⁹ vorrangig damit, dass er keine Rückkehr zum alten „Steuervertrag“⁵²⁰ vorsehe. Die Informationen, welche die Stände rund um die Steuern erhalten würden, galten nicht Wenigen als unzureichend⁵²¹. Es wurde als Problem angesehen, dass die Rolle der Stände zu passiv angelegt war. Das Land sollte grundsätzlich alles bezahlen, wofür die Kammergutseinkünfte nicht ausreichten:

„Dagegen könnte man nichts sagen, wenn das Land durch seine Deputirte in die Kammer-Haushaltung sprechen und fordern dürfte, wie sie eingerichtet werden soll, damit gut gehaust wird“⁵²².

So wie sie gestaltet war, wurde die Konstitution von 1817 der württembergischen Partizipationskultur allerdings nicht gerecht. Indirekt und nur in Ansätzen machte sich in den Meinungsverschiedenheiten das Fehlen eines Budgetrechts bemerkbar. Speziell in den Ausführungen von Bolley klingt an, dass die Zweifel und die Kritik der Stände sich nicht nur auf das organisatorische Verfahren erstreckten, das bei der

⁵¹⁸ Kapitel VII, § 220 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 398.

⁵¹⁹ Mit diesen Worten beginnt ein nicht zugewiesener Bericht eines Repräsentanten im Juni 1817, HStAS, E 35a Bü 15, Bericht eines Repräsentanten (vermutlich Rapp) über die Verhandlungen 1815–1817 vom 5. Juni 1817.

⁵²⁰ HStAS, E 35a Bü 15, Bericht eines Repräsentanten (vermutlich Rapp) über die Verhandlungen 1815–1817, [S. 16].

⁵²¹ FETZER, Vorzüge, S. 27–31 warnte davor, „Experimente“ anzustellen, die keine Verbesserung gegenüber den althergebrachten Verfahren erkennen ließen. Auch ihm erschien die Planung der Regierung ungünstig bis inadäquat, da die Stände, bereits Monate bevor die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte und die richtige Verwendung früherer Abgaben nachgewiesen werden konnten, neue Steuern bewilligen müssten. In Ruhe könne die Prüfung unter derartigen Bedingungen keinesfalls vorgenommen werden. Außerdem sei ungeklärt, wer die Arbeit auf Seiten der Stände übernehmen solle. Es bliebe kaum etwas anderes übrig, als ein kleines Gremium damit zu beauftragen, auf dessen Urteil sich die Gesamtheit der Stände verlassen müsse. Abgesehen von der zeitlichen Problematik hätten die Stände zudem mit praktischen Schwierigkeiten zu kämpfen, führte Fetzer weiter aus. Der Nachweis, dass die Kammergutsmittel nicht ausreichten, müsste für einen in der Zukunft liegenden Zeitraum erbracht werden. Er würde folglich auf der Basis von Soll- statt von Ist-Werten erfolgen. Die Regierung könnte ohne weiteres die Erträge bewusst niedrig und die Kosten übertrieben hoch ansetzen, um eine größere Deckungslücke auszuweisen und damit eine höhere Steuerforderung zu rechtfertigen. Den Ständen sei es unmöglich, die veranschlagten „reinen Kammereinkünfte“ zu prüfen, da sie mangels detaillierter und zeitnaher Informationen weder die wahrscheinlichen Erträge des Kammerguts noch die im Gegenzug anfallenden Kosten für dessen Nutzung und Erhalt einschätzen könnten.

⁵²² HStAS, E 35a Bü 15, Bericht eines Repräsentanten (vermutlich Rapp) über die Verhandlungen 1815–1817, [S. 16 f.].

Aufstellung der Etats anzuwenden war. Skeptisch betrachtet wurde auch die Vorgehensweise bei der Steuerbewilligung, die damit eng verknüpfte war. Bolley hielt den von der Regierung konstitutionell festgelegten Ablaufplan nicht zuletzt deshalb für inadäquat, weil der Finanzminister seine Erläuterungen fraglos auf die Ausgaben des kommenden Rechnungsjahres beziehen sollte, während die eventuellen Rechnungsabschlüsse die Ausgaben des laufenden auswiesen, für das die Steuern längst festgelegt waren. Den Ständen werde dadurch mitgeteilt, welche Berichtigungen das vorhergehende Jahr noch erfordere, d. h. welche Zahlungen dafür noch zu leisten seien⁵²³. Außerdem fragte Bolley skeptisch nach dem Nutzen einer nachträglichen Beanstandung:

„Und wenn erst nach einer Reihe von Jahren eine verfassungswidrige Verschleuderung der Steuergelder entdeckt wird: wie soll das Volk wegen des Ersatzes dessen, was es ohne Rechts-Grund bezahlte, sicher gestellt werden!“⁵²⁴

b) *Das Verhältnis von Steuerbewilligung und Etataufstellung*

„Ein Staat, der seine eigenen Einkünfte mit seinen Steuereinnahmen zu einer einheitlichen Deckungsmasse für seinen gesamten Ausgabenetat vereinigt und sich zugleich der parlamentarischen Steuerbewilligung unterwirft, kommt nicht darum herum, öffentlich den Beweis für seinen Steuerbedarf antreten zu müssen“⁵²⁵.

Mit diesen Worten weist Reinhard Mußnug in seiner Arbeit über den *Haushaltsplan als Gesetz* auf zwei wesentliche Veränderungen hin, die mit der Trennung von Staats- und Privateigentum einerseits und der Einführung einer Zivilliste in Verbindung mit einer erweiterten Zweckbindung der Steuern andererseits einhergingen: Erstens bestand von diesem Moment an die zwingende Notwendigkeit, einen Gesamtetat aufzustellen, und zumindest die Einsichts-, wenn nicht sogar die Mitbestimmungsrechte der Stände über die Ausgaben hinaus zu erweitern, die allein den Steuern zugeordnet werden konnten⁵²⁶. Zweitens mussten sowohl der Nach-

⁵²³ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 35 f.

⁵²⁴ Ebd., S. 65, vgl. auch S. 40.

⁵²⁵ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 88.

⁵²⁶ RAUH, Verwaltung, S. 184–192 weist auf Probleme hin, die sowohl die Definition als auch die Untersuchung von „Staatshaushaltsplänen“ betrifft, die aus Zeiten stammen, in denen die Verhältnisse noch anders waren: Es existierten weder Haushalte, die gleichzeitig landesherrliche und ständische Finanzen erfassten, obwohl gerade die Steuern in die Finanzierung der Staatstätigkeit einfließen, noch berücksichtigten die Übersichten, welche die Regenten erstellen ließen, deren sämtliche Einnahmen und Ausgaben oder trennten die Stände in ihren Berechnungen strikt zwischen Eigenbedarf und allgemeinem Nutzen. Mit heutigen Haushalten, die Auskunft über die Gesamtheit der öffentlichen Finanzen geben, sind vor dem 19. Jahrhundert entstandene Aufstellungen deutlich weniger vergleichbar als die Etats der frühkonstitutionellen Zeit. Für verlässliche Analysen der finanziellen Lage eignen sich beide Formen nur bedingt, da sie häufig lediglich Nettowerte ausweisen. Mangelt es schon bei den fürstlichen Finanzen an Quellen, die eine klare Aussage über das Volumen der Einnahmen und Ausgaben zulassen, gilt dies für die ständische Seite nicht minder. Die doppelt unzureichenden Informationen ergeben zusammengenommen folglich kein

weis, dass eine entsprechender Bedarf bestand, als auch die geplante Verwendung sämtlicher Gelder offiziell und nachvollziehbar präsentiert werden.

In kaum einem anderen Land wurden diese Zusammenhänge so deutlich wie in Württemberg, wo es die Stände jahrhundertlang geschafft hatten, ihre Eigenständigkeit im dualistischen Finanzwesen zu bewahren. Der Fortschritt, der sowohl von der landesherrlichen Fondswirtschaft als auch von der separaten Kassenhaltung der Stände weg und zu einem einheitlichen, mit rechtlich verankerten Kontrollmöglichkeiten ausgestatteten System öffentlicher Finanzen hinführte, brach sich auch hier Bahn. Planung der Einnahmen und Ausgaben sowie die Überwachung der Ergebnisse der Haushaltstätigkeit wurden zu Leitprinzipien⁵²⁷. Die württembergische Regierung stand zu Beginn des 19. Jahrhunderts vor der Herausforderung, „die in ihren dualistischen Denkkategorien verhaftete altständische Zeit“ zu überwinden, indem sie einen Ersatz fand für jenes „Instrumentarium, das die altständische Finanzverfassung mit der Zweckbindung der Steuern an bestimmte Einzelausgaben und mit ihrer abgetrennten Verwaltung der autonomen ständischen Behörden geschaffen hatte“⁵²⁸. Angesichts der Vorgeschichte überrascht es nicht, dass in Württemberg die Stände entscheidenden Einfluss auf diesen Vorgang der Neuausrichtung einforderten und erhielten. Letztlich ging erst aus dem Verfassungskampf eine Ordnung der Staatsfinanzen hervor, die fast einhundert Jahre wirksam blieb. Am Ende stand somit ein Erfolg, aber der Weg dorthin war weit.

Folgende Etappen werden hier näher betrachtet: Am Anfang steht die Erkenntnis im Mittelpunkt, dass den Ständen ein rechtlicher Ausgleich für den Verlust ihrer Kassenhoheit geboten werden müsse, und dass dieser Ersatz nur darin bestehen könne, dass die Regierung Etats und Staatsrechnungen zur Prüfung vorlegte (1.). Von dort geht es weiter mit konkreten Verfahrensfragen (2.): Wie sollten die Stände die Belege prüfen? Welche Terminprobleme drohten sowohl bei der Zusammenstellung als auch bei der Durchsicht der Akten im Wege zu stehen? In einem nächsten Schritt geht es darum, wie die Vorlagen formal und inhaltlich gestaltet sein mussten, um ihren Zweck zu erfüllen (3.). Hieran schließt sich die Diskussion darüber an, wie die im Etat ausgewiesenen Posten jenseits ihrer kalkulatorischen Richtigkeit von den Ständen auch ‚qualitativ‘ beurteilt werden könnten oder dürften (4.). Die Antwort auf diese Frage ist wiederum relevant für die folgenden Ausführungen über den Ablauf des Steuerbewilligungsverfahrens. Der Überblick über die Verhandlungen wird abgerundet mit einigen Informationen zu den ersten praktischen Erprobungen der besprochenen Konzepte (5).

scharfes Bild der Gesamtsituation. Vgl. dazu auch ULLMANN, Staatsschulden und Reformpolitik, S. 50–52.

⁵²⁷ Vgl. MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 63–65.

⁵²⁸ Ebd., S. 63.

1. Während der Diskussionen über die Ausgestaltung des ständischen Steuerbewilligungsrechts hatte Eberhard Friedrich Georgii im Mai 1816 den Gedanken verworfen, dass die Stände an der Festlegung des gesamten Staatsbedarfs beteiligt werden könnten, denn er fürchtete, sie würden dadurch zu „Mitregenten“ aufsteigen. Ein unbekannter ‚außerständischer Altwürttemberger‘ hob dagegen in einem in der Zeitschrift *Für und Wider* abgedruckten Aufsatz einen anderen Zusammenhang hervor. Er hielt eine „wirkliche Einsicht in die Einnahmen und Ausgaben“ für unabdingbar, wenn „die finanzielle Mitgesetzgebung der Stände nicht eine leere Förmlichkeit seyn soll“⁵²⁹. Beachtenswert ist, dass hier statt des exekutiven der legislative Aspekt der ständischen Partizipation im Vordergrund steht. Sowohl über den Bedarf im Allgemeinen als auch im Speziellen über die Verwendung und Beschaffung der Mittel zur Finanzierung der Staatstätigkeit hatten Regierung und Stände nach Ansicht des anonymen Verfassers eine gemeinsame Entscheidung zu treffen.

In altrechtlicher Zeit waren die Stände mit ihrer eigenen Steuerkasse durchaus ‚exekutiv‘ tätig gewesen. Im konstitutionellen Königreich sollte ihre Aufgabe hingegen darin bestehen, gemeinsam mit dem Landesherrn nach festgelegten Verfahren die rechtlichen Grundlagen für das Regierungshandeln zu schaffen. Die Stände zum Verzicht auf ihre Verwaltungskompetenzen zu bewegen, schien grundsätzlich nur möglich, wenn ihnen alternativ eine nicht minder effektive Form der Beteiligung an den Entscheidungen auf dem Gebiet der Finanzen angeboten wurde. Dies war die Ausgangsposition der Verhandlungen. Als geeignetes Mittel, um die Schnittstelle zwischen Gesetzgebung und Ausführungsbefugnis zu überbrücken, kristallisierte sich früh die Aufstellung und Vorlage eines Etats heraus. Die Einzelheiten der zukünftigen Partizipationsmechanismen waren es, die Probleme aufwarfen.

Carl August Freiherrn von Wangenheim war sich von Beginn an bewusst, dass die Stände ein berechtigtes Interesse an genauen Informationen über die gesamte finanzielle Lage des Landes hatten. Nachdem der König selbst die Grenze zwischen den landesherrlichen und ständischen ‚Finanzhoheitsgebieten‘ niedergerissen und auf die Trennung von exekutiven und legislativen Befugnissen gesetzt hatte⁵³⁰, genügte es nicht mehr, den Ständen einen Einblick in Rechnungen zu gewähren, die das Kammergut ausnahmen⁵³¹. Die Einkünfte des letzteren dienten zwar an erster Stelle dazu, den offiziellen Bedarf des Regenten zu finanzieren, die Mittel, welche nach Abzug der Zivilliste übrig blieben, waren jedoch „nicht mehr Revenuen der Krone, sondern Staatsrevenuen“⁵³². Folglich erschien es inkonsequent, den Ständen über die Größenordnung und die Veränderungen dieser Vermögenswerte keine Mitteilung zu machen, während gleichzeitig von ihnen erwartet wurde zu akzeptieren, dass Steuern Staatsgut waren und deshalb der Verwaltung der Regierung

⁵²⁹ ANONYM, Worte, S. 126 f.

⁵³⁰ Zum Wandel der Finanzkompetenzen der Landesvertreter vgl. WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 241.

⁵³¹ Vgl. HStAS, E 31 Bü 173.

⁵³² WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 103.

unterstanden. Noch die königliche Entschließung über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815 hatte in diesem Punkt wenig Einsicht gezeigt⁵³³, obwohl die Beurteilung der konstitutionellen Verhältnisse fortan durch das Kassen-, Rechnungs- und Etatwesen geprägt werden würde,

„in dessen zweckmäßiger Form für das Volk ein wesentliches Mittel liegt, sich sowohl von der Nothwendigkeit der Steuern, deren Verwilligung von ihm gefordert wird, als auch von der wirklichen Verwendung derselben zu den Zwecken, wofür die verwilligt wurden, genügend zu überzeugen – eine Überzeugung, welche die Verfassung wie bereits nachgewiesen ist, unbedingt fordert“⁵³⁴.

Wie Friedrich Wintterlin 1912 in einem Aufsatz feststellte, konnten die Interessen der Verhandlungspartner weder durch die Rückkehr zur ständischen Steuerkasse noch durch Einführung eines von der Landestradiation losgelösten Budgetrechts ausgeglichen werden. Erfolgversprechend schien es stattdessen, im Zeichen des Wandels auf Kontinuität zu setzen und die „Weiterbildung des württembergischen Systems des 18. Jahrhunderts in dem sich Kammerplan, Ausgabenverwilligungsrecht und die Anfänge einer ständischen Rechnungskontrolle fanden“⁵³⁵ voranzutreiben.

Reinhard Mußgnug kam 1969 in seiner Studie über den Haushaltsplan als Gesetz zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der altrechtlichen Strukturen auf die Ausformung des modernen Haushaltsrechts zwar nicht über- aber ebenso wenig unterschätzt werden sollte. Mochten die Stände und Landesherren im Alten Reich zwar zumeist ohne ausgefeilte Pläne und Berechnungsgrundlagen gewirtschaftet und statt dessen auf kurzfristige und individuelle Lösungen wie Kreditaufnahmen gesetzt haben, waren doch sowohl die Darlegung der finanziellen Verhältnisse als auch die Prüfung der Rechnungen von jeher eingespielte Vorgänge im Rahmen der Steuerbewilligung. Unabhängig vom Vorhandensein konkreter Normen und Gesetze benötigten die Stände Erläuterungen über die Höhe des Steuerbedarfs und einen Nachweis über die vereinbarungsgemäße Verwendung früher gezahlter Gelder, wenn sie eine Beihilfe gewähren sollten. Andernfalls war es ihnen nicht möglich, ihre Bewilligung vor dem Land zu rechtfertigen. Ohne die Zustimmung der Stände wiederum konnte eine Steuerausreibung nicht auf legale Weise erfolgen. Hier schloss sich der Kreis⁵³⁶.

Mit Mußgnugs Worten gesprochen, gehören auf dem Gebiet der Finanzen „Kontrollen zum Mindeststandard eines konstitutionellen Staates“⁵³⁷. Die Vorschläge des königlichen Vermittlers von Wangenheim knüpften an diesem Punkt an. Er

⁵³³ Unter Punkt 1 hatten die Stände „Einsicht der Kammer-Rechnungen“ gefordert, HStAS, L 14 Bü 17, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees am 24. April 1815 (Tag der Niedersetzung).

⁵³⁴ WANGENHEIM, Idee, S. 179.

⁵³⁵ WINTERLIN, Verfassung, S. 59.

⁵³⁶ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 63.

⁵³⁷ Ebd.

wollte den Ständen den Einblick in die Kammergutsmittel nicht länger vorenthalten, sondern sprach vielmehr von dem „ganzen Staatshaushalt“, der „ganzen Verwaltung“, den „gesamten Hauptkassen“ und den Einnahmen „aller Kassen“, als er den Rahmen absteckte, in dem die Stände zukünftig ihre Kontrollen ausüben würden:

„Sie sollen den ganzen Staatshaushalt kennen und controliren, nicht blos, wie sonst, nur einen Theil desselben [...]. Die gesetzliche Macht der Stände, ob sie gleich nur eine beziehungsweise seyn darf, muß gesichert und groß seyn, wenn der Staat bestehen soll. Sie ist aber hinlänglich gegründet, wenn der Regent eine Civilliste hat, und liegt hauptsächlich in der Einsicht in die ganze Verwaltung, in der durchgreifenden Controle der gesammten Hauptkassen, in der Prüfung der Verwendung der Einnahmen aller Kassen, und im Falle des Mißbrauchs in dem Verweigerungsrechte der jährlichen oder doch nur auf bestimmte Zeit zu verwilligenden Steuern“⁵³⁸.

Eine klare Grenze zog von Wangenheim jedoch: Die Prüfung der Staatsrechnungen war als Ersatz für die ständische Kassenverwaltung gedacht; sie sollte den Ständen nicht zusätzlich erlaubt werden, wie diese es im ersten der sechs Präliminarpunkte gefordert hatten. Das neue System, betonte er, biete den Ständen jedoch sogar ohne eigene Kasse mehr Rechte als das alte:

„Und haben wir denn damit, daß wir den Ständen das Recht der Verwaltung absprechen, behauptet, daß man den Regenten über das Staatsgut unbeschränkt nach Gutdünken schalten und walten lassen solle?“⁵³⁹

Wer dies glaubte, verkannte nach von Wangenheims eigener Aussage die Intention seiner Vorschläge. Er sah umfangreiche Kompetenzen für die Stände vor, die zwar eine andere Qualität als die unmittelbaren Verwaltungsrechte der Vergangenheit haben würden, zugleich aber über das bisher übliche Maß hinausgingen. Wangenheim war überzeugt, dass die Stände auf diese Weise Sicherheit finden konnten, ohne selbst wieder bei den Landesgeldern exekutiv tätig werden zu müssen⁵⁴⁰:

„Und Ihr sollt ja nicht blind vertrauen, Ihr sollt ja überall, und auch in Kassensachen so sehen, daß nichts vor euch verborgen bleiben könne in der ganzen Staatshaushaltung“⁵⁴¹.

Anders als der Freiherr von Wangenheim sperrten sich die Mitglieder des königlichen Verhandlungskomitees anfangs gegen eine Ausweitung der ständischen Rechte im Bereich der Finanzaufsicht. Während Friedrichs Berater lediglich wahrnahmen, dass die Stände mehr verlangten, als ihnen früher zugestanden habe, führten die Unterhändler der letzteren ähnlich wie der Vermittler des Landesherrn plausible Gründe für diese gewachsenen Ansprüche ins Feld. Sie wiesen darauf hin, dass sich die Bewilligungsvoraussetzungen für Beitragsleistungen des Landes grundlegend verändert hätten, seitdem es nicht länger um streng zweckgebundene

⁵³⁸ WANGENHEIM, Idee, S. XXXI.

⁵³⁹ Ebd., S. XXX–XXXI.

⁵⁴⁰ Ebd., S. XXXI.

⁵⁴¹ Ebd., S. 246.

Steuern ging, sondern allgemein um die Deckung eines Defizits in der Staatsfinanzierung. Da von ihnen erwartet wurde, dass sie eine größere Verpflichtung eingingen, fühlten sich die Stände berechtigt, auch dementsprechend umfangreichere Informationen zu fordern⁵⁴².

Im Laufe der Verfassungsverhandlungen war zunehmend deutlich zu Tage getreten, wie eng Steuerbewilligung und Steuerverwaltung mit der allgemeinen Organisation der Staatsfinanzen und dem Etatwesen verzahnt waren. Während die Stände in der Frühphase fast beiläufig überlegten, ob sie außer der alten Steuerkasse noch weitere Sicherungsmittel wie eine Zivilliste und die Vorlage der Ministerialetats fordern sollten⁵⁴³, gewannen Fragen der Etataufstellung und -umsetzung mit der Zeit in den Diskussionen an Gewicht.

Anfangs maßten die Stände der Einhaltung der Etats größere Bedeutung bei als deren Ausgestaltung⁵⁴⁴. In den ersten Gesprächen zwischen königlichen und ständischen Bevollmächtigten wurde der Vorschlag erörtert, es dem König freizustellen, welche Positionen im Etat er erhöhen oder neu einführen wollte, solange die Einnahmen zur Finanzierung ausreichten. Die Stände selbst würden erst aktiv werden, wenn es darum ging zu prüfen, inwieweit der Haushaltsplan tatsächlich umgesetzt worden war. Zu diesem Zweck sollte ihnen die Höhe der Einnahmen und Ausgaben mitgeteilt sowie dargelegt werden, welche Veränderungen der Etat gegenüber der ursprünglichen Vorlage aufwies. Die Verantwortung dafür, dass der Etat eingehalten wurde, läge beim Finanzminister bzw. dem Finanzdepartement. Im Falle eines Defizits müssten von den Ständen neue Steuern erbeten werden; über dauerhafte Überschüsse wäre indes das Staatsministerium zu unterrichten, damit es über deren Verwendung entscheiden konnte⁵⁴⁵.

Ähnlich wie die eigene Steuerkasse „primär einer finanziellen, nicht aber einer politischen Aufgabe zu dienen bestimmt“ gewesen war, wie Karl Heinrich Friauf in seiner Studie über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus zutreffend festgestellt hat, schätzten die Stände die Etats zunächst als ein reines Hilfsmittel, mit dem sich die vereinbarungsgemäße Verwendung der Gelder überwachen ließ. Nach wie vor galt, was bereits in dualistischer Zeit die ständische Partizipation auf dem Gebiet der Finanzen gekennzeichnet hatte: Die Stände ver-

⁵⁴² HStAS, L 14 Bü 17, Erste Relation der ständischen Bevollmächtigten über die Verhandlung mit den königlichen vom 27. April 1815. Für eine beispielhafte Argumentation vgl. Verhandlungen, Bd. 3, 7. Abt., Prot. Nr. 44 vom 23. Juni 1815, Beilage Nr. 4, Cotta: Erklärung und Gegenerklärung, S. 143–152, hier S. 145.

⁵⁴³ HStAS, L 14 Bü 17, Protokoll der Verhandlung des Instruktionskomitees, Beilage 1: Erste Relation der ständischen Bevollmächtigten über Besprechung mit den königlichen Bevollmächtigten am 27. April 1815.

⁵⁴⁴ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 84 f. stellt heraus, dass es grundsätzlich dem „Bürgertum“ in der frühkonstitutionellen Phase mehr darum gegangen sei, die Steuerlast gering zu halten als darüber zu entscheiden, wofür Landesgelder und eventuell auch Kammergutseinkünfte ausgegeben wurden.

⁵⁴⁵ HStAS, E 1 Bü 55, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König vom 8./9. Mai 1815.

folgten weder das Ziel, dem Regenten einzelne Handlungen unmöglich zu machen, indem sie ihm die Auszahlung der dafür benötigten Mittel verweigerten, noch sahen sie den Landesherrn in der Pflicht, bestimmte Ausgaben wirklich zu leisten, weil er entsprechend zweckgebundene Beihilfen erhielt. Den Ständen kam es allein auf ein Höchstmaß an Sicherheit an⁵⁴⁶. Während die eigene Kasse jahrhundertlang für Beruhigung gesorgt hatte, konnten die Etats – richtig angewendet – zumindest indirekt von Nutzen sein, gewährleisteten sie doch, dass den Ständen nicht verborgen blieb, inwiefern die Regierung die Landesgelder tatsächlich so einsetzte, wie sie es den Ständen im Rahmen einer Steuerforderung angekündigt hatte bzw. in welchem Maße und bei welchen Posten sie von der ursprünglichen Planung abwich.

Freiherr von Wangenheim stellte in diesem Zusammenhang seine Weitsicht unter Beweis, als er im April 1816 hervorhob, wie wichtig die Kombination von geordneten Rechnungen und genauen Etats sei:

„Um zu einem sicheren Resultat in der Verwaltung der Finanzen zu kommen, müssen frühere und spätere Rechnungen mit dem Etat in Zusammenhang gebracht werden. Die früheren Rechnungen und deren Prämissen begründen den Etat, und die späteren zeigen, ob und wie darnach gehandelt worden ist. Jeder Rechner muß das Mehr oder Weniger in Einnahme und Ausgabe rechtfertigen“⁵⁴⁷.

Bis 1816 setzte sich insgesamt die Meinung durch, dass die vollständige Vorlage der Staatsrechnungen nötig sei, um die zur Steuerbewilligung erforderlichen Nachweise über die Zweckmäßigkeit der Ausgaben und die behauptete Deckungslücke zu erbringen. Nach dem ständischen Verfassungsentwurf durfte den Ständen „die Einsicht der allgemeinen und besondern Kammer- und Staats-Rechnungen nicht verweigert werden“⁵⁴⁸. Die Eigenschaften, welche die Staatsrechnungen im konstitutionellen System aufzuweisen hätten, hatte von Wangenheim zu diesem Zeitpunkt längst aufgezählt: deutlich, vollständig und übersichtlich, überzeugend, beurkundet und schriftlich sollten sie sein, um den allseitigen Ansprüchen zu genügen. Inhaltlich müssten die Rechnungen Aussagen darüber treffen, inwieweit die vorausgehende Planung umgesetzt worden war und gegebenenfalls warum sich welche Abweichungen ergeben hatten⁵⁴⁹.

⁵⁴⁶ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 32. Nicht selten nutzten die Stände allerdings das Mittel der Steuerretention oder -verweigerung, um den Landesherrn dazu zu bringen, ihre Anliegen ernst zu nehmen und Missstände zu beseitigen, vgl. ebd., S. 110f.

⁵⁴⁷ HStAS, L 14 Bü 19, Gegenbemerkungen gegen die Bemerkungen über den Vorschlag der Königlichen Commission, verfasst von Wangenheim, Beilage Nr. 6 (8) zur Relation der ständischen Bevollmächtigten über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI; HStAS, L 14 Bü 19, Beilage Nr. 2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816, [S. 28 f.].

⁵⁴⁸ Kapitel XIV, § 6 des ständischen Verfassungsentwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 65; Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 131 vom 7. Juni 1816, Beilage Nr. 3: Entwurf des XIV. Capitels. Von der Verwaltung des Kammerguts, S. 59f., hier S. 60.

⁵⁴⁹ WANGENHEIM, Idee, S. 187.

Im Verfassungsentwurf von 1817 wurde lediglich noch versucht, das Recht zur Einsichtnahme auf eine kleine Gruppe von Etatkommissaren zu beschränken⁵⁵⁰. Ansonsten blieb es bei der neuen Grundhaltung, denn der gesamte Vorgang der Prüfung machte nur Sinn, wenn das, was geprüft wurde, ein verlässliches Urteil über die Qualität der Finanzadministration und -organisation zuließ. Allein die wirklichen Ergebnisse der Staatshaushaltung bestimmten den Nutzen und Wert der Etats. Es genügte nicht, einen Blick auf die Etatrubriken zu werfen, um zu wissen, ob die Regierung gut und vor allem vereinbarungsgemäß gewirtschaftet hatte oder um zu ermessen, wie realistisch die Planung war; vielmehr musste das gesamte Rechnungsjahr mit seinen einzelnen Zu- und Abflüssen auf dem Prüfstand stehen. Dem Einwand der Stände, sie könnten mit dem Arbeitsaufwand überlastet sein, hielt von Wangenheim entgegen, dass ihnen eine Rechnungskammer zur Seite stehen sollte, um die Aufgabe zu erledigen. Auch die Befürchtung, es würde zu lange dauern, ehe die Rechnungen überhaupt abgeschlossen wären, relativierte der königliche Vermittler, indem er auf die Möglichkeit hinwies, zuerst zeitnah „eventuelle“ Kassenresultate zu ermitteln, auf deren Grundlage bereits eine solide Entscheidung getroffen werden könnte.

2. Die Regierung präsentierte zwar zunächst keine optimale Lösung, dennoch stand außer Frage, dass unabhängig von der konkreten Verteilung der Kompetenzen ein Weg gefunden werden musste, um möglichst schnell Erkenntnisse über die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben zu erhalten. Im Februar 1817, gut einen Monat bevor König Wilhelm I. der Ständeversammlung den neuen Verfassungsentwurf vorlegte, unterbreiteten mehrere Regierungsvertreter Vorschläge, wie das Rechnungs- und Etatwesen am effizientesten einzurichten sei und auf welche Weise Kalkulationen und Etatentwürfe in den Prozess der Steuerbewilligung eingebunden werden könnten.

Den Anfang machten die Staatsräte Ferdinand August Heinrich von Weckherlin, Ludwig Friedrich von Jäger und Karl August Friedrich Freiherr von Phull⁵⁵¹ mit einem Gutachten⁵⁵². Darin kam erneut die Problematik zur Sprache, dass die Regierung, nachdem sie alle Einkünfte in einer Kasse zusammenfassen wollte, den Ständen schwerlich nur Einsicht in den Teil der Rechnungen gewähren konnte, der sich auf die Steuern bezog. Während es demzufolge einer gesonderten, wenngleich nicht ständischen Obersteuerkasse⁵⁵³ bedurfte, um den Nachweis über die korrekte Verwendung der Landesbeiträge zu erbringen, war es gleichzeitig unumgänglich,

⁵⁵⁰ Vgl. WINTERLIN, Verfassung, S.73 f.

⁵⁵¹ Karl August Friedrich Freiherr von Phull (* 12.10.1767 † 11.04.1840), seit 1811 mit der Leitung des Kriegsdepartements beauftragt.

⁵⁵² HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weckherlin, Phull und Jäger betr. Kassenverwaltung bzw. -kontrolle vom 2. Februar 1817.

⁵⁵³ Per Beschluss vom 23. Dezember 1816 (abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr.59 vom 28. Dezember 1816, S.402) hatte König Wilhelm die Bezeichnung „Generalsteuerkasse“ in „Obersteuerkasse“ geändert, DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S.765.

dass den Ständen auch eine Gegenüberstellung der übrigen Einnahmen und Ausgaben präsentiert wurde, um die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte darzulegen. Die Verfasser des Gutachtens sprachen den Ständen jedoch das Recht ab, darüber zu entscheiden, ob die Höhe einzelner Posten verändert werden müsste. Die Stände sollten nicht einmal kommentieren, inwiefern sie eine Ausgabe für sinnvoll hielten. Darüber herrsche sogar Einigkeit mit den Ständen, die nach eigener Darstellung nicht mitregieren wollten, hieß es weiter.

Die Aufstellung eines Hauptetats mit Bruttoangaben sei für die Regierung selbst vorteilhaft, fuhren die Gutachter fort. Abgesehen von dem praktischen Gewinn an Kenntnissen über die Finanzlage wäre es mit Hilfe der Etats möglich, den Ständen gegenüber in kompakter Form alle geforderten Nachweise vorzulegen. Im Sinne der Genauigkeit sollten zudem mindestens Durchschnittswerte aus drei Jahren berücksichtigt werden. Schließlich empfahlen von Weckherlin, von Jäger und von Phull, eine Etatkommission einzusetzen, der auch ständische Mitglieder angehörten. Dies fand jedoch erst später die Zustimmung des Königs.

In Reaktion auf das Gutachten hielt Freiherr von Wangenheim einen Vortrag, in dem er seine Vorstellungen über ein geordnetes Finanzwesen präziserte. Er wies die Behauptung zurück, die ordnungsgemäße Verwendung früherer Steuern würde aus den Vorjahresetats ersichtlich, denn

„der Etat gebe nur die Nachweisung eines künftigen Zustands, mithin nur eine Wahrscheinlichkeits-Berechnung. Die Nachweisung der Verwendung aber [...] fordert eine Wirklichkeits-Berechnung, d. h. die Gestattung der Einsicht in solche Rechnungen, welche durch Controleurs Glaubwürdigkeit erhalten haben“⁵⁵⁴.

Kurz darauf verfasste Finanzminister von Otto eine Stellungnahme zu der Frage, wie sich die erforderlichen Informationen ohne größere Verzögerung gewinnen ließen⁵⁵⁵. Das erste Glied in der Kette waren demnach die Rechner, die innerhalb kurzer Frist sowohl die nach Rubriken geordneten Rechnungen als auch Vorratsverzeichnisse einzureichen hätten. Aus diesen Daten sollte dann ein faktisch korrekter Etat aufgestellt werden, mit dem der ursprüngliche abgeglichen werden könnte. Auf diese Weise ließ sich ermitteln, an welchen Stellen die realen von den prognostizierten Werten abwichen. Das Etatsystem müsste nach von Ottos Vorstellungen zweistufig gestaltet sein:

„Der Kürze halber, und um sich mit kurzen Worten verständlich zu machen, könnte man den Voranschlag, das Projekt, – Vor Etat, den Ausweis über die Einnahmen und Ausgaben, wie sie sich in der Wirklichkeit verhalten haben, – Nach Etat nennen, und so würde jeder Nach Etat die Basis eines neuen Vor Etats seyn“⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ HStAS, E 31 Bü 242, Vortrag des Staatsministers von Wangenheim vom 4. Februar 1817, [S. 7].

⁵⁵⁵ HStAS, E 31 Bü 242, Votum des Finanzministers in Fragen der ständischen Kassenverwaltung bzw. -kontrolle vom 5. Februar 1817.

⁵⁵⁶ Ebd., [S. 3].

Im Laufe der Zeit würde die Effizienz des Verfahrens steigen, denn sobald einige Nachetats vorlagen, konnten diese als Grundlage neuer Durchschnittsberechnungen oder „Bilancen“ dienen, deren Wahrscheinlichkeitsgrad höher anzusetzen war als jener der anfänglichen, die mangels Vorlagen noch eher auf Schätzungen beruhten. Um Schwierigkeiten zu vermeiden, sollte noch ein Sicherheitspuffer in die Kalkulationen eingebaut werden,

„aus welchen [...] der künftige Vor Etat unter Beobachtung der wesentlichen Maxime: die Einnahmen noch um etwas niedriger, die Ausgaben aber um etwas höher zu setzen, verfertigt, und aus welchem sodann das – durch Abgaben zu dekkende Deficit dargestellt wird“⁵⁵⁷.

Staatsrat Johann Friedrich Christoph von Weisser ließ in einem Gutachten vom 21. Februar 1817 dagegen wenig Optimismus erkennen⁵⁵⁸. Er hielt die Bearbeitungszeit für zu knapp, um den Ständen aktuell überhaupt einen Etat vorlegen zu können. Insbesondere wies er auf das Problem hin, dass die Ämter mit der Aufbereitung ihre Rechnungen erheblich in Verzug seien. Seiner Prognose nach würde das System erst in zwei Jahren ausreichend etabliert sein, um seinen Zweck zu erfüllen, mithin das Etatjahr 1819/20 das erste sein, auf das sich die neue Methode sinnvoll anwenden ließe. Da die Erstellung der Etats einen enormen Aufwand verursachen würde, riet von Weisser sogar dazu, das Etatwesen gar nicht in die Verfassung aufzunehmen.

3. Einen ersten Eindruck davon, wie komplex sich ein funktionierendes Etatwesen darstellen würde, hatte Carl August Freiherr von Wangenheim bereits 1815 vermittelt. In seiner Schrift *Die Idee der Staatsverfassung in ihrer Anwendung auf Wirtembergs alte Landesverfassung und den Entwurf zu deren Erneuerung* ging er im Detail darauf ein, welche Form ein Haupt- oder Generaletat haben müsste, um der Regierung den notwendigen Überblick zu verschaffen, bevor sie den nächsten Schritt unternahm, denn

„[d]ieses Uebersehen muß ein Vorhersehen werden, damit einerseits die Finanz-Geschäfte planmäßig geleitet, andernseits aber auch die Bewilligung der Stände-Versammlung zur rechten Zeit verlangt und der nöthige Beschluß gefaßt werden könne“⁵⁵⁹.

Nach von Wangenheims Überzeugung hing der Erfolg des gesamten Etatwesens von der Wahl eines geeigneten Rubrikensystems ab, das in der Folge streng zu beachten wäre. Er zählte vier Hauptrubriken auf, für deren Finanzierung Gelder benötigt wurden: A) für den Regenten und dessen Familie, B) für den Hofstaat, C) für die allgemeine Staatsverwaltung sowie D) für besondere Zweige der Staatsverwaltung, worunter die einzelnen Ministerien zu verstehen waren. Jede Rubrik

⁵⁵⁷ HStAS, E 31 Bü 242, Votum des Finanzministers in Fragen der ständischen Kassenverwaltung bzw. -kontrolle vom 5. Februar 1817, [S. 4].

⁵⁵⁸ HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weisser vom 21. Februar 1817.

⁵⁵⁹ WANGENHEIM, *Idee*, S. 180.

zeigte sich mehrfach untergliedert; in einigen Fällen gab es zudem weitere Einteilungen der Unterrubriken in verschiedene Spezialbereiche⁵⁶⁰. Komplizierter wurde das System insofern, als der Hauptetat zwar auf den Spezialletats der verschiedenen Ministerien basierte, es jedoch unabdingbar war, dass „die Special-Etats andere dem Wesen des einzelnen Verwaltungs-Zweigs angemessene Rubriken haben müssen“⁵⁶¹. Deckungsgleich waren sie mithin nicht. Neben den formalen Gestaltungskriterien galten außerdem zusätzliche strenge Bedingungen:

„Die Etats, welche den Ständen vorgelegt werden, um auf den Grund derselben Steuern zu verwilligen, müssen natürlich durch Urkunden, Anschläge, und Durchschnittsberechnungen belegt, und diese Belege so wie die Veränderungen späterer Etats gegen frühere müssen durchaus erläutert seyn“⁵⁶².

Alles in allem konnte der Aufwand, den die Erstellung der Etats verursachen würde, abschreckend genug wirken, um ihn aus den Zwängen einer konstitutionellen Regelung heraushalten zu wollen. Dieser ‚leichte‘ Weg versprach jedoch keine wirkliche Abhilfe und die Regierung entschied sich dagegen.

Der Verfassungsentwurf vom März 1817 verlangte, den Hauptetat durch die Einzeletats der Verwaltungen zu begründen (§ 214). Über diese war in Kapitel VII, § 215 näher bestimmt:

„Die Etats sämtlicher Staatsverwaltungsstellen werden nach festzulegenden Regeln von den königlichen Verwaltern jährlich gefertigt, gehörig begründet, und von einer gemeinschaftlich aus königlichen und ständischen Commissarien in gleicher Anzahl zusammengesetzten, bleibenden Behörde geprüft und berichtet, die regelmäßige Begründung derselben aber durch die Unterschrift von den Mitgliedern der Behörde beglaubigt“⁵⁶³.

Grundlage für eine Steuerbewilligung würden die Berichte sein, die den beiderseitigen „Commissarien“ regelmäßig von den Verwaltungen zuzuleiten waren (§ 216), und die „von dem Gange der Verwaltung immer eine klare Uebersicht geben, und zugleich auf sichere Weise die eventuellen Kassenabschlüsse der Haupt- und Specialkassen vorbereiten“⁵⁶⁴ sollten. Wie der Paragraph zeigt, war die Entscheidung des Königs letztlich doch zu Gunsten einer gemeinschaftlichen Etatkommission ausgefallen, da sie der beste Weg zu sein schien, um die Stände für den Verlust

⁵⁶⁰ Ebd., S. 180–183. Für das Ministerium der Finanzen – in der Ordnung der Rubriken unter D 6) zu finden – sah die weitere Gliederung beispielsweise folgendermaßen aus: 1. Dienstbehörden, 2. Quellen. Die Unterrubrik Quellen zerfiel in 1) Domainen und Regalien sowie 2) Steuern. Unter Domainen und Regalien waren wiederum gelistet: a) Bauten, b) Landgüter, c) Forst- und Jagdwesen, d) Bergwerke, e) Hüttenwerke, f) Finanzkommerz, g) Landwirtschaft, h) Zehnten, i) Gülten, k) Lehngelder usw. Bei den Steuern wurde dagegen genauer zwischen Grund-, Gewerbe- und Konsumtionssteuer unterschieden.

⁵⁶¹ Ebd., S. 184.

⁵⁶² Ebd., S. 184 f.

⁵⁶³ Kapitel VII, § 215 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 397.

⁵⁶⁴ Kapitel VII, § 217 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach ebd., S. 397.

der Hoheit über die Steuerverwaltung zu entschädigen, nachdem ein anderer Vorschlag, nämlich der, ständische Kontrolleure bei den Staatskassen einzusetzen, nur Ärger heraufbeschworen hatte⁵⁶⁵.

Weishaar wiederum wies darauf hin, dass es nicht ausreiche die Kammerguteinnahmen des letzten Jahres zu kennen, sondern dass nur eine mehrjährige Durchschnittsberechnung eine verlässliche Kalkulation des Fehlbetrags erlaube. Andernfalls drohe die Steuersumme zu stark zu variieren. Vor allem müsste sie der Logik der Sache folgend gerade nach schlechten, das Land ohnehin belastenden Jahren übermäßig hoch ausfallen⁵⁶⁶. Um eine möglichst gleichbleibende Steuerlast zu gewährleisten, sollte deshalb ein Zeitraum von nicht weniger als neun Jahren herangezogen werden, um die durchschnittlichen Erträge des Kammerguts zu berechnen. Auf der Grundlage der so gewonnenen Daten würde dann entsprechend der Prämisse, „daß der Staatsbedarf von den beyden Bestandtheilen des Staates, dem Regenten und dem Volke, gemeinschaftlich bestimmt werde“⁵⁶⁷, eine gemeinsame Kommission einen Kammerplan aufstellen⁵⁶⁸. Diese Bestimmung hatte bereits der ständische Verfassungsentwurf von 1816 in Kapitel XIV, § 4 enthalten⁵⁶⁹, wengleich damals im Vorfeld der Abfassung einige Bedenken über organisatorische Probleme geäußert worden waren. Verglichen mit der als zu kompliziert und übergenau empfundenen Variante der Regierung hielten die Stände ihren Durchschnittsansatz neun Monate später für allemal zweckmäßiger und praktischer⁵⁷⁰.

Während die Stände mehrheitlich eine ausgewogenere Quote bei der Steuerzuschreibung für wünschenswert erachteten und davon ausgingen, dass sich eine solche durchaus ermitteln ließe, wenn eine relativ lange Phase für die Kalkulation berücksichtigt würde, hielt das Instruktionskomitee die Idee für nicht umsetzbar.

⁵⁶⁵ Freiherr von Wangenheim persönlich hatte sich schließlich für diese alternative Lösung stark gemacht, WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S.106; DERS., Verfassung, S.73. Unter den besonderen Bestimmungen, die den königlichen Verfassungsentwurf ergänzten, fand sich u.a. die Verfügung, dass die Etatkommission „so bald als möglich in Wirksamkeit gesetzt werden“ solle, FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 160.

⁵⁶⁶ WEISHAAR, Blicke, S. 41 f.

⁵⁶⁷ Verhandlungen, Bd. 12., 35. Abt., Prot. 196 vom 23. April 1817, Beilage Nr. 2: Bericht der am 27. März niedergesetzten Committee, die fünf Hauptpunkte der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vice-Präsidenten Weishaar, S. 146–173, hier S. 163–173, Zitat S. 163.

⁵⁶⁸ WEISHAAR, Blicke, S. 74; Verhandlungen, Bd. 12., 35. Abt., Prot. 196, Beilage Nr. 2 vom 23. April 1817, Bericht der am 27. März niedergesetzten Committee, die fünf Hauptpunkte der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vice-Präsidenten Weishaar, S. 146–173, hier S. 163–173.

⁵⁶⁹ Gemäß Kapitel XIV, § 4 des Verfassungsentwurfs von 1816 sollte nach sechs Jahren eine Revision der neunjährigen Durchschnittsberechnungen erfolgen, FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 65; Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 131 vom 7. Juni 1816, Beilage Nr. 3: Entwurf des XIV. Capitels. Von der Verwaltung des Kammerguts, S. 59 f., hier S. 59; WINTERLIN, Verfassung, S. 74.

⁵⁷⁰ Karl August Eschenmayer pflichtete „seinem Freund Bolley“ in dieser Frage ausdrücklich bei, ESCHENMAYER, Reflexionen, S. 42–44.

In einer Periode von neunjähriger Dauer sei die Schwankungsbreite zu groß, um solide Erkenntnisse über die üblicherweise tragbare Last zu gewinnen, merkte Friedrich Ludwig Lang an⁵⁷¹. Nach Bolleys Meinung versprach die in der Ständeversammlung vorgeschlagene Lösung dagegen nicht zuletzt deshalb eine bessere Organisation des Staatshaushalts, weil die Stände auf diese Weise „nicht im Vertrauen auf fremde Auctorität, sondern nach eigener Prüfung, aus Ueberzeugung, Steuern verweigern oder verwilligen können“⁵⁷².

4. Die „Ueberzeugung“ war nicht nur an die Gewissheit rückgebunden, dass der Staatshaushalt ohne die Beiträge des Landes nicht tragfähig wäre, sondern hing zusätzlich davon ab, ob die Stände die Ausgabenplanung der Regierung nachvollziehen und gutheißen konnten. Immer wieder erklang im Kampf um das Steuerbewilligungsrecht der traditionelle Dreiklang, demzufolge die Zustimmung der Stände zu einer Steuerforderung

„von der Einsicht in die Zweckmäßigkeit der Staatsausgaben, in die Unzulänglichkeit der Einkünfte vom Kammergute, und in die richtige Verwendung der Staatseinkünfte, wie sie theils aus dem Kammergute, theils aus den Steuern sich ergeben abhängig gemacht“⁵⁷³

war. Wichtig ist hier der erste Punkt, denn er ist im Vergleich zu den beiden anderen weit weniger leicht objektiv zu bewerten. Die Rechtfertigung, welche das Land gemäß den traditionellen Übereinkünften kannte, war stets eine Rechtfertigung der benötigten Geldzuflüsse. Um deren geplanten Einsatz ging es dabei nur indirekt. Bis in die konstitutionelle Zeit hinein überwog das Interesse an Art und Höhe der Einnahmen, während die Normierung der Ausgaben vor 1800 so gut wie keine und zu Beginn des 19. Jahrhunderts nur eine untergeordnete Rolle spielte⁵⁷⁴.

Die Zeitgenossen konzentrierten sich auf den quantitativen Zusammenhang, demzufolge die Größenordnung einer Steueraushebung prinzipiell kein Verhandlungsgegenstand war, sondern das Ergebnis einer Gegenüberstellung von Ausgaben und sonstigen Einnahmen. Zunächst blieb dieser Zusammenhang der Dreh- und Angelpunkt der Argumentation. Es zeichnete sich jedoch bereits ab, dass die rechnerische Rechtfertigung allein die Stände auf Dauer nicht zufrieden stellen konnte, denn im Zuge der Konstitutionalisierung Württembergs entspann sich eine Diskussion über die ‚Qualität‘ geplanter Ausgaben. Es ging um die elementare Frage, ob zukünftig die Zweckmäßigkeit bzw. Nützlichkeit oder die Notwendigkeit einer Ausgabe nachzuweisen sei, um die Unumgänglichkeit einer Steueraushebung zu begründen. Zwar erkannten die Zeitgenossen vorerst nicht,

⁵⁷¹ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816.

⁵⁷² BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 21.

⁵⁷³ So hieß es beispielsweise wörtlich in der Thronrede, die König Wilhelm I. am 3. März 1817 hielt, bevor er der Ständeversammlung den jüngsten Verfassungsentwurf übergab. Zitiert nach Volksvertreter, S. 13.

⁵⁷⁴ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 90f.

inwieweit ihre Überlegungen außer der „Steuererhebung“ auch die „Steuerverwendung“⁵⁷⁵ berührten, aber dass diese es taten, beeinflusste den Verlauf der Verhandlungen bis 1819 durchaus.

Freiherr von Wangenheim hatte 1815 in seiner Schrift über die Landesverfassung die Überzeugung geäußert:

„Das Volk kann und darf, und wird daher Steuern nur dann verweigern, wenn die Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausgaben, wozu sie verwendet werden sollen, nicht dokumentiert werden kann“⁵⁷⁶.

Lang kritisierte, dass der Verfasser die Begriffe ‚Notwendigkeit‘ und ‚Zweckmäßigkeit‘ an anderen Stellen zu undifferenziert verwende, obwohl „ein sehr wesentlicher Unterschied“⁵⁷⁷ in ihrer Bedeutung bestehe:

„Manche neue Einrichtungen im Staat könnten allerdings zweckmäßig genannt werden; sie können sogar an sich wohlthätig seyn. Die Stände werden, wenn dieß der Fall ist, dieses Prädicat sogar willig einräumen. Aber dennoch, weil solche Einrichtungen nicht nothwendig sind, und die Kräfte des Landes, wonach sich die Stände im Steuerbewilligen richten müssen, nur zum verhältnismäßig nothwendigen hinreichen, müssen sie sich die ‚zweckmäßigen‘ Ausgaben verbitten; also Zwist“⁵⁷⁸.

Eine Kombination der beiden Kriterien fand sich wiederum in offiziellen Stellungnahmen und Entwürfen anfangs nicht: Die 14 Fundamentalpunkte des Jahres 1815 enthielten immerhin die königliche Zusage, dass es künftig keine Steuerforderung ohne Nachweis der Zweckmäßigkeit der Ausgaben geben werde. Während es im ständischen Verfassungsentwurf des Jahres 1816 allgemein hieß, dass eine „Prüfung des Staats-Bedürfnisses“⁵⁷⁹ vorangehe, schien die Regierungsseite genauer über die Formulierung und deren Konsequenzen nachzudenken. In einem Gutachten vom 21. Februar 1817 wurde dargelegt:

„[D]er 8te Fundamental-Punkt spricht allein von Zweckmäßigkeit, und nie konnte es Absicht gewesen seyn, die künftigen Ansinnen an die Stände bloß auf das Nothwendige zu beschränken. Man kann und darf in besseren Zeiten auch das von den Ständen verlangen, was nicht streng nothwendig, sondern was nur nützlich oder wohl anständig ist“⁵⁸⁰.

§ 211 des königlichen Entwurfs von 1817 versprach schließlich offiziell:

„Die Verwilligung ordentlicher und außerordentlicher, directer oder indirecter Steuern wird den Ständen weder in Friedens- noch in Kriegszeiten angesonnen werden, wenn nicht die Zweckmäßigkeit der zu machenden Ausgaben [...] nachgewiesen werden kann“⁵⁸¹.

⁵⁷⁵ Ebd., S. 91.

⁵⁷⁶ WANGENHEIM, Idee, S. 242 f.

⁵⁷⁷ LANG, Steuer-Verfassung, S. 46.

⁵⁷⁸ Ebd., S. 46.

⁵⁷⁹ Kapitel XV, § 2 des Verfassungsentwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 66.

⁵⁸⁰ HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weisser vom 21. Februar 1817, [S. 1 f.].

⁵⁸¹ Zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 397.

Gleichzeitig schrieb § 228 fest, dass „die als nothwendig anerkannten Staatsausgaben gedeckt werden müssen“⁵⁸². Zwar lässt sich anhand anderer Quellen nicht sagen, ob die Regierung mit dieser abweichenden Begrifflichkeit eine bestimmte Intention verfolgte, doch zeigten sich die Stände inzwischen ebenfalls sensibilisiert für die Wortwahl. So wie Staatsrat von Weisser in seinem oben zitierten Gutachten nicht erläutert hatte, was unter „besseren Zeiten“ zu verstehen sei, enthielt die Formulierung des entsprechenden Verfassungsparagraphen keinen Hinweis darauf, an welchem Richtwert sich das Kriterium der ‚Zweckmäßigkeit‘ orientieren sollte. Jakob Friedrich Weishaar, Vizepräsident der Ständeversammlung, hinterfragte berechtigterweise in einer 1818 erschienenen Schrift:

„Wie relativ ist dieser Begriff? Wie kann dieselbe Ausgabe bei vollem Beutel sehr zweckmäßig seyn, die höchst verderblich ist bei einem leeren?“⁵⁸³

Derlei Überlegungen hatten bereits Eingang in den Bericht des Komitees gefunden, das mit der Beurteilung der neuen Verfassungsvorlage beschäftigt war. Am 23. April 1817 trug Weishaar in der Ständeversammlung vor:

„Da die Zweckmäßigkeit einer Staatsausgabe relativ ist, indem sie unvermeidlich ist, wenn ohne sie der Hauptzweck des Staats nicht erreicht werden kann, hingegen eine Ausgabe durch welche der Zweck des Staates zwar befördert, oder untergeordnete Zwecke erreicht werden können, im allgemeinen zwar ebenfalls zweckmäßig ist, dagegen im besonderen zweckwidrig seyn kann, wenn die Kräfte des Staats durch dieselbe erschöpft würden: so kann es gar nicht mißkannt werden, daß der Bestimmung des Staatsbedarfs eine Prüfung der Kräfte des Staats vorausgehen muß“⁵⁸⁴.

Friedrich Ludwig Lang hatte sich zuvor noch mehr an dem Kriterium der ‚Notwendigkeit‘ gestoßen und dies damit begründet, dass eine Ausgabe zwangsläufig als notwendig eingestuft werden müsse, sobald der Regent sie getätigt habe, denn anschließend könne sie nicht mehr ungeschehen gemacht werden⁵⁸⁵. Der Begriff ‚Zweckmäßigkeit‘ erschien Weishaar demgegenüber vor allem deshalb zu vage, weil allein die Erfüllung der so formulierten Bedingung schon zur Steuerbewilligung verpflichten sollte, bevor die Stände Klarheit über die Höhe der aufzubringenden Summe bzw. des Kammergutsbeitrags besäßen. Nach ihrem Entwurf vom März 1817 wollte die Regierung in einem ersten Schritt die Zweckmäßigkeit der Ausgaben anerkennen lassen⁵⁸⁶. In Kapitel VII § 212 hieß es dazu erläuternd:

⁵⁸² Zitiert nach ebd., S.398. Zur Verwendung der unterschiedlichen Begriffe vgl. BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S.39.

⁵⁸³ WEISHAAR, Blicke , S.41. Zum „relativen“ Charakter von Ausgaben vgl. auch MALCHUS, Handbuch, S.12–14.

⁵⁸⁴ Verhandlungen, Bd.12., 35. Abt., Prot. 196 vom 23. April 1817, Beilage Nr.2: Bericht der am 27. März niedergesetzten Committee, die fünf Hauptpunkte der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vice-Präsidenten Weishaar, S.146–173, hier S.163–173, Zitat S.163.

⁵⁸⁵ LANG, Steuer-Verfassung, S.46.

⁵⁸⁶ Vgl. HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weisser über die Frage: Wie kann dem 5. und 8. Fundamental Punkte der künftigen Verfassung ein Genüge geleistet werden, ohne den

„Dem gemäß hat der Finanzminister den Hauptausgabeetat der Ständeversammlung zur Prüfung vorzulegen. Werden dagegen Zweifel erhoben, so haben die einzelnen Minister die Ausgaben für ihre Ministerien zu erläutern und zu rechtfertigen“⁵⁸⁷.

Das Problem lag darin, dass laut § 213 die Deckungslücke im Etat erst nach dessen Annahme offengelegt würde, denn erst dann hatte der Finanzminister die Unzulänglichkeit der Kammergutseinkünfte „durch hinlänglich begründete Etats der sämtlichen General- und Specialverwaltungen der Staatseinkünfte zu beweisen“⁵⁸⁸. Die Summe der zu bewilligenden Steuern wurde als Differenz zwischen dem angenommenen Ausgabenetat und den Überschüssen der Kammergutseinkünfte errechnet, die nach Abzug der unmittelbar anfallenden Kosten verblieben⁵⁸⁹. Solange die Regel galt, dass die für erforderlich befundenen Ausgaben zur Steuerbeihilfe verpflichteten (§ 220), hätte diese Vorgehensweise nichts anderes bedeutet, als dass die Stände schon mit der Anerkennung der Ausgabeposten automatisch Steuern bewilligten, deren Höhe ihnen noch gar nicht bekannt war. Die Annahme des Etats und die Bewilligung der Steuern waren den Paragraphen der Verfassung nach zwei getrennte Schritte eines Prozesses, die nicht ineinandergriffen. Der eine folgte lediglich in logisch-rechtlicher Konsequenz dem anderen⁵⁹⁰. Der königliche Verfassungsentwurf gewährte immerhin mehr als der ständische vorgesehen hatte. Zwar ging er nicht über das Prinzip hinaus, dass die eigentliche Aufstellung der Haushaltspläne Sache der Regierung sei, jedoch oblag es den Ständen, die ihnen vorgelegten Etats anzuerkennen.

Die Ständevertreter forderten vorab Einsicht in die Finanzlage zu erhalten, um so die Ausgaben mit den zu erwartenden Einnahmen ins Verhältnis setzen zu können⁵⁹¹. Derartige Überlegungen flossen in die ständischen Kommissionsberichte vom März und April 1817 ein, bei denen es im weiteren Zusammenhang darum ging, eine Überbeanspruchung der Finanzkräfte des Landes zu vermeiden⁵⁹².

Ständen bey den drey Haupt Kassen des Staats eine persönliche Contrôle und ohne ihnen die landschaftliche Kassen Verwaltung einzuräumen vom 10. Februar 1817.

⁵⁸⁷ Kapitel VII, § 212 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 397.

⁵⁸⁸ Zitiert nach ebd., S. 397. Zu den Regelungen von 1817 vgl. WINTERLIN, Verfassung, S. 73 f.

⁵⁸⁹ HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weisser über die Frage: Wie kann dem 5. und 8. Fundamental Punkte der künftigen Verfassung ein Genüge geleistet werden, ohne den Ständen bey den drey Haupt Kassen des Staats eine persönliche Contrôle und ohne ihnen die landschaftliche Kassen Verwaltung einzuräumen vom 10. Februar 1817.

⁵⁹⁰ Dazu FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 43.

⁵⁹¹ Nach Ansicht von Carl Heinrich Fetzer musste die Reihenfolge umgekehrt sein, da der „Begriff Staatsbedarf [...] mancherlei Modifikationen“ erlaube. Es müsste zuerst berechnet werden, wie hoch der Ertrag des Staatsgutes sei, um die Ausgaben daran ausrichten zu können. Nur so bliebe dem Volk noch „ein sicherer Nothpfennig“ und in diesen Zusammenhängen sei die „Staats-Oekonomie der Privat-Oekonomie eines Hausvaters ganz gleich“, FETZER, Verfassungsstreit, S. 215–217, Zitate S. 217. Vgl. WEISHAAR, Blicke, S. 74.

⁵⁹² Vgl. Verhandlungen, Bd. 12., 35. Abt., Prot. 193, Beilage Nr. 3 vom 23. März 1817, S. 94–101, hier S. 97 f.; ebd., Bd. 12, 35. Abt., Prot. 196 vom 23. April 1817, Beilage Nr. 2: Bericht der am 27. März niedergesetzten Comitee die fünf Hauptpunkte der Verfassung

Der Repräsentant Georg Friedrich Fischer sah in den Bestimmungen der königlichen Verfassungsparagrafen eine eindeutige Beschränkung des freien Steuerbewilligungsrechts der Stände:

„Denn wenn schon nicht einmal nothwendige Staats-Ausgaben von bloß nützlichen unterschieden, sondern beide unter dem Titel der zweckmäßigen zusammen begriffen werden, so ist höchst zweifelhaft, ob, sobald eine Ausgabe als den Staats-Zwecken überhaupt angemessen prädicirt werden kann, die höhere Zweckmäßigkeit oder Dringlichkeit einer anderen Ausgabe, oder ein Nothstand des Volkes für zureichende Gründe zu Ablehnung eines solchen Steuer Ansinnens werden erachtet werden“⁵⁹³.

Das bloße Kriterium der Zweckmäßigkeit reichte nach Auffassung einiger Ständevertreter definitiv nicht aus, um eine Steuerpflicht zu begründen⁵⁹⁴. Die Stände schlugen als Ersatz für die Formulierung in § 211 eine weite Fassung vor:

„Es kann weder in Friedens-, noch in Kriegszeiten ohne Verwilligung der Stände eine Steuer ausgeschrieben werden“⁵⁹⁵.

Der König gewährte diese Variante mit dem Zusatz, dass die Bewilligung dann gefordert werden solle, wenn „die Nothwendigkeit der zu machenden Ausgaben [...] nachgewiesen werden“⁵⁹⁶ könne.

In § 110 der Verfassung vom 25. September 1819 wurde schließlich ebenfalls das Erfordernis einer „genaue[n] Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben“⁵⁹⁷ festgeschrieben. Mit dieser Entscheidung war einerseits ein nahezu unbegrenzter Ermessensspielraum verhindert, andererseits sichergestellt, dass selbst in schlechten Zeiten die Erfüllung der Staatszwecke nicht am Fehlen der erforderlichen Finanzmittel scheitern würde. Von den Diskussionen, die im Jahr 1819 über diesen Gegenstand geführt wurden, wird im Folgenden noch die Rede sein⁵⁹⁸.

betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vice-Präsidenten Weishaar, S. 146–173; FRICKER, Verfassungsurkunde, S. LXII.

⁵⁹³ HStAS, E 7 Bü 91, Bericht des Repräsentanten Fischer im Namen der den 19. März 1817 niedergesetzten ständischen Commission, o.D. einliegend Auszug aus dem Protokoll des Geheimen Rates vom 31. März 1817, [S. 4f.]; abgedruckt in: Verhandlungen, Bd. 12., 35. Abt., Prot. 193 vom 27. März 1817, Beilage Nr. 3: Bericht der am 19. März niedergesetzten Committee die wesentlichen Bestandtheile der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem Präsidenten Fischer, S. 94–101, Zitat S. 97.

⁵⁹⁴ Vgl. LIST, Kampf, S. 27.

⁵⁹⁵ Verhandlungen, Bd. 12., 35. Abt., Prot. 196, Beilage Nr. 2 vom 23. April 1817, Bericht der am 27. März niedergesetzten Committee, die fünf Hauptpunkte der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vice-Präsidenten Weishaar, S. 146–173, hier S. 163–173, Zitat S. 170.

⁵⁹⁶ Königliches Reskript an die versammelten Landstände vom 26. Mai 1817, abgedruckt in ebd., Bd. 13, 37. Abt., Prot. 209 vom 30. Mai 1817, Beilage Nr. 6, S. 214–227, hier S. 223. Zu diesem Teilerfolg vgl. auch WEISHAAR, Blicke, S. 75.

⁵⁹⁷ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 536.

⁵⁹⁸ Für FRICKER, Entstehung, S. 190f., war das „Wohl des Landes“ das entscheidende gemeinsame Interesse, aus dem sich die Pflicht der Regierung, nur notwendige Steuern zu erheben,

Mit der Ablehnung des Verfassungsentwurfs von 1817 blieb die konstitutionelle Neuordnung des Finanzwesens zunächst Theorie. Die Verhandlungen ließen jedoch bereits bis dahin ein zunehmendes Interesse an Detailfragen erkennen, das eine Verschiebung der Gewichte ankündigte. Noch war das Etatwesen nicht zum Inbegriff geordneter Staatsfinanzen geworden. Die in Württemberg jahrhundertlang praktizierte landesherrlich-ständische Doppeladministration war zu diesem Zeitpunkt zwar beseitigt, aber längst nicht als institutionelle Alternative aus den Köpfen der Ständemitglieder verschwunden. Trotzdem oder vielleicht gerade deshalb gingen die Diskussionen darüber, wie die finanziellen Handlungen der Regierung auf rechtlchem Wege überwacht werden könnten, in die Tiefe. Die Stände nahmen ihre Kontrollfunktion sehr ernst und ließen sich nicht mit Zusagen ködern, die ihnen zu vage oder den württembergischen Verhältnissen unangemessen erschienen. Auf diese Weise war die Regierung gezwungen, die praktischen Erwägungen zur zukünftigen Ordnung des Finanzwesens zu überarbeiten und durch rechtliche Komponenten zu erweitern. Der König wies seinen Finanzminister explizit an, die Stände von der Möglichkeit und Nützlichkeit des Etatsystems zu überzeugen⁵⁹⁹. „Damit hat die altständische Verfassungsordnung das moderne Haushaltsrechts zwar nicht begründen können, aber sie hat ihm wenigstens die Bahnen geebnet. Die Verfassungen des 19. Jahrhunderts mussten die Haushaltsplanung in ihr Reformprogramm miteinbeziehen“⁶⁰⁰.

5. In der Praxis blieb es indes nicht die einzige Herausforderung für die Regierung, dass die Stände sich intensiv mit ihren Vorschlägen auseinandersetzten. Schwachstellen mochten dadurch schneller und offener zu Tage treten, ursächlich war die ständische Kritik jedoch für Anlaufschwierigkeiten im „Reformprogramm“ nicht. Im Mai 1817 sah sich Finanzminister von Otto ungeachtet aller Bemühungen mit dem Vorwurf konfrontiert, dass die Berechnungen, nach denen der Etat aufgestellt wurde, zu ungenau seien⁶⁰¹. Auf mehreren Gebieten der Staatsfinanzierung fehlte es nach wie vor an belastbaren Zahlen. Darunter waren selbst solche Positionen, über die bei geordneter Buchführung wenig Unklarheit herrschen dürfte, wie

und die Pflicht der Stände, notwendige Steuern zu bewilligen, ergab. FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 108–119 und 186–189 verweist auf die Diskussion – vor allem späterer Jahrzehnte – bezüglich der Frage, ob es für ‚notwendige‘ Ausgaben einen Bewilligungszwang gebe, während bei ‚nützlichen‘ Entscheidungsfreiheit bestehe, und inwiefern eine objektive Zuweisung der einzelnen Ausgaben zu den beiden Kategorien möglich sei. Zu dieser Diskussion vgl. auch MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 262–264; BRANDT, Parlamentarismus, S. 358–361.

⁵⁹⁹ HStAS, E 31 Bü 235, Protokoll der Beratung des Geheimen Rates in Gegenwart des Königs am 1. April 1817.

⁶⁰⁰ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 63 f.; zur rechtlichen Normierung der Haushaltsplanung im Kontext der Ausbildung konstitutioneller Staaten zu Beginn des 19. Jahrhunderts vgl. ebd., S. 79–83.

⁶⁰¹ HStAS, E 31 Bü 1550, Anbringen des Finanzministers an den König betr. Reskript vom 12. Mai 1817 vom 13. Mai 1817.

beispielsweise die Kanzleibesoldung und die Schuldzinsen. Eine bessere Übersicht über die tatsächlichen Größenordnungen war dabei umso wünschenswerter als nach den Wahrscheinlichkeitsberechnungen ein Defizit von 178.000 fl. erwartet wurde, für dessen Deckung die veranschlagten Zuflüsse keinesfalls ausreichen würden:

„Was nun A., den Überschuß oder die Ersparnisse von vorhergehenden Jahren betrifft, so sind nicht nur keine vorhanden, sondern es sind vielmehr die Geld- und Natural-Vorräthe auf Georgii 1817 zu Deckung der durch einen Zusammenfluß von ungünstigen Ereignissen veranlaßten Zahlungs Rückstände unzureichend.

Eben so wenig ist B., bey den in dem Etat aufgeführten Einnahmen abzusehen, bey welchen Rubriken eine Vermehrung oder ein bedeutender Ueberschuß über die eingetragenen Summen zu erwarten seyn möchte“⁶⁰².

Höhere Abgaben schieden nach Ansicht des Königs wie der Stände als Lösung des Problems aus. Stattdessen setzte die Regierung auf verminderte Ausgaben. Der Landesherr selbst gab Impulse zum Verzicht, wodurch nach Einschätzung des Finanzministers das Defizit erkennbar reduziert werden könnte. Die Rede war von über 800.000 fl. an möglichen Einsparungen⁶⁰³. Im Vergleich zu den gut 182.000 fl., die ohne größere zusätzliche Anstrengungen als realisierbar galten, erschien diese Summe enorm. Allerdings, schränkte von Otto ein, liege die Entscheidung darüber, ob ein Ausgabenposten herabgesetzt wurde, vielfach allein beim Regenten; dem Finanzministerium stehe es nicht zu, hier Forderungen zu stellen, und folglich trage es auch nicht die Verantwortung, wenn keine Verminderung erfolgte.

Von Ottos Ausführungen machen insgesamt deutlich, inwieweit der Erfolg der neuen Finanzplanung vom Gutdünken des Königs abhängig war, ohne dass eine rechtliche Verpflichtung diesen in der Entscheidungsfreiheit beschränkte. Die Ausführungen des Finanzministers dokumentieren aber gleichzeitig, dass Wilhelm I. durchaus Willens war, eine zusätzliche Belastung der Bevölkerung zu vermeiden, indem er beispielsweise auf eine strikte Begrenzung der Ausgaben achtete, die aus den Mitteln der Zivilliste bestritten wurden.

Per Reskript vom 12. Mai 1817 setzte der König eine Revisionskommission ein und ordnete an, dass innerhalb von acht Tagen ein überarbeiteter Etatentwurf vorgelegt wurde⁶⁰⁴. In der folgenden Woche zeichnete sich ab, dass die Zweifel an der Umsetzbarkeit des königlichen Konzepts, die einige Ständevertreter äußerten,

⁶⁰² HStAS, E 31 Bü 1550, Anbringen des Finanzministers an den König betr. Finanzetat 1817/1818, Beilage Entwurf zum Finanzetat von Georgii 1817/1818 vom 8. Mai 1817, [S. 1 f.].

⁶⁰³ HStAS, E 31 Bü 1550, Anbringen des Finanzministers an den König betr. Reskript vom 12. Mai 1817 vom 13. Mai 1817. Herabgesetzt wurden nach dem Willen des Königs die Apanagen, die Gesandtschaftskosten sowie die Ausgaben für Gestüte und Tiergärten, HStAS, E 7 Bü 58, Anbringen des Geheimen Rats an den König betr. Finanzetat 1817/1818 vom 22. Juli 1817.

⁶⁰⁴ HStAS, E 1550, Reskript des Königs an den Geheimen Rat vom 12. Mai 1817. Der Kommission gehörten an: Der Geheime Rat von Hartmann, die Staatsräte von Dünger und von Weckherlin sowie der Direktor der Hof- und Domänenkammer von Kohlhaas.

nicht unbegründet waren. Am 16. Mai erließ Wilhelm I. ein weiteres Reskript, das genaue Anweisungen darüber enthielt, wie die Kommission vorgehen sollte:

„Auf diese Weise hat jeder Departements-Chef das Budget seines Departements und der für solches erforderlichen Summen mit aller Genauigkeit zu entwerfen, und es ist sodann aus den Etats der einzelnen Departements der Haupt-Etat zusammenzutragen, in welchem Wir eine Arbeit erwarten, die die möglichst richtige Uebersicht sämtlicher Staats-Einnahmen und Ausgaben, und mittelst dieser schon beim Anfang eines neuen Etats-Jahrs die Gewißheit eines geordneten Staats-Haushaltes darbiete“⁶⁰⁵.

Eine Woche später stand fest, dass dieser Plan nicht wie gewünscht in die Tat umgesetzt werden konnte. Auf einen Antrag des Finanzministers hin erteilte der Regent schon für das Etatjahr 1817/18 eine Sondergenehmigung: Ausnahmsweise durfte darauf verzichtet werden, den Hauptetat aus den Einzeletats der Departements zu erstellen, da deren Anfertigung mangels Übung mehr Zeit in Anspruch nehmen würde, als die Kommission abwarten konnte⁶⁰⁶. Die Stände durften sich zunächst einmal in ihrer Skepsis bestätigt fühlen. Die Ungewissheit, ob und wie sich die finanzielle Lage verbessern ließe, blieb zunächst groß.

Als die Kommission zur Revision der Staatsfinanzen am 7. Juni 1817 die Ergebnisse ihrer Arbeit vorlegte, bestand immerhin etwas Grund zur Hoffnung, war doch bei der Gegenrechnung der Einnahme- und Ausgabeposten statt eines Defizits ein Überschuss von 20.000 fl. festgestellt worden⁶⁰⁷. Die Abläufe bei der Aufstellung der Etats bedurften unabhängig davon noch einiger Verbesserung. Beispielsweise verursachten die fehlenden Jahresetats der Verwaltungsbehörden in Stuttgart sowie der über das Land verteilten Spezialkassenämter nach wie vor Probleme. Die Kommission merkte an, dass in eine zuverlässige Prognose sowohl

⁶⁰⁵ HStAS, E 31 Bü 1550, Reskript des Königs an den Geheimen Rat betr. Anweisung zur Revision und Neuvorlage des Finanzetats 1817/1818 vom 16. Mai 1817, [S. 2].

⁶⁰⁶ HStAS, E 13 Bü 174, Anbringen an den König vom 21. Mai 1817; HStAS, E 31 Bü 1550, Reskript des Königs an den Geheimen Rat vom 23. Mai 1817. Auch für das Steuerbewilligungsverfahren hatte die Änderung Konsequenzen. Zu den einschlägigen Paragraphen in Kapitel VII des königlichen Verfassungsentwurfs hatte der Regent folgende besondere Bestimmung ergänzen lassen: „Da aber [...] mithin die oberste Finanzbehörde bei Entwerfung des Hauptetats für das erste Jahr, sich blos auf die Etats der Haupt-Cassen, in welche die Ueberschüsse aller Special-Cassen und Verwaltungen fließen, beschränken muß, so kann auch den Ständen fürs Erste nur eine solcher Etat nach denjenigen Notizen, welche die oberste Finanz-Behörde selbst hat, mitgetheilt werden“, FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 160. Zur Vorgehensweise hieß es im Einzelnen: „Es hat [...] der Finanzminister den Finanzetat für dieses Jahr nach den Erfahrungen der vorhergehenden Jahre in den Einnahme- und Ausgabe-Rubriken unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen Veränderungen, und nach den von den einzelnen Ministerien zu übergebenden Erforderniß-Berechnungen, dergestalt zu entwerfen, daß eine nicht unbedeutende Summe zur Sicherheit, daß es nicht an Mitteln fehle, im eintretenden Nothfalle auch unvorhergesehene Staatsbedürfnisse befriedigen zu können, weiters in die Berechnung gebracht werde“.

⁶⁰⁷ HStAS, E 31 Bü 1550, Bericht der für die Revision des StaatsFinanzEtats von 1817/1818 gnädigst niedergesetzten Commission, womit das Resultat dieser Revision allerunterthänigst vorgelegt wird Stuttgart, den 7ten Juny 1817.

Informationen über die aktuelle Lage als auch Werte aus mehreren vergangenen Jahren einfließen müssten. Die Kommissionsmitglieder hatten sich bei ihrer eigenen Arbeit an diese Maßgabe gehalten, denn ihnen

„schien es [...] zweckmäßig zu seyn, dem Wahrscheinlichkeits-Etat, oder dem Voranschlag für das nun angetretene Etats Jahr von 1817/18 einen Wirklichkeits-Etat, oder eine Berechnung über den wahren Aufwand und Ertrag der nächstvorangegangenen Jahre beyzugesellen. Ein solcher Wirklichkeits Etat liefert nicht nur wichtige Momente für die Wahrscheinlichkeits-Berechnung der künftigen Einnahmen und Ausgaben, sondern klärt auch die Finanz-Geschichte der früheren Jahre belehrend auf, und zeigt durch Vergleichung, in welchen Administrationszweigen Erhöhungen oder Verminderungen statt haben werden“⁶⁰⁸.

Dem genannten Wirklichkeitsetat lag eine Durchschnittsberechnung für den Zeitraum 1810–1816 zugrunde; für 1816/17 standen noch keine Daten zur Verfügung.

Mit Blick auf die Zukunft beantragte die Revisionskommission, der König möge eine besondere Etatkommission einsetzen, die eine doppelte Aufgabe wahrzunehmen hätte. Sie sollte:

- a., einen WirklichkeitsEtat über das, was in der verfloßenen Periode wirklich eingenommen oder ausgegeben worden ist, und
- b., einen WahrscheinlichkeitsEtat, oder einen Voranschlag über dasjenige, was im bevorstehenden Jahr einzunehmen oder auszugeben seyn dürfte, anfertigen, und diese Etats mit ihren Bemerkungen dem Königlichen Finanz Ministerium vorlegen, das dieselbe zur Berathung in den Königlichen Geheimen Rat bringen würde, dessen Beschlüsse sofort Sr. Königl. Majestaet zur Sanction vorzulegen wären“⁶⁰⁹.

Nach dem Erfahrungsstand von Anfang Juni 1817 versprach die Kombination von Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsetats die treffsichersten Prognosen.

c) Erhebungsverfahren und Einzugsbehörden

Fast ebenso wichtig wie die Bestimmung, wer die Steuerkasse verwalten und unter welchen Bedingungen eine Steueraussschreibung stattfinden durfte, war die Festlegung, auf welchem Wege und mit wessen Beteiligung die zu erhebenden Gelder überhaupt in die Kasse gelangen sollten. An diese Frage schloss sich eine Diskussion über die Abgrenzung des Steuerbewilligungsrechts der Stände von dem Besteuerungsrecht der Regierung an.

Traditionell besaßen die württembergischen Stände eine eigene ‚Steuerlogistik‘. Ihre mit rein ständischem Personal besetzten Steuerbehörden hatten nicht nur die Kasse verwaltet, sondern auch den Einzug der Steuern in diese koordiniert⁶¹⁰. Zu diesem Zweck hatten sie über das Land verteilt Ämter unterhalten, die vor Ort so gut wie möglich dafür sorgten, dass die Zahlungspflichtigen zur rechten Zeit ihre Beiträge ablieferten.

⁶⁰⁸ Ebd., [S. 2].

⁶⁰⁹ Ebd., [S. 13].

⁶¹⁰ Vgl. MUSSGNUMG, Haushaltsplan, S. 52.

Nach den neuen Verfassungsgrundsätzen sollte den Ständen zwar keine eigene Kassenhaltung mehr gestattet sein, dies hieß jedoch nicht zwangsläufig, dass auch das Einzugsverfahren vollständig verändert werden musste. Kontinuität konnte hier im Gegenteil von Nutzen sein, da die Kenntnisse und die Routine des ständischen Personals nicht kurzfristig zu ersetzen waren⁶¹¹. Abgesehen von solchen rationalen Überlegungen mochte auch der Vertrauensvorsprung, den die Stände bei den Steuerpflichtigen besaßen, eine Rolle spielen. 1817 stand für den anonymen Verfasser eines Aufsatzes in der Zeitschrift *Für und Wider* jedenfalls fest, dass die Steuerverwaltung nicht mehr ständisch sein, der Einzug der Gelder hingegen von ihnen betrieben werden sollte. Abgeliefert würden die Steuern zu festgelegten Terminen und in bestimmten Raten an die Schuldenzahlungskasse einerseits und die Staatskasse andererseits⁶¹². Unter diesen Bedingungen könnte sich die ständische Prüfungsarbeit darauf konzentrieren festzustellen, ob unbefugt Gelder an die Kasse der Zivilliste geleitet worden waren⁶¹³.

Zu Beginn der Verhandlungen sah es allerdings nicht so aus, als würde in diesem Punkt rasch Einigkeit erzielt werden. In seiner Erwiderung auf die sechs Präliminarpunkte sprach Friedrich I. den Ständen das Recht ab, an der Erhebung der Steuern beteiligt zu werden, da es sich dabei um einen „Gegenstand der Vollziehungsgewalt“⁶¹⁴ handele.

„Nach der Theorie ist allerdings die Erhebung und Verwaltung der Steuern ein Gegenstand der Vollziehungsgewalt“⁶¹⁵ erkannte Graf von Adelman in der Sitzung der Ständeversammlung vom 28. Juni 1815 an. Daraus folgte für ihn jedoch nicht, „daß dieser Zweig der vollziehenden Gewalt nothwendig mit der Regierung verbunden sein müsse.“ Es könne der Regierung vielmehr „gleichgültig seyn, ob sie die Steuern von den einzelnen Einwohnern erheb[e], oder ob sie solche aus den Händen der Repräsentanten des Volkes erh[a]lt[e], wenn ihr die Steuern nur zuverlässig und zu rechter Zeit entrichtet werden.“ Die Behauptung, der Steuereinzug gehöre prinzipiell zu den Rechten der Exekutive, wies Weishaar mit der Begründung zurück, der vollziehenden Gewalt stehe nur das zu, was die gesetzgebende ihr gewähre⁶¹⁶.

Carl Heinrich Fetzer stellte in einer rückschauenden Betrachtung die beiden wesentlichen Optionen vor, zwischen denen eine Entscheidung zu treffen war.

⁶¹¹ Zur Bedeutung des „eingespielten Apparats“ der Stände ebd., S. 56 f.

⁶¹² ANONYM, Worte, S. 140.

⁶¹³ Ebd., S. 153.

⁶¹⁴ Verhandlungen, Bd. 2, 6. Abt., Prot. 36, Beilage Nr. 1, S. 84–86, hier S. 84 vom 29. Mai 1815 bzw. HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815.

⁶¹⁵ Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 46, Beilage Nr. 3 vom 28. Juni 1815, Graf von Adelman: Über das den Landständen zustehende Recht der Erhebung und Verwaltung der Steuern, S. 30–35, Zitat S. 31.

⁶¹⁶ Vgl. WEISHAAR, Blicke, S. 43 f.

Auf der einen Seite standen die Vorstellungen der Regierung. Sie verlangten von den Ständen eine Antwort auf die Frage:

„Soll die Gesamtheit der Regierten die Umlage und Einkassierung des Staatsbedürfnisses der Regierung überlassen, und sich mit einer bloßen Nachweisung der Unzulänglichkeiten der Kammereinkünfte und des Bedürfnisses für gewisse Zeiträume begnügen?“⁶¹⁷

Freiherr von Wangenheim verwies das gesamte Erhebungsverfahren in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums der Finanzen. Es oblag demnach dem Minister zu gewährleisten, dass sich möglichst hohe Nettoerträge erzielen ließen. Zu diesem Zweck musste jener nicht nur darauf achten, die Kammergutsmittel ökonomisch vorteilhaft einzusetzen, sondern er hatte auch in Absprache mit den übrigen Ministern ein effizientes Einzugsverfahren für die darüber hinaus benötigten Landesbeiträge zu entwickeln. Die Pflichten des Finanzministers auf dem Gebiet der Steuererhebung fasste von Wangenheim folgendermaßen zusammen:

„Daß diese so bestimmten Steuern voll, zu rechter Zeit, und mit den wenigsten Kosten auch wirklich erhoben, – daß sie zu ihrem Zwecke verwendet, – und diese Verwendung von den Administratoren durch einfach, klar und überzeugend gestellte Rechnungen nachgewiesen – diese Rechnungen aber gewissenhaft geprüft werden; dies ist die ausschließliche Sorge des Finanzministers, der dafür, wie für die Verwaltung des Kammerguts nicht nur dem Regenten, sondern auch dem Volke verantwortlich ist“⁶¹⁸.

Alternativ konnten die Stände den traditionellen Weg wählen. Dieser sah vor, dass sie zuerst die Kräfte des Kammerguts prüften und sich anschließend mit der Regierung über die notwendigen Staatsausgaben verständigten, bevor dann eine Verabschiedung jener Beiträge erfolgte, „welche aus Einer Hand vom Lande zu dieser oder jener besondern Kasse zugeschossen werden sollen“⁶¹⁹.

Der ständische Verfassungsentwurf von 1816 enthielt in Kapitel XV § 8 die Bestimmung, dass die direkten Steuern nach der Bewilligung durch die Stände vom Staatsministerium für das ganze Land ausgeschrieben und durch die Oberämter auf Gutsbesitzer und Gemeinden umgelegt würden. Am Ort sollten Gemeinderechner den Einzug bei den einzelnen Steuerkontribuenten erledigen. Die gesamte Einzugssumme war an die Amtspflege zu leiten, bei der zusätzlich die Gutsbesitzer ihren Beitrag ohne Umwege abliefern. Durch die Amtspflege musste wiederum „die totale Schuldigkeit des Oberamts an die allgemeine Steuer-Casse abgeliefert“⁶²⁰ werden. Dieses System hatte in seinen Grundzügen schon nach Altem Recht bestanden, aber „[e]ine durchgreifende, klare, principielle Ordnung kam [...] während der altwürttembergischen Verfassung nicht zu Stande“⁶²¹. Nach dem Entwurf

⁶¹⁷ FETZER, Verfassungsstreit, S. XXIII.

⁶¹⁸ WANGENHEIM, Idee, S. 134.

⁶¹⁹ FETZER, Verfassungsstreit, S. XXIV.

⁶²⁰ Kapitel XV § 8 des Verfassungsentwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 67.

⁶²¹ FRICKER / GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 91. Die Umlage auf die Ämter hatte nach dem Tübinger Vertrag durch gemeinschaftliche Einnehmer zu erfolgen, vgl. ebd., S. 94.

der Stände war für die Zukunft vorgesehen, dass die Amtspfleger bzw. die Oberacciser für indirekte Steuern „in unmittelbarer Verbindung“⁶²² zum ständischen Ausschuss stünden, der die Steuerkasse leitete. Die Verwaltung der Steuern sollte einer gemeinschaftlichen Steuerbehörde obliegen, die für jede Steuerrepartition eine Genehmigung des übergeordneten Staatsministeriums und der Stände einzuholen hatte.

Der königliche Verfassungsentwurf von 1817 behielt das gestufte Einzugsystem bei. Abweichend vom Entwurf der Stände stellte er allerdings zunächst jene Central-Steuer-Behörde als Lenkungsinstitution an die Spitze des Einzugsverfahrens, die nach dem Willen des Königs auch die Leitung der Steuerkasse übernahm. Im Verfahren an sich gab es dagegen kaum Abweichungen zwischen den königlichen und ständischen Plänen. In den Gemeinden sollten lediglich statt Gemeindecassendirektoren entweder die Bürgermeister oder alternativ bestimmte Steuereinbringer die Beiträge erheben (§ 232). Auch nach dem Verfassungsentwurf von 1817 erhielt die Steuerkasse die komplette Einzugssumme von den Oberämtern. Diese Bestimmung erinnerte an die altrechtliche Zeit, in der die Stände mit ihrem eigenen Finanzwesen dafür gesorgt hatten, dass dem Regenten die bewilligten Gelder fristgemäß zur Verfügung standen, unabhängig davon, ob diese bereits bei der Steuerkasse eingegangen waren. Im Gegenzug war es ihnen allein überlassen, wie und wann sie sich darum kümmerten, dass die einzelnen Kontribuenten ihrer Zahlungspflicht nachkamen. Was zu Zeiten des Dualismus ein gelobtes Merkmal der ständischen Verwaltungshoheit über die Steuern gewesen war, stieß unter den neuen Vorzeichen auf Kritik. Heinrich Ernst Ferdinand Bolley bemängelte, dass die Last an den Gemeinden hängen bleibe. Zwar profitierten weder die Steuerkasse noch die Oberamtspfleger von Überschüssen, doch ebenso wenig mussten sie sich an den Kosten beteiligen⁶²³.

Die Hierarchie beim Einzug war nicht nur finanziell relevant, sondern spielte auch beim Streit um die administrativen Rechte eine wichtige Rolle. In gewisser Weise lebte in der Verfassung von 1817 der altrechtliche Grundsatz der ‚Zahlung aus einer Hand‘ fort, denn gemäß § 233 konnte die Steuerkasse keine Ansprüche an säumige Zahler auf den unteren Ebenen stellen, wenn das zuständige Oberamt den geschuldeten Betrag komplett bezahlt hatte. Die Stände wünschten eine stärker an die früheren Verhältnisse angelehnte Regelung und baten den König, einen zusätzlichen Paragraphen mit folgendem Wortlaut in den königlichen Entwurf aufzunehmen:

⁶²² Kapitel XVI § 5 des Verfassungsentwurfs von 1816, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 68.

⁶²³ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 45. Bolley verdeutlichte das Problem an einem Beispiel: Während das Oberamt Waiblingen gegenüber der Steuerkasse für das Jahr 1816 nicht im Rückstand war, sondern sogar einen Überschuss von 7.500 fl. lieferte, betrug den Forderungen an die Gemeinden gleichzeitig noch 60.000 fl. Den Bürgermeisterämtern wiederum schuldeten die einzelnen Kontribuenten zusammen noch über 100.000 fl.; vgl. ebd., S. 47.

„Die für bestimmte Zwecke verwilligten Steuern werden in Gemäßheit einer Verabschiedung auf Anweisung der Stände von den Oberamts-Pflegern und den Ober-Einbringern der indirecten Steuern an diejenigen Königlichen Special-Cassen eingeliefert, welche die für diese Zwecke bestimmten Ausgaben zu entrichten haben“⁶²⁴.

Für Vizepräsident Weishaar war die königliche Ablehnung des Antrags bei allem Verständnis für königliche Vorbehalte nicht nachvollziehbar, hatten die Stände damit doch indirekt den Verzicht auf „das bedenkliche Retentionsrecht“⁶²⁵ erklärt. Allerdings sahen selbst manche Beteiligten auf ständischer Seite keinen Sinn in der Ergänzung. Karl August Eschenmayer fragte, welchen anderen Nutzen die Stände aus dem Anweisungsrecht ziehen könnten, als damit die Ablieferung zu verhindern. Ging es gerade nicht um die Möglichkeit, Steuern zurückzuhalten, war es unnötig, den Ständen eine exklusive Befugnis einzuräumen. Auch dass die Gelder direkt an die Spezialkassen abgegeben werden sollten, hielt Eschenmayer für eine überflüssige Regelung. Er stimmte stattdessen mit Bolley darin überein, dass ein gemeinschaftliches Kollegium, dem sowohl der Steuereinzug als auch die Leitung der Steuerkasse oblag, genügend Sicherheit bot. Darüber hinaus war den Ständen bereits zugesichert, dass sie nicht nur Einsicht in die Rechnungen der Generalkasse erhalten würden, sondern auch in jene der Spezialkassen. Die dortigen Bewegungen blieben ihnen folglich im einen wie im anderen Fall nicht verborgen⁶²⁶. Wilhelm I. rechtfertigte seinen abweisenden Entschluss indessen mit der Klarstellung, dass die Steuern mit der Erhebung „Staatsgut“⁶²⁷ würden. Es war demnach nur folgerichtig, sie in eine allgemeine Steuerkasse fließen zu lassen. Die Bestimmung, dass nur wie vereinbart über sie verfügt werden durfte, blieb davon unberührt.

Schon während der Verhandlungen über den ständischen Verfassungsentwurf hatte sich eine Diskussion darüber entsponnen, wem die Steuern gehörten bzw. ab wann ein Eigentumsübergang stattfand und wer folglich von welchem Zeitpunkt an auf die Mittel zugreifen durfte⁶²⁸. Die zentrale Frage war, in welchem Verhältnis der einzelne Steuerzahler bzw. die von ihm entrichtete Summe zum Staat stehe. Die Abschaffung der dualistischen Strukturen hatte für das gesamte Finanzwesen einen

⁶²⁴ Verhandlungen, Bd. 12, 35. Abt., Prot. 196 vom 23. April 1817, Beilage Nr. 2: Bericht der am 27. März niedergesetzten Committee, die fünf Hauptpunkte der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem provisorischen Vice-Präsidenten Weishaar, S. 146–173, hier S. 163–173, Zitat S. 170f.

⁶²⁵ WEISHAAR, Blicke, S. 77.

⁶²⁶ ESCHENMAYER, Reflexionen, S. 44–46.

⁶²⁷ Königliches Rescript auf die Adresse vom 8. Mai, an die versammelten Landstände vom 11. Mai 1817, abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 13, 37. Abt., Prot. 206 vom 12. Mai 1817, Beilage Nr. 4, S. 127–131, Zitat S. 130.

⁶²⁸ Im Juni 1815 hatten für Carl Heinrich Fetzer noch keinerlei Zweifel an den rechtlichen Verhältnissen bestanden. Er sprach explizit davon, dass die eigene Kassenhaltung aufzugeben nichts anderes bedeute, als zu Gunsten der Regierung auf das Eigentum an den Landesgeldern zu verzichten, ebd., Bd. 3, 7. Abt., Prot. 44 vom 23. Juni 1815, Beilage Nr. 2, verfasst von Fetzer, S. 95–118, hier S. 100–102.

Prozess des Umdenkens in Gang gesetzt. Ähnlich wie die Nutzung des Kammerguts durch die Einführung einer Zivilliste auf eine neue Grundlage gestellt wurde, forderte der Wandel auch das Rechtsverständnis heraus, das den Umgang mit den Landesgeldern jahrhundertlang geprägt hatte. Beispielhaft für jene Sichtweise, die Theorie und Praxis der altrechtlichen Zeit prägte, sei hier die Definition von Jakob Friedrich Weishaar wiedergegeben, mit der er Mitte 1815 den Anspruch auf eine separate Ständekasse zu verteidigen suchte:

„Landes-Gelder werden diese Einkünfte der Landes-Kasse genannt, weil sie entweder von den Unterthanen als solche bezahlt werden, wie Steuern, oder dem Volke geliehen, folglich Eigenthum desselben werden, wie Anlehen. Durch diese Benennung werden sie den Kammerrevenüen entgegen gesetzt, deren Eingang auf andern Gründen beruht, und welche wegen der Verbindlichkeit der Kammer alle Staats-Ausgaben zu bestreiten, Staats-Einnahmen genannt werden“⁶²⁹.

Carl Heinrich Fetzer bemühte sich, hier die Kontinuität trotz aller Veränderungen über 1806 hinweg gewahrt zu sehen. Er deutete das Verhalten des Regenten in dem Sinne, dass Friedrich I. Ende 1805 aus rein pragmatischen Gründen die Verwaltung der „Kräfte des Landes“ übernommen habe, ohne damit einen Eigentumsanspruch zu verbinden. Strategisch klug unterstellte Fetzer dem König bewusst nur gute Absichten. Den Ständen die Administration aus den Händen zu nehmen, war demnach etwas anderes als zu behaupten, dass die Steuerbeiträge nicht dem Land gehörten. Auf diese Weise betrachtet, ließ sich das Handeln des Königs auf eine für die Stände akzeptable Weise rechtfertigen⁶³⁰.

Vor dem Hintergrund dieser Einstellungen verwundert es nicht, dass ein ständischer Kommissionsbericht im Mai 1817 entschieden der königlichen Auffassung widersprach, dass die Landesgelder unmittelbar nach der Erhebung als Staatsgut zu betrachten seien. Die Erfüllung der von den Vertretern eingegangenen Steuerpflichtung sei „eine Verbindlichkeit des ganzen Volks“ und somit „die ganze Staatsbürgerschaft Schuldnerin“. Das, was die einzelnen Steuerzahler abliefern, könne kein Staatseigentum sein⁶³¹. Andernfalls hätte entgegen der württembergischen Steuertradition ein Einzel- statt eines Kollektivschuldnerverhältnisses bestehen müssen. Aus dieser Perspektive betrachtet erschien die Behauptung des Königs, die Steuern gingen unmittelbar nach der Ablieferung durch die Zahlungspflichtigen in das Eigentum des Staates über, als klarer Verstoß gegen das, was nach Altem Recht galt: „Der einzelne Steuer-Contribuent ist nur Schuldner der beson-

⁶²⁹ Ebd., Bd. 3, 9. Abt., Prot. 52, Beilage Nr. 2 vom 22. Juli 1815, Aufsatz von Weishaar: Prüfung einer vorgeschlagenen Modification der ständischen Kassen-Einrichtung, S. 201–223, Zitat S. 203.

⁶³⁰ Ebd., Bd. 5, 14. Abt., Prot. 72 vom 22. November 1815, Beilage Nr. 5: Vortrag des Herrn Repräsentanten Fetzer, über das Rescript vom 13. November 1815, S. 218–247, hier S. 232 f.

⁶³¹ Ebd., Bd. 13, 37. Abt., Prot. 207 vom 17. Mai 1817, Bericht über das Reskript vom 11. Mai 1817, S. 138–142, Zitat S. 139 und 141.

dem Corporation, zu der er gehört“⁶³², lautete die ständische Maxime. Ein unmittelbares Durchdringen des fiskalischen Anspruchs zum jeweiligen Steuerzahler gehörte nicht zu den Grundlagen des Steuerwesens. Vielmehr hielten die Stände am „Prinzip der solidarischen Verbindlichkeit“ fest⁶³³. Der Regierung gegenüber stand „das Volk als Ganzes“⁶³⁴ in der Pflicht. Die Verbindlichkeit des individuellen Kontribuenten war dagegen ausschließlich im Verhältnis zur Gesamtheit definiert. In diesem Sinne ist Albrecht List Recht zu geben, wenn er ausführt, dass „der einzelne Steuerzahler oder die einzelnen Korporationen nicht Schuldner des Staats bzw. der Regierung, sondern des Volkes“⁶³⁵ gewesen seien.

Entrichtet wurde ein Anteil an der kompletten Ausschreibungssumme, die von der Ständeversammlung gebilligt worden war. Mit einer persönlichen Forderung trat die Regierung selbst nicht an die Steuerzahler heran. Dies oblag allein den Eintreibern am Ort. Nach der altwürttembergischen Verfassung erfolgte die Besteuerung mittelbar und in hierarchisch klar bestimmter Reihenfolge: Die einzelnen Beiträge gingen zunächst in das Eigentum der Korporation über, und erst die Gesamtsumme wechselte in dem Moment endgültig den Eigentümer, in dem sie von den Ständen an die Staatskasse abgegeben wurde.

Um das Verhältnis zu verdeutlichen, in dem Regent, Stände und Steuerpflichtige zueinander standen, griff Christian Jakob Zahn im Mai 1816 auf ein „Gleichnis“ zurück⁶³⁶. Er erzählte von einem Kaufmann, der Waren an eine Gesellschaft geliefert habe und nun beabsichtige, sich wegen der Bezahlung selbst an jedes Mitglied zu wenden, anstatt das gesammelte Geld von einem ausgewählten Faktor anzunehmen. Außerdem wolle der Kaufmann Überschüsse bereits als Abschlag auf zukünftige Lieferungen behalten. So wie die Gesellschaft, nicht aber ihre einzelnen Mitglieder gegenüber dem Kaufmann in der Pflicht war, erfolgte die Ablieferung der Steuern über einen Zwischenschritt, nämlich die Stände bzw. die ständische Kasse. Bis zur Abgabe der eingezogenen Gelder wirkten die Stände in diesem Sinne durchaus administrierend und nicht nur kontrollierend.

Ebenfalls im Mai 1816 legte Heinrich Immanuel Klüpfel als Mitglied des Instruktionskomitees dar, dass sich das administrative Problem erledige, wenn alle Beteiligten von einer korrekten Definition von ‚Steuern‘ ausgingen. Wurde anerkannt, dass die eingezogenen Gelder nicht gleich Steuern waren, fiel die Argumentationsstrategie der Regierung in sich zusammen. Der Vorwurf, die Stände würden mit dem selbständigen Einzug der Steuern ihre rein kontrollierenden Kompetenzen überschreiten, war somit als haltlos zurückzuweisen,

⁶³² Ebd., S. 140.

⁶³³ HStAS, L 14 Bü 25, Sitzungsprotokoll der am 12. Mai niedergesetzten Kommission vom 13. Mai 1817, [S. 19].

⁶³⁴ LIST, Kampf, S. 55.

⁶³⁵ Ebd.

⁶³⁶ HStAS, L 14 Bü 21, Über Kap. XVI, Von der Verwaltung der Landesgelder, und die Note der k. Commissarien vom 9. Mai 1816, Beilage Nr. 2 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, verfasst von Christian Jakob Zahn.

„denn die Beitreibung der Steuern ist allerdings bloß Sache der Stände. Wie sollte der Regent darauf einen eigenthümlichen Anspruch haben, so lange sie ihm nicht wirklich von ihnen als Stell-Vertretern und gleichsam den Trägern der einzelnen Steuer-Contribuenten tradirt und bezahlt sind? Erst durch die Tradition gehen sie in sein Eigenthum über. Erst von dem Momente der Zahlung datirt sich seine Dispositions- und Administrations-Befugniß darüber. Ein Geld, das zur Steuer-Zahlung bestimmt ist, wird ganz uneigentlich Steuer genannt: es ist vor seiner Entrichtung nur – Geld. [...] Das gebrauchte Argument als wollten die Stände aus ihrem Standpunkte einer controlirenden Behörde heraustreten, ist also geradezu zu invertiren. Sie setzen nämlich den Besitz und das Eigenthum, folglich auch die Administration über die Steuer, welche die einzelnen SteuerContribuenten zu entrichten haben, so lange fort, bis sie in die StaatsCasse geflossen sind; und nun erst fangen sie an sich als controlirende Stelle der Verwendung Selber zu betrachten.

Der König hingegen würde vielmehr aus seinem Standpunkte heraustreten, wenn er sich ein Eigenthums- und als Ausfluß hievon ein Administrations-Recht über ein Geld anmassen wollte, das zur Steuerzahlung erst bestimmt ist, während ihm über die richtige Beitreibung der Steuer nur eine Art von Ober-Inspectionsrecht zukommt⁶³⁷.

Die Aufsicht wiederum konnte der König nach Klüpfels Darstellung insofern ausüben, als die Obereinbringer einer gemeinschaftlichen Steuerbehörde unterstellt sein sollten. Ebenso würde die Regierung die Prüfung der Rechnungen überwachen, wie sie die Stände durchführten. Hier schloss sich der Kreis zur Diskussion über die ständische Steuerkasse im Allgemeinen und die Besetzung der Kassierer- bzw. Kontrolleurstellen im Besonderen.

Die von Klüpfel angesprochene „Fortführung des Eigentums“ durch die Stände ist zunächst im Verhältnis zur Regierung zu verstehen, definiert jedoch zugleich die rechtliche Beziehung zwischen Ständen und Steuerpflichtigen. Die Stände nahmen das Recht auf Schutz des Eigentums, das dem Volk vom König zugesagt war, weiter wahr, wenn die Kontribuenten ihre Beiträge abgeliefert hatten:

„Da die Subsistenzmittel des Staats [...] aus dem Erwerb und dem Eigenthum des Volkes hervorgehen, so knüpft sich auch das volle Recht des Eigentums, ohne welches jeder Staat ein wahres Nichts sein würde, an alle Abgaben und Steuern. [...] In der Sphäre jenes Eigenthumsrechts liegen unverkennbare Bestimmungen: 1) Was bedarf der Staat zu seinen Functionen, Wird die Steuer auch zu dem verwendet, wozu sie bestimmt ist? Ist auch ein sparsamer Staatshaushalt vorhanden, damit nicht unnöthige Lasten das Eigenthum und den sauern Erwerb des Volkes drücken? Daraus ergibt sich das wesentliche Rechte der Steuerverwilligung für das Volk mit allen den besondern Forderungen [...] Auf gleiche Weise knüpft sich an das Eigenthum auch das Dispositions-Recht in Hinsicht der Verwaltung, und dieß solange, bis es der allgemeinen Staats-Casse übergeben wird“⁶³⁸.

Es bestand demnach eine Art ‚Eigentumsvorbehalt‘, der jenseits der Frage, ob es eine direkte oder indirekte Zahlungspflicht an die Regierung gebe, auf einem elementaren Unterschied beruhte, den Christian Jakob Zahn benannte:

⁶³⁷ HStAS, L 14 Bü 21, Relation über Cap.XVI, besonders in Beziehung auf die Note der k. Commissarien, Beilage Nr.1 vom 22. Mai 1816 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816, verfasst von Klüpfel, [S.1 f.].

⁶³⁸ ESCHENMAYER, Worte, S. 9.

„Man fragt billig: was wird eigentlich verwilligt. Ist es die Abgabe? Oder ist es die Summe des Staats-Bedarfs? Die Abgabe kann es nicht seyn: diese ist nur Mittel, um den eigentlichen Zweck, die Summe zu erreichen“⁶³⁹.

Anders ausgedrückt, die bewilligte Ausschreibung war nicht entscheidend. Das Land schuldete nicht das, was erhoben wurde, sondern das, was benötigt wurde. Dies konnte entweder weniger oder mehr sein als die tatsächlich entrichteten Abgaben. Im ersten Fall war das Land verpflichtet, auch das Fehlende noch zu zahlen. Im zweiten Fall wäre den Kontribuenten jedoch zu viel abverlangt worden. Auf den Überschuss könne die Regierung keinen Anspruch erheben, stellt Zahn klar, da das Volk nur die notwendige Summe beizutragen hatte. Ein Rest bleibe folglich Eigentum des Landes.

Ähnlich wie Klüpfel ein Jahr zuvor betonte der Abgeordnete Lang im Mai 1817 zusätzlich, dass der Regent sich selbst keinen Gefallen damit tue, den Einzug in der geplanten Weise selbst durchzuführen:

„Der Abneigung gegen eine LandesCasse werden hier in der That von der Regierung selbst Opfer gebracht, deren Größe diese selbst noch nicht gehörig zu würdigen scheine“⁶⁴⁰.

Insbesondere stünde die Regierung bei einem Einzugsverfahren ohne ständische Zwischeninstanz vor dem Problem, dass Teilrückstände nicht mehr durch die Gemeinschaft ausgeglichen werden würden, wie es in dualistischer Zeit üblich war⁶⁴¹. Vizepräsident von Weishaar vermutete dementsprechend, der König werde sich doch noch anders entscheiden, wenn ihm erst klar vor Augen stünde, welche Nachteile eine Abkehr vom traditionellen System mit sich bringen müsse. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aspekte kam die Kommission jedenfalls zu einem eindeutigen Schluss:

„So ergibt sich also, daß – betrachtet man die Sache aus ihren Gründen oder aus ihren Folgen – der Anspruch, daß die Steuer, welche der Einzelne an den Einbringer bezahlt hat, Staatsgut sey, mit den Grundsätzen des württembergischen Steuerrechts sich nicht vereinigen lasse“⁶⁴².

Freiherr von Wangenheim versuchte zu vermitteln, indem er erklärte, schon die abgelieferten Steuerbeiträge der Einzelnen würden dem Staat gehören, hätten aber bis zum tatsächlichen Eingang bei der allgemeinen Steuerkasse eher den Charakter eines „Depositums“. Über die Gelder der allgemeinen Steuerkasse habe dann allerdings einzig der König gemäß den Vereinbarungen zu verfügen⁶⁴³.

⁶³⁹ Verhandlungen, Bd. 7, 20. Abt., Prot. 111, Beilage 4 vom 18. März 1816, Vortrag des Repräsentanten D. Zahn von Kalw das Recht der Steuerbewilligung betreffend, S. 173–199, Zitat S. 181 f.

⁶⁴⁰ HStAS, L 14 Bü 25, Sitzungsprotokoll der am 12. Mai niedergesetzten Kommission vom 13. Mai 1817, [S. 21].

⁶⁴¹ Verhandlungen, Bd. 13, 37. Abt., Prot. 207 vom 17. Mai 1817, Bericht über das Reskript vom 11. Mai 1817, hier S. 140 f.

⁶⁴² Ebd., S. 138–142, Zitat S. 141.

⁶⁴³ Ebd., Bd. 13, 37. Abt., Prot. 207 vom 17. Mai 1817, Erläuterungen des Ministers von Wangenheim, S. 142–146, Zitat S. 144.

Die Diskussion verdeutlicht, dass die eigentumsrechtlichen Verhältnisse bei den Steuern ebenso einer klaren Definition harrten wie jene, die das Kammergut prägten. Während es im einen Fall darum ging festzulegen, welcher Teil der Erträge dem König mit seiner Familie und welcher dem Staat zugewiesen wurde, stand im anderen die Frage im Raum, was dem Einzelnen, dem Land oder dem Staat gehörte. Friedrich I. hatte die verschiedenen Vermögenskomplexe des Landes zusammengefasst und sich einer Zivilliste nicht verschlossen. Wilhelm I. setzte das Modernisierungswerk seines Vaters fort, indem er die formale wie administrative Trennung von Privat- und Staatseigentum vorantrieb. So wie der König zu Gunsten des Staates auf weitere persönliche Verfügungsrechte über das Kammergut verzichtete, sollten in der neuen konstitutionellen Ordnung auch die Steuern ein Bestandteil der öffentlichen Finanzen sein und weder theoretisch noch praktisch eine gesonderte landschaftliche Vermögensmasse darstellen⁶⁴⁴. Im Königreich Württemberg bedurfte es eines einheitlichen Finanzwesens unter zentraler Verwaltung, um das Funktionieren der ‚Staatsmaschine‘ nicht zu gefährden.

Die Entscheidung über das Eigentum an den Steuern wies dabei zugleich darauf hin, inwieweit auf dem Gebiet der Finanzen von einer unmittelbaren Beziehung zwischen den Untertanen und dem Staat die Rede sein konnte. In diesem Sinne dürfen die Auseinandersetzungen als Anhaltspunkt dafür gelten, wo nach Meinung der Verhandlungsführer der Staat an sich überhaupt begann. Für die Stände war klar, dass sie als Korporation nicht nur rechtlich, sondern auch institutionell dazwischengeschaltet waren. Der traditionelle Dualismus mochte hinter Württemberg liegen, doch ließen sich die alten ständischen Partizipationsansprüche nicht einfach ausblenden.

Eine wichtige Unterscheidung darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden. Während die Stände das Steuerbewilligungsrecht besaßen, lag das Besteuerungsrecht, d. h. die Befugnis, Steuern auszuschreiben, beim Landesherrn. Der Altrechtler Bolley wies in einem Vortrag vom Mai 1817 darauf hin, dass es nie die Stände gewesen seien, die dem Volk mitteilten, welche Steuern erhoben wurden. Dies hatte stets die Regierung übernommen, nachdem die Ständeversammlung einem entsprechenden Ansinnen zugestimmt hatte⁶⁴⁵.

Die Stände bekundeten, dass sie sich keine hoheitlichen Rechte des Königs anmaßen und ihre Rolle im Besteuerungsverfahren über die herkömmlichen Kompetenzen hinaus erweitern würden. Zugleich rief das Verhalten des Regenten wäh-

⁶⁴⁴ Zur festen Einbeziehung der Steuern in das staatliche Finanzwesen vgl. WINTERLIN, *Verfassung*, S. 55; LIST, *Kampf*, S. 79 f.

⁶⁴⁵ BOLLEY, *Finanz-Verwaltung*, S. 101 f. (Teil III: Entwurf eines Vortrags). Wenn Weishaar in einem Beitrag vom 22. Juli 1815 darauf hinwies, dass die württembergischen Regenten nie das Recht zur Steuererhebung besessen hätten, meint er damit wohl nicht den Vorgang der offiziellen Bekanntmachung, sondern den praktischen Prozess der Umlage und des Einzugs der Quoten, *Verhandlungen*, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 52, Beilage Nr. 2 vom 22. Juli 1815, Aufsatz von Weishaar: Prüfung einer vorgeschlagenen Modification der ständischen Kassen-Einrichtung, S. 201–223, hier S. 204–206.

rend der ersten Vertagung des Landtags erheblichen Protest hervor. Nachdem eine im März 1815 ausgeschriebene Steuer nur schleppend eingegangen war, unternahm Friedrich I. im Spätsommer desselben Jahres einen weiteren Anlauf, die benötigte, inzwischen gestiegene Summe beizutreiben. Die Stände werteten dieses Vorgehen als Missachtung ihres Steuerbewilligungsrechts und erhoben Beschwerde. Spätestens seit der König im Januar 1816 einen weiteren Exekutionsbefehl erlassen hatte, waren die Fronten verhärtet⁶⁴⁶. Obwohl die Regierung bemüht war darzulegen, dass es sich nicht um eine neue Steuer handeln würde und die Stände bei ihren Berechnungen von falschen Werten ausgingen, sie insbesondere den wachsenden Staatsbedarf ignorierten und nicht anerkennen würden, dass der König die Untertanen sogar schonen würde, da eigentlich noch mehr Geld fehlte, spitzte sich die Lage zu⁶⁴⁷.

König Friedrich stellte die aufgeladene Stimmung vor ein ernstes Problem⁶⁴⁸. Er kritisierte die Nachlässigkeit der Steuerbehörde, durch die in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden sei, dass die Steuern doppelt ausgeschrieben würden, und ordnete an, die Bevölkerung klar darüber zu informieren, inwieweit die aktuelle Erhebung immer noch auf die Verfügung vom 11. März 1815 zurückgehe⁶⁴⁹. Aber es half nichts. Die Proteste waren so massiv und wurden auch im Ausland mit derartig großer Aufmerksamkeit verfolgt, dass sich Friedrich I. Anfang September

⁶⁴⁶ Dazu ebd., Bd.6, 18. Abt., Prot. 92 vom 25. Januar 1816, Beilage Nr.2: Entwurf einer Adresse von dem Herrn Repräsentanten Lang betr. Steuerexekutionsbefehl, S.65–70 und Prot. 93 vom 26. Januar 1816, Beilage 1: An Se. Königliche Majestät von Württemberg Vorstellung der Stände-Versammlung vom 26. Januar 1816 wegen des Steuer-Executions-Rescripts vom 17. Januar 1816, S.82–87.

⁶⁴⁷ HStAS, E 31 Bü 248, Bemerkungen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten zu den ständischen Beschwerden, o.D., vermutlich 16. Oktober 1815. In diesem Zusammenhang werden Überlegungen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Württemberg seit 1790 sowie zur Zusammensetzung des „Nationaleinkommens“ angestellt, um damit den erhöhten Bedarf zu rechtfertigen; HStAS, E 1 Bü 64, Reskript des Königs betr. Eingaben der Stände, Kritik an Mißachtung der Gesetzes- und Formvorschriften, sowie Zurückweisung der Vorstellungen wegen der Jahressteuer 1815/1816 vom 3. September 1815; vgl. auch HStAS, E 1 Bü 60, Abschrift eines Gutachtens des in landständischen Angelegenheiten niedergesetzten Komitees in Reaktion auf die Eingabe der Ständeversammlung vom 26. Januar 1816 betr. Steuer-Exekution vom 12. Februar 1816; vgl. dazu Verhandlungen, Bd.7, 20. Abt., Prot. 112 vom 20. März 1816, Beilage Nr.3: Königliches Rescript auf die ständische Adresse vom 26. Januar, die directe Jahrssteuer von 1815–16, und die dem Staate als Folge des letzten Kriegs zugeflossenen Gelder betreffend, S.231–237.

⁶⁴⁸ Es stand zu befürchten, dass keine Steuern eingehen würden, denn es trafen bereits Eingaben ein, in denen die Berechtigung der Ausschreibung offen angezweifelt wurde. Vgl. Eingabe der Stadt Esslingen, HStAS, E 31 Bü 178.

⁶⁴⁹ HStAS, E 13 Bü 169, Konzept eines Reskripts an das Königliche Staatsministerium betr. Erhöhung der Steueraushebung für das Etatjahr 1815/1816 vom 29. August 1815; vgl. dazu auch HStAS, E 31 Bü 231, Protokoll der Staatsratssitzung vom 30./31. August 1815. Actum Ludwigsburg den 30. August 1815 Im Königl. Schlosse. Im Conferenz Zimmer in Gegenwart Seiner Königlichen Majestät Continuum im K. Residenz-Schlosse zu Stuttgart, den 31. August 1815.

entschloss, die Ständeversammlung entgegen seiner Wünsche wieder einzuberufen, um die Angelegenheit endgültig zu klären⁶⁵⁰.

Einmal mehr liefen die Dinge nicht so, wie von der Regierung erwartet oder erhofft. Aus dem Streit über die Steueraussschreibung erwuchs eine weitere prinzipielle Auseinandersetzung: Der Konflikt machte sich im Folgenden an der Frage fest, ob die Ständeversammlungen ab 1815 mit den Befugnissen früherer Landtage ausgestattet oder ausschließlich zusammengetreten seien, um gemeinsam mit dem König ihre zukünftige Handlungsfähigkeit herzustellen. Mit anderen Worten: Traten sie konstituierend, aber nicht konstituiert auf?

Auch in diesem Kontext wird deutlich, wie eng verfassungsrechtliche und finanzielle Fragen miteinander verknüpft waren. Die Konfliktfelder beeinflussten sich gegenseitig, wobei die hauptsächliche Strömungsrichtung unterschiedlich sein konnte. Wirkte der Streit über die Rückkehr zur ständischen Steuerkasse hemmend auf den Prozess der Verfassungsgebung, bewirkte das Fehlen einer gültigen Konstitution, dass ständische Rechte auf dem Gebiet der Steuererhebung nicht mehr oder noch nicht umgesetzt werden konnten bzw. durften. Bis weit in das Jahr 1816 hinein stritten Stände und Regierung darüber, ob die Ständeversammlung bereits vor der Verabschiedung einer neuen Verfassung befugt sei, auf der Grundlage entsprechender Informationen über die Steueransinnen des Königs zu entscheiden. Für die Stände war etwas anderes gar nicht denkbar⁶⁵¹, der Regent hingegen lehnte die Idee entschieden ab.

Friedrich I. verwies mehrfach auf den Umstand, dass die Versammlung zu keinem anderen Zweck einberufen worden sei, als mit der Regierung die zukünftige Verfassungsordnung auszuhandeln, mithin also jene Rechte zu begründen, deren Wahrnehmung die Mitglieder der Versammlung sich schon im Vorfeld anmaßen. Das Komitee in Landständischen Angelegenheiten fand besonders deutliche Worte:

„Es existiert also jetzt ein provisorischer Zustand der Dinge, in welchem in Beziehung auf das Verhältniß der Stände zu der Regierung ganz und gar wahr geworden ist, was sie früher selber behaupteten, daß sie sich nemlich durchaus noch nicht in der Lage befinden, um an anderen Verhandlungen, als an denen, welche auf die Verfassung selbst sich beziehen, Theil nehmen zu können. So wenig die Stände dadurch, daß sie Beschwerden und Bitten vorgebracht hatten, so angesehen seyn wollten, als wären sie verfassungsmäßig konstituiert: eben so wenig kann die Regierung dadurch, daß sie auf jene Beschwerden und Bitten Resolutionen ertheilt, so angesehen werden, als habe sie diese Versammlung als eine verfassungsmäßig konstituierte anerkannt, und müßte ihr nun die Rechte zugestehen, die ihr in dem frühern, von ihr nicht angenommenen Verfassungs-Entwurf angeboten worden waren.“

⁶⁵⁰ Zu den Protesten und ihren Folgen vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 219–236; GRUBE, Landtag, S. 495.

⁶⁵¹ Vgl. den Verweis auf die bereits erfolgte Anerkennung der Gültigkeit der alten Verträge in Verhandlungen, Bd. 9, 26. Abt., Prot. 144 vom 12. Juli 1816, Beilage Nr. 2: Vortrag des Repräsentanten Georgii von Rottweil, die Königlichen Resolutionen vom 19. und 24. Juni 1816 betreffend, S. 49–59.

Weiter hieß es über die Stände, sie hätten

„sich aus eigener Machtvollkommenheit gleichsam selbst constituirt, um Rechte geltend zu machen, die ihnen erst die herzustellende Verfassung gewähren wird [...]. Wenn diese Anmassung schon an sich alle staatsrechtlichen Formen verletzt, so wird sie noch gehässiger und unerträglicher dadurch, daß die Stände wo nicht beschlossen, doch zugegeben haben, dass jene ihre Befugnisse strafbar überschreitende Vorstellung gesetzwidrig gedruckt, und gleichsam als eine Aufmunterung zur Widersezlichkeit noch gesetzwidriger im Volk verbreitet wurde“⁶⁵².

Verschärft wurde der Konflikt dadurch, dass den Ständen zwar einerseits verweigert wurde, Befugnisse auszuüben, die ihnen erst die Verfassung geben konnte, andererseits aber von ihnen verlangt wurde, die Verpflichtungen, welche sich ebenfalls aus der zu verabschiedenden Konstitution ergeben würden, bereits vorher zu erfüllen⁶⁵³.

König Friedrich machte seine Minister und Behörden für die verfahrenere Situation verantwortlich und schenkte den Ratschlägen aus dem Finanzdepartement kaum Gehör. Er sah keine Notwendigkeit, das Volk im Detail über die Verwendungszwecke in Kenntnis zu setzen, die der Steueraushebung zugrunde lagen, wollte erst recht keine öffentliche Kritik an den Plänen aufkommen lassen. Es müsse dem Volk genügen zu wissen, dass die Gelder der Schuldentilgung dienen und nicht in die Staats-, geschweige denn die königliche Privatkasse flössen. „Aber den näheren Plan solle man nicht mittheilen“, bestimmte der Regent. „Man müsse den Leuten nicht mehr sagen, als was nothwendig sey. Sie seyen nur Stände, um eine Verfassung zu Stande zu bringen“⁶⁵⁴.

Anders als in der Kassenfrage drohte der Streit über die Steueraushebung direkte Konsequenzen zu haben, gefährdete er doch aktuell die Finanzierung der Staatstätigkeit. Das Staatsministerium bzw. das Finanzdepartement versuchten daher zu vermitteln und zeigten größere Kompromissbereitschaft. Die Minister von Mandelsloh, von Wintzigerode, von Lühe, von Zeppelin und von Otto stimmten dem König zu, dass er das Ausschreibungsrecht einseitig ausüben dürfe, solange die Ständeversammlung nicht als konstituiert gelte. In einem vorangegangenen Gutachten war gar die Rede davon gewesen, „daß ein Theil des Volks in dem Wahn

⁶⁵² HStAS, E 1 Bü 60, Abschrift eines Gutachtens des in landständischen Angelegenheiten niedergesetzten Komitees in Reaktion auf die Eingabe der Ständeversammlung vom 26. Januar 1816 betr. Steuer-Exekution vom 12. Februar 1816, [S.40–42]; vgl. dazu Verhandlungen, Bd.7, 20. Abt., Prot. 112 vom 20. März 1816, Beilage Nr.3: Königliches Rescript auf die ständische Adresse vom 26. Januar, die directe Jahrssteuer von 1815–16, und die dem Staate als Folge des letzten Kriegs zugeflossenen Gelder betreffend, S.231–237, hier S.236f.

⁶⁵³ Vgl. HStAS, E 1 Bü 64, Reskript des Königs betr. Eingaben der Stände, Kritik an Mißachtung der Gesetzes- und Formvorschriften sowie Zurückweisung der Vorstellungen wegen der Jahrssteuer 1815/1816 vom 3. September 1815.

⁶⁵⁴ HStAS, E 31 Bü 231, Protokoll der Staatsratssitzung im Residenzschloß am 18. März 1816, [S.4].

stehe, daß auch jezt schon alle Umlagen mit seinen Repräsentanten verglichen und verabschiedet seyn müssen“⁶⁵⁵. Dafür wiederum machte das Komitee in Landständischen Angelegenheiten eine kleine Untergruppe in der Ständeversammlung verantwortlich, die geradezu niederträchtige Schachzüge anwende:

„Diese Faction ist es, welche die ganze Versammlung zu dem Irrwahn führt, als dürfe man die Anerkennung des Rechts von der Regierung nicht erwarten, ohne daß man das Volk in drohender Stellung erhalte.“

Auch das Motiv war demnach klar:

„Sie wußten, daß es kein sicheres Mittel gibt, die Gunst des Pöbels im Volke zu gewinnen, als wenn man ihm die Aussicht zeigt, nichts mehr zahlen zu dürfen“⁶⁵⁶.

Es müsse daher deutlich gemacht werden, ließ sich das Komitee in Landständischen Angelegenheiten Anfang April 1816 vernehmen, dass ein Unterschied zwischen einer konstituierten und einer nur zum Zweck der Konstitutionsfindung einberufenen Ständeversammlung bestehe.

Zugleich wurde dem Landesherrn aber geraten, ausdrücklich zu betonen, dass dieser Zustand nur vorübergehend und die späteren Befugnisse schon in den Fundamentalpunkten niedergelegt seien. Es sollte zur Vermeidung von Missverständnissen in der Steueraushebung explizit erwähnt werden, dass sobald

„das Verwilligungs Recht der Stände festgesetzt seyn werde, von diesem Zeitpunkt an die ausgeschriebene Steuer-Umlage nur noch als eine provisorische, biß zur wirklich erfolgenden Verabschiedung gültige Verfügung in Wirkung bleiben solle“⁶⁵⁷.

Wenngleich die Stände zum aktuellen Zeitpunkt noch keine Ansprüche geltend machen könnten, hielten es die Staatsminister für strategisch unklug, keine Beteiligung an den Entscheidungen und Prüfungen zuzulassen:

„Was also auch den Behauptungen der Stände Versammlung mit Recht wird entgegengesetzt werden können, so ist doch vorauszusehen, daß das einseitige Ausschreiben der Jahressteuer, gegen den Willen der Stände, wenigstens von keinem entsprechenden Erfolge seyn wird“⁶⁵⁸.

⁶⁵⁵ HStAS, E 1 Bü 61, Gutachten des in Landständischen Angelegenheiten allergnädigst ernannten Comités dat. 1. April 1816, [S.3].

⁶⁵⁶ HStAS, E 1 Bü 60, Abschrift eines Gutachtens des in landständischen Angelegenheiten niedergesetzten Komitees in Reaktion auf die Eingabe der Ständeversammlung vom 26. Januar 1816 betr. Steuer-Exekution vom 12. Februar 1816, [S.30 und 29]; vgl. auch HStAS, E 31 Bü 60, Anbringen des Königlichen Staatsministeriums an den König betr. Vorlage des Gutachtens des Komitees in landständischen Angelegenheiten vom 29. Februar 1816.

⁶⁵⁷ HStAS, E 1 Bü 61, Gutachten des in Landständischen Angelegenheiten allergnädigst ernannten Comités dat. 1. April 1816, [S.5].

⁶⁵⁸ HStAS, E 31 Bü 1500, Anbringen des Departements der Finanzen betr. Jahressteuer 1816/1817 vom 8. April 1816, [S.3f.].

In der Versammlung vom 3. April 1816 wurde eine Eingabe an den König präsentiert⁶⁵⁹. Darin bedankten sich die Stände zunächst beim Landesherrn für die bislang getroffenen Maßnahmen. Sie erkannten die provisorische Steueraushebung als notwendig an, wiesen zugleich jedoch die gegen sie erhobenen Vorwürfe zurück. Es gelte zwei voneinander unabhängige Fragen zu beantworten: Erstens, ob dem württembergischen Volk sein Recht, ausschließlich bewilligte Steuern zahlen zu müssen, überhaupt entzogen werden konnte – und sei es nur vorübergehend⁶⁶⁰.

Zweitens gelte es zu klären, inwieweit die gegenwärtige Ständeversammlung in der Lage sei, das Bewilligungsrecht auszuüben. Über den ersten Punkt herrschte nach Ansicht der Stände bereits Konsens. Der Regent betrachte die alte Verfassung nicht länger als aufgehoben, sondern lediglich als suspendiert. Daran anzuknüpfen schien somit konsequent.

Auch die ständische Antwort auf die zweite Frage fiel eindeutig aus. Diejenigen unter ihnen, welche bezweifeln mochten, dass die aktuelle Versammlung die Steuern bewilligen dürfe bzw. müsse, seien in der Unterzahl, hieß es in der Eingabe⁶⁶¹. Gegenüber diesen Einzelmeinungen stehe die Mehrheit der Versammlung auf dem Standpunkt, dass die Stände schon in dem Moment ein Vertragsverhältnis mit dem König begründet hätten, in dem sie zusammentraten⁶⁶². Da auf der Basis der alten Verfassung verhandelt würde, hätten die Stände ohne Bedenken die dazugehörigen Rechte in Anspruch genommen. Es verwundere sie nun, dass der Landesherr ungeachtet der bisherigen guten Zusammenarbeit damit drohe, die Versammlung aufzulösen, wenn die Stände ihrer Forderungen nicht aufgaben:

⁶⁵⁹ HStAS, E 1 Bü 61, Abschrift einer ständischen Eingabe betr. Jahressteuer 1815/1816 vom 3. April 1816, abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 7, 21. Abt., Prot. 117 vom 3. April 1816, Beilage Nr. 4, S. 99–111; vgl. ebd., Beilage Nr. 3: Gutachten eines ständischen Committee über diesen Gegenstand, S. 88–99.

⁶⁶⁰ HStAS, E 1 Bü 61, Abschrift einer ständischen Eingabe betr. Jahressteuer 1815/1816 vom 3. April 1816, [S. 18].

⁶⁶¹ Zu den prominenten Vertretern der Ansicht, dass die Ständeversammlung während der Übergangszeit bis zur Verabschiedung einer neuen Konstitution nicht auf dem Recht bestehen könne, die Steuern zu bewilligen, gehörte Johann Friedrich Cotta. Auch Ludwig Friedrich Griesinger vertrat die Kontra-Position. Er sprach zudem den Oberämtern das Recht ab, die Zahlungen zu verweigern, Verhandlungen, Bd. 7, 20. Abt., Prot. 113 vom 21. März 1816, Beilage Nr. 1: Vortrag des Repräsentanten Dr. Griesinger, das noch nicht Constituiertseyn der Versammlung betreffend, S. 241–253. Fetzer hingegen argumentierte auf der Pro-Seite, ebd., Bd. 7, 21. Abt., Prot. 117 vom 3. April 1816, Beilage Nr. 5: Vortrag des Repräsentanten Dr. Fetzer gegen den Vortrag des Repräsentanten Dr. Griesinger vom 21. März 1816 das „Nichtconstituiertseyn der Versammlung“ § 1 betreffend, S. 112–127. Ein Problem, auf das hier nicht näher eingegangen werden kann, stellten die Unterschiede zwischen den einstigen Rechtsstrukturen in Alt- und Neuwürttemberg dar. Zur gespaltenen Meinung der Ständevertreter vgl. NEUGEBAUER-WÖLK, Revolution und Constitution, S. 499–510.

⁶⁶² Vgl. Verhandlungen, Bd. 9, 26. Abt., Prot. 144 vom 12. Juli 1816, Beilage Nr. 2: Vortrag des Repräsentanten Georgii von Rottweil, die Königlichen Resolutionen vom 19. und 24. Juni 1816 betreffend, S. 49–59, hier S. 50.

„Denn ist das Recht der Selbstbesteuerung ein die Rechtmässigkeit jeder Staatsform bedingendes, ein von E[uer] K[öniglichen] M[ajestät] Allerh[öchst] Selbst anerkanntes VolksRecht, kann folglich die Verwirklichung desselben rechtlich auch nicht einen Augenblick aufgehalten werden“⁶⁶³.

Die Regierung geriet mehr und mehr in Zugzwang, denn wegen des dringenden Bedarfs konnte die Erhebung nicht warten. Der Rechtsstreit zwischen dem Landesherrn und den Ständen war nicht das einzige Hindernis, das einem raschen Erfolg der Ausschreibung im Wege stand. Allein die Höhe der angesetzten Summe werde für Unmut in der Bevölkerung sorgen, sah das Komitee in Landständischen Angelegenheiten voraus. Um die Jahressteuer für 1816/17 unter diesen Umständen abzusichern, schien es ratsam, bereits vor der Konstituierung der Ständeversammlung das umzusetzen, was später ohnehin erfolgen würde. Warum sollte den Ständen nicht der Etat, auf dessen Grundlage nach Erlass der Verfassung über die Steuerbewilligung entschieden wurde, schon vorab vorgelegt werden, wenn sich dadurch Probleme vermeiden ließen? Wörtlich hieß es im Gutachten:

„Au. Unterzeichnete halten die offene Mittheilung des Finanz Etats nicht nur für das Wirksamste, sondern auch für das einzige Mittel, wodurch den unter dem Volk vorherrschenden Vorurtheilen, und dem Mißtrauen gegen das Gouvernement, begegnet werden kann, und dasselbe scheint ihnen um so unbedenklicher, als vermöge der in den Fundamental-Punkten gegebenen allerhöchsten Zusicherung dieser Etat den Ständen nach errichteter Verfassung ohnehin mitgetheilt werden soll; da aber die Stände in ihren jetzigen Verhältnissen sich noch nicht für berechtigt halten dürfen, über den Finanz Etat Ausstellungen zu machen, so würde der Mittheilung zugleich die ausdrückliche Bestimmung beyzufügen seyn, daß solche nur allein zu ihrer Nachricht und zur Vorbereitung einer künftigen Berathung geschehe“⁶⁶⁴.

Die Empfehlung des Departements der Finanzen an den König lautete schließlich,

„daß, wengleich die Stände Versammlung, nach den behaupteten Principien, nicht als eine zu Ausübung aller Funktionen der Stände constituirte Versammlung anzusehen ist, und ihr in ihrem provisor[ischen] Zustande nicht die Rechte einer solchen constituirten Nationalrepräsentation eingeräumt werden können, gleichwohl die vorläufige Communication des Finanz Etats an dieselbe, und die Beyziehung ständischer Mitglieder zur Revision desselben, unter den vom Comité um deswillen angetragenen Modifikationen, zu genehmigen seyn dürfte“⁶⁶⁵.

Nur, wenn die Stände beteiligt würden, sei zu erwarten, dass die Revision des Etats „dem Lande eine beruhigende Überzeugung gewähren werde“⁶⁶⁶.

König Friedrich I. lenkte bis zu einem gewissen Grad ein. Zuversichtlich, dass bald eine Verfassung verabschiedet werden würde, erklärte sich der Regent bereit,

⁶⁶³ HStAS, E 1 Bü 61, Abschrift einer ständischen Eingabe betr. Jahressteuer 1815/1816 vom 3. April 1816, [S. 52 f.].

⁶⁶⁴ HStAS, E 1 Bü 61, Gutachten des in Landständischen Angelegenheiten allergst. ernannten Comités dat. 1ter April 1816, [S. 10–12].

⁶⁶⁵ HStAS, E 31 Bü 1500, Anbringen des Departements der Finanzen betr. Jahressteuer 1816/1817 vom 8. April 1816, [S. 5].

⁶⁶⁶ Ebd., [S. 4].

die eigentliche Ausschreibung der Jahressteuer einstweilen auszusetzen. Stattdessen sollte vorläufig ein Drittel der Vorjahressumme an direkten Steuern eingezogen werden, da er hier letztlich ohnehin keine Verminderung erwartete⁶⁶⁷. Dem Vorschlag seiner Minister, die Stände bereits vor Ende der Verhandlungen aktiv in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, erteilte der König hingegen eine klare Absage und hielt sich damit an die Empfehlung des Komitees in Landständischen Angelegenheiten⁶⁶⁸. Er begründete dies damit, dass

„eine solche Einräumung eine verderbliche ganz gegen alle Ordnung gehende, und nach gegenwärtigen Verhältnissen völlig unzulässige Maasregel seyn würde, und erst dann, wenn nach festgesetzter, und von den Landständen angenommener Verfassung das Beystimmungs- und Einsichts-Recht derselben bey dem Ausgaben-Etat bestimmt seyn wird, eine solche Communication an die Stände-Versammlung statt finden kann“⁶⁶⁹.

Bei allem Beharren auf der grundsätzlichen Rechtsposition ist erkennbar, dass sich die Regierung schon aus rein praktischem Interesse um eine Entschärfung des Konflikts bemühte. Von Erfolg war dieser Versuch allerdings nicht gekrönt. Er drohte im Gegenteil in einem finanziellen Desaster zu enden, denn die vorläufige Erhebung erwies sich schon nach wenigen Monaten als unzureichend. Im August 1816 fehlte der Generalstaatskasse eine so bedeutende Summe, dass die gesamte Jahressteuer für das Etatjahr 1816/17 in Höhe von 2.400.000 fl. erhoben werden musste. Da nach wie vor kein Ende der Verhandlungen in Sicht war, schrieb Friedrich I. die komplette Summe einseitig aus. Er ordnete an, dass der Einzug so zügig wie möglich betrieben werden sollte, wobei jedoch auf die Erntetermine Rücksicht zu nehmen war, um die Kontribuenten möglichst in jener Phase zu belasten, in der sie über die entsprechenden Gelder verfügten⁶⁷⁰.

Der König selbst war mit dieser Entwicklung der Dinge mehr als unzufrieden, trat doch nun wieder genau der Fall ein, den die Regierung hatte verhindern wollen. Oder noch schlimmer: Das Volk mochte wegen des Verzichts auf die einseitige Ausschreibung im April erst recht die Überzeugung gewonnen haben, dass ein solches Vorgehen anerkanntermaßen unrechtmäßig sei. Friedrich gab den Mitgliedern des Komitees in Landständischen Angelegenheiten die Schuld an jeglicher Verzögerung, die den Prozess der Verfassunggebung behinderte. Von der im April bekundeten Zuversicht wollte der Regent inzwischen nichts mehr wissen. Er bestritt, dem Optimismus seiner Berater je Glauben geschenkt zu haben, und sparte angesichts der ungünstigen finanziellen Position, in der er sich befand, nicht mit Kritik:

⁶⁶⁷ Verhandlungen, Bd. 8, 22. Abt.(b), Prot. 122 vom 24. Mai 1816, Beilage Nr.4: Steuerreskript vom 24. April 1816, S. 28 f.

⁶⁶⁸ Vgl. HStAS, E 1 Bü 61, Gutachten des Komitees in Landständischen Angelegenheiten vom 17. April 1816.

⁶⁶⁹ HStAS, E 31 Bü 1500, Reskript an das Staatsministerium betr. Etatprüfung und Steueraussschreibung 1816/1817 vom 20. April 1816, [S. 1 f.].

⁶⁷⁰ HStAS, E 31 Bü 1500, Entwurf der Steueraussschreibung für das Etatjahr 1816/1817, o. D. vermutlich 22. August 1816.

„Es ist eine traurige Erfahrung und ein neuer Beweis, wie gefährlich es für den Staat ist, wenn mit dessen Zutrauen beehrte Diener, durch einseitige, excentrische, unüberlegte Ansichten geleitet, die wichtigsten Angelegenheiten leichtsinnig behandeln, Versicherungen geben, die in Kurzem durch die That sich widerlegen und durch welche die oberste Staats-Behörde irre geleitet und zu Anträgen an den Regenten vermacht wird, deren Folgen so bedenklich sind, wie in dem gegenwärtigen Fall“⁶⁷¹.

Durch das vorschnelle Handeln habe die Regierung der Gegenseite in die Hände gespielt. Die ganze Angelegenheit gipfelte darin, dass die Stände erklärten, das Volk sei bei einer einseitigen Steueraussschreibung nicht zur Zahlung verpflichtet. Eine entsprechende Ankündigung hatte die Ständeversammlung bereits am 12. Juni 1816 gemacht, als sie zwar der provisorischen Ausschreibung eines Drittels der Vorjahressteuer zustimmte, gleichzeitig aber betonte, dass diese Alternative prinzipiell nicht minder unzulässig sei als die vollständige Erhebung, da auch der Summe des Jahres 1815/16 keine ständische Bewilligung zugrunde läge, ganz zu schweigen davon, dass sie nicht in die Landeskasse geflossen sei. Vorab-Einzüge hatte es zwar auch in altrechtlicher Zeit geben, doch galten für diese andere Regeln. Der einzige Grund, aus dem die Stände der Übergangsregelung dennoch zustimmten, war ihre Zuversicht, dass der König baldmöglichst dafür sorgen würde, dass die Verabschiedung der Steuern wieder auf dem üblichen Wege erfolgen könnte. Die Versammlung warnte:

„Sollte diese Hoffnung nicht erfüllt werden, so würden die Stände genöthigt seyn, gegen jedes weitere Vorschreiten zu protestiren, und das Volk zu Entrichtung einer einseitig ausgeschriebenem Steuer nicht für verbunden erklären“⁶⁷².

Das königliche Staatsministerium reagierte empört und scheute sich nicht, „eine solche den Untergang des Staats herbeyrufende Aeußerung eine verbrecherische zu nennen“⁶⁷³. Im Grunde müsste die Ständeversammlung unverzüglich aufgelöst werden, hieß es in einer Eingabe an den König vom 17. Juni 1816. Damit wäre jedoch für den Fortschritt der Verhandlungen und die Klärung der Steuerfrage wenig gewonnen gewesen. Das Staatsministerium hielt es daher für besser, zunächst nur eine Verwarnung auszusprechen und die Auflösung für den Fall anzudrohen, dass es zu weiterem Ungehorsam käme. Um den Druck zu erhöhen, sollte von einer neuen Einberufung keine Rede sein. Geplant war eine solche allerdings, denn ohne eine Ständeversammlung konnte weder die Verfassunggebung voranschreiten noch der Steuerstreit beigelegt werden.

⁶⁷¹ HStAS, E 31 Bü 1500, Reskript an das Staatsministerium betr. Jahressteuer 1816/1817 vom 18. August 1816, [S. 3].

⁶⁷² HStAS, E 1 Bü 62, Abschrift au. Eingabe der Stände-Versammlung, d.d. 12. Juni 1816, [S. 4]; abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 8, 24. Abt., Prot. 132 vom 11. Juni 1816, Beilage Nr. 1: Adresse, die vorläufige einseitige Ausschreibung der Steuer betreffend vom 12. Juni 1816, S. 74–76.

⁶⁷³ HStAS, E 1 Bü 62, Anbringen des Staatsministeriums an den König vom 17. Juni 1816, [S. 2].

Am 19. Juni nahm König Friedrich selbst Stellung zu den Eingaben der Stände vom 3. April und 12. Juni 1816⁶⁷⁴. In einem Reskript legte er abermals dar, dass die Aufgabe der aktuellen Versammlung darin bestehe, über die Rechte des Volkes zu verhandeln, nicht aber darin, diese auszuüben. Durch den rein konstituierenden Charakter der Versammlung sei ausgeschlossen, dass die Stände zum gegenwärtigen Zeitpunkt über Steuern entscheiden könnten. Um das Bewilligungsrecht umgehend in Kraft zu setzen, müssten entweder die alten und neuen Landesteile unterschiedliche Konstitutionen erhalten – was niemand wolle – oder die alte Verfassung auf das ganze Königreich ausgedehnt werden – was der König nicht wolle –, belehrte er die Stände. Unter den gegebenen Umständen müsse es als eine Verletzung der staatsbürgerlichen Pflichten angesehen werden, wenn die Untertanen sich weigerten, die einseitig ausgeschriebenen Steuern zu bezahlen.

In der Ständeversammlung wurde ausgiebig über die Haltung des Königs diskutiert. Georgii legte in einem Vortrag dar, dass es vorrangig sei, eine Lösung für das Steuerproblem zu finden. Angesichts der Dringlichkeit der Finanzfrage müssten alle anderen Querelen in den Hintergrund treten. Der Ständevertreter gab der Überzeugung Ausdruck, „daß die Abhülfe und die interimistische Regulirung der Steuern nicht von dem immer noch sehr unsichern Erfolg der Unterhandlungen über den neuen Verfassungs-Vertrag abhängig gemacht werden könne.“ Konkret hieß dies für ihn:

„[D]a wo der allgemeine Nothstand, das Wohl des Staats und die erste und höchste Pflicht des Regenten [es] gebieten, kann die sehr unfruchtbare Streitfrage: ‚Sind die Stände constituirt oder sind sie es nicht?‘ in keinen Betracht kommen“⁶⁷⁵.

Georgii wollte die richtigen Prioritäten gesetzt wissen, denn seiner Einschätzung nach war das Königreich akut durch einen Missstand bedroht, der jenseits der Auseinandersetzungen darüber lag, ob die Stände in der gegenwärtigen Situation befugt seien, Steuern zu bewilligen oder zu verweigern. „Der Verbrauch bei dem Hof, beim Militär und in der Administration steht mit den Kräften des Landes in keinem Verhältnis“⁶⁷⁶, brachte Georgii seine Sorgen auf den Punkt. Unabhängig von sämtlichen rechtlichen Aspekten könne das Volk die ihm aufgebürdete Last nicht tragen, lautete sein Urteil. Selbst die Verhandlungen über das Verfassungswerk müssten zurückstehen, wenn es darum ging, den Ruin von Württemberg abzuwenden. Für den Ständevertreter lag auf der Hand, dass eine erfolgreiche Konstitution ohnehin nur unter der Voraussetzung entstehen konnte, dass zunächst die finanzielle Krise überwunden wurde. Die Stände hätten schließlich gar keine

⁶⁷⁴ HStAS, E 1 Bü 62, Abschrift Reskript an die versammelten Landstände vom 19. Juni 1816, abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 9, 25. Abt. a, Prot. 138 vom 25. Juni 1816, Beilage Nr. 1, S. 34–39.

⁶⁷⁵ Ebd., Bd. 9, 26. Abt., Prot. 144 vom 12. Juli 1816, Beilage Nr. 2: Vortrag des Repräsentanten Georgii von Rottweil, die Königlichen Resolutionen vom 19. und 24. Juni 1816 betreffend, S. 49–59, hier S. 55–57, Zitate S. 57 f.

⁶⁷⁶ Ebd., S. 49–59, Zitat S. 55.

Möglichkeit, einen Verfassungsvertrag mit dem König zu schließen, solange die Regierung nicht „bedeutende Einschränkungen“ bei den Ausgaben vornahm. Auf der ständischen Seiten zeichnete sich mithin im Juli 1816 eine zweifache Blockade der Pläne ab, mit denen die Regierung das Finanzierungsproblem zu lösen gedachte. Ungeachtet aller sonstigen Streitpunkte waren die Stände erstens nicht bereit, dem Landesherrn die gewünschten Steuern zu genehmigen, wenn dieser nicht vorher wirkungsvolle Sparmaßnahmen traf, und zweitens ließen sie sich nicht darauf ein, ihr Bewilligungsrecht erst nach Abschluss des Verfassungsvertrages voll wahrnehmen zu dürfen.

Im August 1816 wurde die Lage kritisch. Die konstitutionellen und die finanziellen Probleme verstärkten sich gegenseitig. Eine einvernehmliche Lösung zu finden, wurde ebenso dringender wie unwahrscheinlicher. Die Regierung befand sich derart in Bedrängnis, dass Staatsrat von Hartmann vorschlug, den finanziellen Engpass mit Hilfe von Anleihen und eines Kredits der Hofbank zu überbrücken, wobei er den Bedarf der nächsten drei Monate auf 500.000–600.000 fl. schätzte⁶⁷⁷. Diese Vorgehensweise hielt er für die einzige Lösung, da die Alternative in jedem Fall Probleme aufwerfen musste. Würden die Stände nicht gefragt und würde die unbewilligte Steuer mit Härte eingetrieben, drohte das Verhältnis zwischen Herrn und Land dauerhaft Schaden zu nehmen. Auch die Möglichkeit, das Militär seinen eigenen Sold beschaffen zu lassen, erschien als Strategie unglücklich gewählt. Außerdem war der Erfolg nicht garantiert. Hartmann warnte vor der suggestiven Macht der Stände. Sie könnten dem Volk leicht glaubhaft machen, dass eine von ihnen bewilligte Steuer niedriger ausgefallen wäre. Käme es infolgedessen zu einer kollektiven Verweigerung, gäbe es praktisch keine Möglichkeit, zwischen denen zu unterscheiden, die das Geld nicht aufbringen konnten und deshalb Milde verdienten, und jenen, die schlicht nicht bereit waren zu zahlen und dafür zur Rechenschaft gezogen werden mussten⁶⁷⁸.

Staatsrat von Hartmann riet dennoch davon ab, die Ausschreibung von den Ständen bewilligen zu lassen, da damit unter Berücksichtigung der Vorgeschichte „eine ganz ungewohnte Schwäche der Regierung verrathen“ würde, die „eine unabsehbare Menge nachtheiliger Anomalien zur Folge haben“⁶⁷⁹ dürfte. Um keine Beiträge leisten zu müssen, könnten sich einige Widerspenstige der eigentlichen Meinung der Regierung anschließen, indem sie behaupteten, die Stände hätten vor Abschluss der Verfassung keine Befugnis, über die Steuern zu entscheiden. Daraus

⁶⁷⁷ HStAS, E 31 Bü 231, Votum des Staatsrats von Hartmann in der Staatsratssitzung vom 22. August 1816.

⁶⁷⁸ Genau diese Problematik – eine als zu streng und zu rücksichtslos empfundene Beitreibung hatte bereits 1815 den Protest der Stände heraufbeschworen und die Stimmung im Königreich aufgeheizt, vgl. HStAS, E 1 Bü 60, Abschrift eines Gutachtens des in landständischen Angelegenheiten niedergesetzten Komitees in Reaktion auf die Eingabe der Ständeversammlung vom 26. Januar 1816 betr. Steuer-Exekution vom 12. Februar 1816.

⁶⁷⁹ HStAS, E 31 Bü 231, Votum des Staatsrats von Hartmann in der Staatsratssitzung vom 22. August 1816, [S.4].

mochte dann die Folgerung abgeleitet werden, dass trotz der Bewilligung keine Zahlungspflicht bestehe. Wie die Regierung es drehte und wendete, der Eingang der Gelder aus dem Land schien weiterhin akut gefährdet zu sein.

In Gesprächen mit dem Staatsministerium entschied sich der König schließlich am 27. September 1816 noch einmal, die eigentliche Ausschreibung zu verschieben und es einstweilen dabei zu belassen, das Drittel der Gesamtsumme einzuziehen, dessen Erhebung die Stände im Juni zugestimmt hatten⁶⁸⁰. Es war nicht zuletzt dem Kronprinzen zu verdanken, dass der Landesherr einen nachsichtigeren Kurs einschlug. Friedrich Wilhelm hatte seinem Vater im Vorfeld geraten, die Ausschreibung mit einem Beisatz zu versehen, in dem der König anerkannte, dass es sich bei der aktuellen Steuererhebung solange nur um eine Übergangslösung handele, bis die Stände die Landesbeiträge bewilligt hätten. Durch die Vereinbarung einer neuen Verfassung allein würde die Ausschreibung dagegen nicht ihren provisorischen Charakter verlieren⁶⁸¹.

Trotz aller Bemühungen um einen Konsens in der Besteuerungsfrage schien die Regierung in einer Art Teufelskreis oder doch zumindest in einer Endlosschleife festzustecken. Hatte es bei der Wiedereinberufung der Stände Anfang März 1817 noch so ausgesehen, als stünde die Verabschiedung einer Konstitution für das Königreich kurz bevor, zerschlug sich diese Hoffnung wenige Wochen später, denn in der Sitzung vom 2. Juni 1817 lehnte die Ständeversammlung den königlichen Verfassungsentwurf ab. Damit war jede Planung hinfällig, die auf ein erfolgreiches Ende der Verhandlungen baute.

Dessen ungeachtet war Anfang Juni 1817 der Moment gekommen, die Steuer für das Etatjahr 1817/18 auszuschreiben. Obwohl dringender Bedarf an liquiden Mitteln herrschte, sah sich der Geheime Rat genötigt, dem König in der schwierigen Gesamtsituation einstweilen von einer Steuererhebung abzuraten⁶⁸². Da gerade erst die letzten zwei Drittel der Vorjahressumme eingezogen worden seien, käme eine erneute Belastung der Kontribuenten ungelegen⁶⁸³. Die Mitglieder des Geheimen

⁶⁸⁰ HStAS, E 31 Bü 1500, Reskript in Erwiderung auf das Anbringen und den Ausschreibungsentwurf vom 25. September 1816 vom 27. September 1816. Aus einem Schreiben des Generalfinanzdirektors von Otto an das Staatsministerium geht hervor, dass in der Folgezeit weiterhin zwei Probleme einer ordnungsgemäßen und zügigen Beitreibung der Steuern im Wege standen. Erstens, die Inkonsequenz der Beamten und zweitens die mangelhafte Zahlungsmoral der Steuerpflichtigen. Die Lage erforderte drastische Maßnahmen. Zum einen mussten sämtliche in den einzelnen Kassen irgendwie verfügbaren Gelder umgehend an die Hauptkasse abgeliefert werden. Zum anderen sollte die Besoldung der Einzugsbeamten solange ausgesetzt werden, bis sie den erforderlichen Einsatz zeigten, HStAS, E 31 Bü 1500, Schreiben des Generalfinanzdirektors von Otto an das Staatsministerium vom 20. Oktober 1816.

⁶⁸¹ HStAS, E 31 Bü 1500, Reskripte und Korrespondenz betr. Vorgehensweise bei Steuerzuschreibung 1816/1817 und zukünftige Regelung vom 14., 16. und 17. September 1816.

⁶⁸² HStAS, E 7 Bü 91, Anbringen des Geheimen Rats an den König, mit Genehmigungsvermerk desselben vom 2. Juni 1817.

⁶⁸³ Verhandlungen, Bd. 12., 35. Abt., Prot. 196, Beilage Nr. 1 vom 23. April 1817, Geheimen-Raths-Rescript an die versammelten Landstände die Umlage des Jahressteuer für das Etats-

Rats, namentlich von Lühe, von Zeppelin und von Wangenheim, von Otto, von Wächter und von Hartmann sowie Lempp und Kerner empfahlen dem König jedoch nicht nur aus diesem Grund, mit der Erhebung zu warten, sondern gaben auch zu bedenken, dass der Etat noch nicht abschließend geprüft und damit noch keine solide rechtliche Basis vorhanden sei.

König Wilhelm I. genehmigte den Vorschlag seiner Berater. Er musste jedoch gleichzeitig mit dem Finanzministerium abstimmen, welche alternativen Quellen erschlossen bzw. welche Zahlungen mit den geringsten Schwierigkeiten eingeschränkt oder ausgesetzt werden konnten. Finanzminister von Otto stellte den Ernst der Lage klar: Selbst bei einer sofortigen Ausschreibung stünden die Mittel zu spät zur Verfügung, um eine störungsfreie Staatsfinanzierung zu gewährleisten. Da jedes weitere Abzweigen von Geldern aus den Spezialkassen bedenklich erschien, blieb nur die Lösung, möglichst wenig auszugeben. Wichtig war jedoch, mit diesem Vorgehen kein größeres Aufsehen zu erregen, d. h. Zahlungen zwar zu begrenzen, aber nicht ganz einzustellen. Prinzipiell sollte die Devisen gelten, lieber mit der Tilgung der Schulden in Rückstand zu geraten, als eine Stockung der laufenden Ausgaben zu riskieren:

„Denn obgleich er (der Unterzeichnete) keineswegs miskennt, daß es von großer Wichtigkeit ist, die Schuldenzahlung in einem ungestörten Gange zu erhalten, so ist es doch für das Wohl des Staats und seiner Angehörigen noch wichtiger, daß die laufenden Ausgaben [...] zu den festgesetzten Zeiten erfolgen, wohingegen es im Wesentlichen weniger Nachtheil bringt, wenn die Kapitalablösungen um einige Monate verspätet werden, und es ist wol keinem Zweifel unterworfen, daß, wenn der Staat in dem unglücklichen Falle sich befindet, es entweder an den Zahlungen jener, oder dieser Art fehlen lassen zu müssen, die Alternative für das Letztere entscheidet“⁶⁸⁴.

Der König stimmte diesem Plan zu, befahl aber gleichzeitig, die getroffenen Absprachen auf das Strengste geheim zu halten. An der Zahlungsfähigkeit der Staatskassen sollte auf keinen Fall ein Zweifel aufkommen, denn dies hätte die Lage noch verschlimmert.

Die Argumente, mit denen der Streit darüber geführt wurde, wer die Steuerkasse verwalten durfte und in wessen Zuständigkeit der Einzug der Landesgelder fiel, flossen auch in die Auseinandersetzung über die Einrichtung der Finanzverwaltung im Allgemeinen ein. Ende Januar 1817 stellte Staatsrat von Wächter seine Sicht der Dinge vor⁶⁸⁵. Es gebe zwei Möglichkeiten, die Administration zu ordnen. Erstens könnten die Steuern und die Kammergutseinkünfte zusammengefasst und eine Deckungslücke dann jeweils durch Steuern geschlossen werden. Diese Lösung käme den Ständen entgegen, argumentierte von Wächter, da sie ihnen Einblick in

Jahr 1816 bis 1817 betreffend vom 16. April 1817, S. 144–146. Die Anordnung der Steuerumlage ist abgedruckt in: Staats- und Regierungsblatt, Nr. 27 vom 22. 04. 1817, S. 181–183.

⁶⁸⁴ HStAS, E 13 Bü 174, Anbringen des Finanz Ministers die Aussichten für den künftigen Kassenzustand betr. vom 2. Juni 1817, [S. 2].

⁶⁸⁵ HStAS, E 31 Bü 242, Votum von Wächters betr. Verwaltung der Staatseinkünfte/Beteiligung der Stände vom 31. Januar 1817.

sämtliche Einnahmen und Ausgaben verschaffe. Für die Regierung sei dagegen die zweite Variante vorteilhafter, nämlich von vornherein festzulegen, welche Ausgaben mit Kammergutsmitteln finanziert werden sollten, und für welche Steuern heranzuziehen wären. Diese Vorgehensweise verringere die Auskunftspflicht und vergrößere den Spielraum des Regenten. Außerdem entspreche sie eher dem alten System. Diejenigen Ausgaben, die mit Steuern bezahlt würden, dürften in der Regel leicht zu rechtfertigen sein, prognostizierte der Staatsrat. Zwar würden die Steuern von ständischem Personal eingezogen und die Kasse stünde unter der Verwaltung der Stände, doch genüge die Beaufsichtigung durch königliche Beamte. Von Wächter hielt es für wichtiger, sich mit den Ständen über die Verwendung der Gelder zu einigen, als im Detail über die Ausgestaltung der Administration zu diskutieren. Entscheidend sei schließlich, eine tragfähige Lösung für die übergeordneten Stellen zu finden. Die gemeinschaftliche Einzugsbehörde hielt von Wächter für eine solide Basis.

Wie viel von dem alten System in den regierungsfreundlichen Vorschlägen steckte, ist allerdings fraglich, denn dem alten Recht entsprach der zweite Weg im Grunde nur in Hinsicht auf die Trennung der Einkünfte und den Umfang der Mitteilungen. Ansonsten ständen die Stände jedoch unter den veränderten Bedingungen, d. h. konkret ohne eigene Kasse deutlich schlechter da, während für die Regierung der Vorteil nur dann vollständig vorhanden wäre, wenn es keinesfalls mehr zu Steuerretentionen kommen könnte. Richtig ist andererseits, dass es besonders wichtig war, die oberen Behörden auf eine Weise einzurichten, die den Interessen von Ständen und Regierung gleichermaßen entgegenkam.

Schon zu Beginn der Verhandlungen bemühten sich die Stände, den Konflikt zu entschärfen, indem sie das alte System in bestimmten Punkten den neuen Verhältnissen anpassten. Einerseits entschlossen, den Einfluss der Regierung auf die Verwaltung der Steuerkasse abzuwehren, zeigten sich die Stände gleichzeitig bereit, auf regulierender Ebene mit den Beamten des Landesherrn zusammenzuarbeiten. Eine gemeinschaftliche, dem Finanzministerium untergeordnete Steuerbehörde wurde als Lösung ins Gespräch gebracht. Sie sollte die Anweisungen erteilen, nach denen der Ausschuss die Steuern einzog. Verwaltet würden die Landesgelder dann allerdings in einer ständischen Kasse⁶⁸⁶.

Der Plan bestand darin, diesen exklusiven Anspruch der Stände auf die unmittelbare Administration der Landesgelder ungefährlich erscheinen zu lassen, da die Regierung indirekt doch eingebunden wäre, indem sie über die gemeinschaftliche Behörde an der Festlegung der Verwaltungsgrundsätze mitwirkte. Außerdem würden auf demselben Wege einzelne Beschlüsse im Rahmen des Einzugsverfahrens ebenfalls gemeinsam mit den Ständen gefasst, denn die gemeinschaftliche Behörde sollte auch über Repartitionen sowie Nachlässe entscheiden, bevor den Ständen

⁶⁸⁶ HStAS, E 1 Bü 55, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König vom 8./9. Mai 1815.

entsprechende Anträge zur Genehmigung vorgelegt würden⁶⁸⁷. Dass die Stände die Beschlüsse anschließend allein umsetzen, sollte nach ständischer Auffassung unter den genannten Bedingungen für den Landesherrn akzeptabel sein. Die Stände nahmen die geplante Regelung in § 1 Kapitel XVI ihres Verfassungsentwurfs vom September 1816 auf. Schon in den vorangehenden Beratungen hatten sie zudem die Forderung formuliert, dass die Einbringer der Steuern ausschließlich befugt seien, mit dem Generalsteuereassier abzurechnen und Zahlungsanweisungen einzig von der Generalsteuerkasse erteilt werden dürften. Das Steuerkollegium sollte im Tagesgeschäft keine aktive Rolle spielen⁶⁸⁸.

An der gemeinschaftlichen Besetzung des Kollegiums hielten die Stände aus strategischen Gründen fest, obwohl die Königlichen Kommissarien bereits im Mai 1816 erwarteten, dass Friedrich I. einer gemeinschaftlichen Steuerbehörde nicht zustimmen werde, da deren ständische Mitglieder zugleich der Versammlung angehören und folglich sowohl kontrollierend als auch verwaltend tätig wären⁶⁸⁹.

Wilhelm I. behielt in diesem Punkt zunächst grundsätzlich den Kurs seines Vaters bei. Der königliche Verfassungsentwurf von 1817 enthielt dagegen konsequenterweise die Bestimmung, dass eine Central-Steuer-Behörde eingesetzt werden sollte. Gemäß § 236 fielen im Einzelnen in den Kompetenzbereich dieses Gremiums: 1. die Bestätigung der von den Amtsversammlungen gewählten Einbringer, 2. der Abschluss von Verträgen, 3. der Entwurf der Repartition der direkten Steuern, 4. die Organisation der „Beitreibung“, 5. die Beantragung von Steuernachlässen, und 6. die Vorlage der Nachlass- und Repartitionspläne beim Finanzministerium, welches für die Weiterleitung an den ständischen Vorstand sorgte.

Bemerkenswerterweise zeigte sich Bolley, der so entschlossen wie kaum jemand für eine Steuerkasse unter ständischer Leitung kämpfte, in der Frage des Steuerinzugs versöhnlicher als viele andere Ständevertreter. Auf Kritik aus den eigenen Reihen reagierend argumentierte er, dass die Rechte der Stände durchaus gewahrt werden könnten, wenn diese den Einzug in Zusammenarbeit mit der Regierung erledigten. Eine gemeinschaftliche Steuerbehörde, wie sie das Instruktionskomitee vorgeschlagen hatte, wäre dazu von Nutzen gewesen. Auch ohne eine solche ließe

⁶⁸⁷ HStAS, L 14 Bü 19, Neues Caßen Project, verfasst von Bolley, Beilage Nr.7 (9) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI. Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816; HStAS, L 14 Bü 19, Gründe für die Abweichung von dem Bolleyschen Entwurf, verfasst von Weishaar, Beilage Nr.9 (11) zur Relation über die Verhandlungen in Betreff der Verwaltung der Landesgelder Cap. XVI, Beilage Nr.2 zum Protokoll des Instruktionskomitees vom 20./22. April 1816.

⁶⁸⁸ HStAS, E 31 Bü 240, Anbringen des Komitees in Landständischen Angelegenheiten an den König vom 13. September 1816.

⁶⁸⁹ HStAS, L 14 Bü 20, Note der königlichen Kommissarien über Cap. XVI, Von der Verwaltung der Landesgelder vom 9. Mai 1816, Beilage Nr.1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816. Zu den Befürchtungen, welche die Stände mit der tatsächlich erfolgten Kehrtwende der Regierung verbanden vgl. insbesondere das Protokoll und die Beilagen zur Verhandlung des Instruktionskomitees vom 24. Mai 1816 in HStAS, L 14 Bü 21.

sich jedoch auskommen, fuhr Bolley fort, solange den Ständen nur die Leitung der Steuerkasse zugesprochen wurde, sie über Umlage, Einzug und Nachlass von Steuern genau informiert wurden und zur Durchführung ihre Zustimmung erforderlich sei⁶⁹⁰. Selbst von einer rein königlichen Zentralbehörde im Steuerwesen ginge keine große Gefahr aus, da das Steuerkollegium lediglich für die Beitreibung der verabschiedeten Summen zuständig wäre. Ausgaben anzuerkennen oder abzulehnen fielen hingegen nicht in seine Verantwortung⁶⁹¹.

Bolleys Reaktion auf den königlichen Verfassungsentwurf war keineswegs das Ergebnis eines spontanen Sinneswandels; vielmehr hatte er sich als Mitglied des Instruktionskomitees bereits im Mai 1816 vorausschauend ganz ähnlich geäußert und den Verzicht auf eine gemeinsame Steuerbehörde unter den oben genannten Bedingungen für akzeptabel erklärt⁶⁹². Bolley hielt während der Verhandlungen konsequent an der Strategie fest, in vermeintlich weniger wichtigen Punkten Zugeständnisse zu machen, um im Gegenzug die Steueradministration erfolgreich für die Stände reklamieren zu können. Er unterschied dabei nicht nur zwischen den disponierenden Befugnissen der ständischen Kassenverwalter und der organisatorischen Funktion der übergeordneten Steuerbehörden, sondern erkannte sogar eindeutige Vorteile darin, die Regierung eng in das Einzugsverfahren einzubinden, denn, so argumentierte der Altrectler, es bedürfe eines gewissen Drucks, um die Steuerpflichtigen zur Zahlung zu bewegen. Außerdem wäre es taktisch klüger, die Regierung an der Erhebung zu beteiligen, da die Stände dadurch nicht allein für die Vorgehensweise verantwortlich wären. Etwaige Kritik oder gar Haß würden sich folglich allenfalls zum Teil gegen die Stände richten⁶⁹³.

Sympathien konnte Bolley mit dieser Haltung unter seinen Kollegen kaum gewinnen. Der Abgeordnete Fischer kritisierte in einem Kommissionsbericht, das „alt-verfassungsmässige Verwahrungs-Recht“ werde durch das Fehlen zwischen-geschalteter Landeskassen ebenso verletzt wie durch den Ausschluss der Stände von der Steuerverwaltung⁶⁹⁴. Es war somit von keiner geringen Bedeutung für den

⁶⁹⁰ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 108f. (Teil III: Entwurf eines Vortrags).

⁶⁹¹ Ebd., S. 114 (Teil III: Entwurf eines Vortrags).

⁶⁹² HStAS, L 14 Bü 20, Bolleys Votum Scriptum über Cap. XVI, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 10. Mai 1816.

⁶⁹³ HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kassenwesen, Beilage Nr. 6 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, verfasst von Bolley; zur vermeintlich größeren Effizienz der königlichen Beitreiber Verhandlungen, Bd. 3, 9. Abt., Prot. 48, Beilage Nr. 2 mit Unterbeilage vom 12. Juli 1815, Aufsatz von Cotta über das Kassenwesen: Bemerkungen zu der königlichen Resolution vom 3. Juni 1815, betreffend die Mitwirkung der Stände bei der Finanzverwaltung des Staates, S. 83–96, insbesondere S. 93 und 95.

⁶⁹⁴ Verhandlungen, Bd. 12, 35. Abt., Prot. 193 vom 27. März 1817, Beilage Nr. 3: Bericht des am 19. März niedergesetzten Comittees die wesentlichen Bestandtheile der Verfassung betreffend, verfaßt und vorgetragen von dem Präsidenten Fischer, S. 94–101, Zitat S. 98; HStAS, E 7 Bü 91, Bericht des Repräsentanten Fischer im Namen der den 19. März 1817 niedergesetzten ständischen Commission, o.D. einliegend Auszug aus Protokoll des Geheimen Rates vom 31. März 1817.

Fortgang der Verhandlungen, dass König Wilhelm I. den Ständen schon Ende Mai entgegen kam, indem er sowohl die Aufsicht und Leitung der allgemeinen Steuerkasse als auch den Einzug der Steuern statt der Centralbehörde einem Steuercollegium übertrug, dem auch drei ständische Mitglieder angehören sollten⁶⁹⁵.

⁶⁹⁵ Königliches Reskript an die versammelten Landstände vom 26. Mai 1817, abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 13, 37. Abt., Prot. 209 vom 30. Mai 1817, Beilage Nr. 6, S. 214–227, hier S. 226; vgl. FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 212; WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 106 f. Zu den Unterschieden zwischen ständischem und königlichem Entwurf vgl. FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 204 f. Bereits im März 1817 war unter Vertretern der Regierung darüber kommuniziert worden, inwiefern die Zusammensetzung der Centralbehörde präziser definiert werden sollte. Der Geheime Rat Dr. Karl Heinrich von Schwab (* 20. 03. 1781 † 23. 01. 1847) hatte sich dafür ausgesprochen, ein königlich-ständisches Mischgremium zu schaffen, HStAS, E 35 a Bü 5, Schreiben des Geheimen Hofrats Schwab an Staatsrat von Maucler vom 11. März 1817.

IV. Konstitutionalismus: Kompromiss zwischen Kontinuität und Wandel (1817/1818 bis 1819)

1. Königliche Weichenstellung

a) Fortführung des Reformprogramms

Am 4. Juni 1817, zwei Tage nachdem die Stände den königlichen Verfassungsentwurf mit 67 zu 42 Stimmen abgelehnt hatten, löste Wilhelm I. den Landtag auf und ließ nun die Magistrate und Amtsversammlungen abstimmen¹. Im Resultat ergab sich zwar auch hier nur eine knappe Mehrheit für die Verfassung, der König fühlte sich trotzdem darin bestätigt, sein Reformprogramm auf dem eingeschlagenen Weg fortzusetzen². Ein gutes Jahrzehnt nachdem Friedrich I. mit der Einrichtung des Staatsministeriums und der sechs Ministerialdepartements den institutionellen Grundstein für einen neuen Verwaltungsaufbau gelegt hatte, der dem Realsystem³ mit strenger Ressorttrennung entsprach, unternahm sein Sohn den zweiten entscheidenden Schritt.

Ziel des neuen wie des alten Regenten war es, einen leistungsfähigen konstitutionellen Staat zu schaffen. Federführend bei der Verwirklichung dieses Plans wurde ab September 1817 Karl August Freiherr von Malchus⁴, der als ehemals leitender Minister im napoleonischen Modellstaat Westfalen insbesondere um die Bedeutung eines einheitlichen, klar regulierten Finanzwesens wusste. Zum Missfallen vieler Württemberger stattete König Wilhelm den landesfremden Finanzfachmann von Beginn an mit umfangreichen Kompetenzen aus⁵. Per Reskript informierte er den

¹ GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 424–429.

² Dazu CORDES, Württembergischer Landtag, S. 125; GRUBE, Landtag, S. 500; PRESS, Württembergischer Landtag, S. 275 f.

³ Im Unterschied zum Provinzialsystem wird beim Realsystem der Geschäftsbereich nach sachlich-thematischen, nicht nach örtlichen Kriterien bestimmt. Vgl. hierzu KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen, S. 304–308; KÖRBER, Geschäftsgang, hier v. a. S. 100 f.

⁴ Karl August Freiherr von Malchus (* 27.09.1770 † 24.10.1840), ab 1811 Finanzminister des Königreichs Westfalen, ab 1813 zusätzlich Innenminister des Königreichs Westfalen, seit 10.11.1817 Präsident/provisorischer Chef des württembergischen Finanzdepartements, entlassen am 05.09.1818. Zur Biographie ULLMANN, Malchus; GERHARDT, Wangenheim; TREITSCHKE, Karl August von Wangenheim.

⁵ Die Übernahme von Malchus' in württembergische Dienste stieß auf Vorbehalte. In einem zeitgenössischen Journal ist die Rede von der Besorgnis, dass „Bonapartistische Einwirkungen“ zu erwarten seien (HStAS, E 4 Bü 1, Auszug aus dem Journal, die Zeiten, oder Archive für die neueste Staatengeschichte und Politik 1817, elftes Stück November 1817). Die Regierung holte ihrerseits im Vorfeld der Einstellung heimlich Informationen über die Lebensführung und die Tätigkeit sowie die Kontakte und die Reputation von Malchus

Geheimen Rat, dass Freiherr von Malchus als Präsident der Etatkommission eingesetzt werde, welche dem Finanzminister unterstellt die Kontrolle der gesamten Staatshaushaltung zu gewährleisten hatte⁶. Gleichzeitig wurde von Malchus mehrfach der Posten eines Vizepräsidenten übertragen. Nicht nur beim koordinierenden Oberfinanzkollegium, sondern auch bei allen zum Finanzdepartement gehörenden Sektionen, Direktionen und Administrationen platzierte ihn der König in der internen Hierarchie an zweiter Stelle. Die herausgehobene Position des Freiherrn fand ihren Ausdruck nicht zuletzt darin, dass sämtliche Unterlagen, die nachgeordnete Behörden an das Finanzministerium weiterleiteten, zuerst durch seine Hände gehen mussten⁷. Das Amt des Ministers der Finanzen hatte bis zu diesem Zeitpunkt der Minister des Inneren, von Otto, interimistisch ausgeübt. Nachdem er von dieser Aufgabe entbunden worden war, blieb der höchste Posten im Finanzwesen nominell zunächst unbesetzt. Als provisorischem Präsidenten fiel von Malchus allerdings auch ohne Ministertitel die Leitung des gesamten Departements zu. An ihm führte kein Weg vorbei.

Zur Häufung der Spitzenämter passte die Bandbreite der Pläne, die von Malchus für das württembergische Finanzwesen bereithielt. Im September 1817 befasste er sich mit einer Analyse der Abgaben im Königreich und formulierte Änderungsvorschläge⁸. Vor allem kritisierte er die Vermischung von Grund- und Gewerbesteuer. Hier bedurfte es nach seiner Einschätzung dringend einer Veränderung, da einerseits das Beitragspotential der wachsenden Industrie durch die hergebrachte Regelung nicht in vollem Umfang abgeschöpft werde und andererseits die Grundeigentümer zu stark belastet würden. Auch sei Jahre nach der Vereinigung der Landesteile immer noch keine Vereinheitlichung der Steuersätze erfolgt, so dass innerhalb des Landes für dieselbe Sache unterschiedliche Abgaben anfielen. Überzeugt davon, dass nur klare und den aktuellen Verhältnissen angepasste Grundsätze für Gerechtigkeit bei der Verteilung der Lasten sorgen konnten, empfahl von Malchus eine komplette Überarbeitung des bestehenden Systems. Die Umstrukturierung war allerdings nicht ohne ein neues Kataster denkbar, und ein solches für das König-

in München ein. Aus einem Bericht des Gesandten Graf Gallatin geht hervor, dass von Malchus selbst am liebsten einen Posten in der württembergischen Etatkommission übernehmen wollte, HStAS, E 4 Bü 1, Notizen über die Verhältnisse des Grafen von Malchus in München, Abschrift eines chiffrierten Schreibens der Gesandtschaft in München an Vellnagel vom 8. September 1817.

⁶ Als weitere Beamte der Kommission benannte der König die Finanzräte von Weckerlin, von Feder, Müller (vermutlich Carl Christoph) und Johann Christoph von Herdegen (* 20.03.1787 † 16.03.1861), 1815–1817 Oberfinanzrat bei der Krondomänensektion, seit 18.11.1817 Referent der Staatskontrolle, ab 23.09.1832 Chef des Departements der Finanzen.

⁷ HStAS, E 6 Bü 241, Konzept eines Reskripts an Geheimen Rat betr. Anstellung von Malchus vom 5. Oktober 1817.

⁸ HStAS, E 13 Bü 11, Analyse des Abgabe-Wesens in d. K. Württemberg und Vorschläge zur Abänderung desselben, September 1817, Unterschrift vom 5. Oktober 1817; vgl. dazu auch HStAS, E 4 Bü 1, Schreiben an das Staatssekretariat (Vellnagel) betr. grundsätzliche Neuorganisation der Finanzverwaltung und Civiladministration vom 27. August 1817.

reich zu erstellen, war ein ebenso aufwendiges wie kostspieliges Unternehmen. Nach von Malchus' Auffassung war der zu erwartende Gewinn die Investition von geschätzten eine Million fl. jedoch allemal wert.

Im Kern schlug von Malchus vor, indirekte Abgaben stärker zu gewichten, da in diesem Bereich noch etliche Ressourcen unerschlossen seien und zugleich die Steuerpflichtigen auf derartige Belastungen flexibler reagieren bzw. diese selbst beeinflussen könnten. Wenn das Land nicht vom wachsenden Bedarf erdrückt werden sollte, der nach von Malchus' Aussage mittlerweile bei 6.530.000 fl. oder fast 5 fl. pro Kopf lag, mussten neue Wege beschritten werden. Unter dem Strich erwartete der Experte von den vorgeschlagenen Maßnahmen eine allmähliche Entspannung der Finanzlage. Für ihn war nicht die Höhe, sondern die Verteilung der Steuern das entscheidende Kriterium. Er prognostizierte, das Volk werde mit dem richtigen System selbst eine größere Belastung als weniger schwer empfinden. Für die Zeit ab 1820 stellte von Malchus sogar einen Überschuss in Aussicht. Dies alles galt allerdings nur unter der Bedingung, dass es gelang, Ordnung in sämtliche Einrichtungen und Abläufe zu bringen. Im Herbst 1817 benannte von Malchus drei Punkte, die er für besonders kritische Hürden hielt:

Erstens ließ sich ein vollständiger Etat nicht aufstellen, solange etliche Posten aufgrund unzureichender Ermittlung und Dokumentation nur auf Schätzwerten beruhten. Dieses Problem berührte nicht einmal in erster Linie die Steuern, sondern es mangelte v. a. der Domänenverwaltung an „einer gründlichen Etatisierung“⁹. Daraus resultierte im Allgemeinen „die absolute Unmöglichkeit, [...] bei Posten von Hundert Tausend, selbst von einer Million Gulden, [...] die Angabe zu prüfen, oder die Annahme zu begründen“¹⁰. Zweitens war der Umfang der Staatsschuld mangels detaillierter und schlüssiger Unterlagen nicht bekannt: „Die Staats-Schulden-Casse soll seit dem Jahr 1813 nicht mehr abgeschlossen seyn, so wie von der General-Staats-Casse, für ein ganzes Jahr eine Rechnung gar nicht aufgestellt ist“¹¹. Selbst wenn die angenommene Summe von 26 Millionen fl. stimmte, musste noch geklärt werden, welchen Teil davon die früheren Reichsstädte und das wiederherzustellende Kirchengut zu tilgen hatten. Schließlich bestand drittens die größte Gefahr darin, dass verschiedene Etatjahre miteinander vermischt würden. Auf diese Weise deckten neue Einnahmen alte Schulden, ohne dass die Größenordnung der aktuellen Ausstände bekannt würde:

„Nichts ist für die Verwaltung so verderblich, als das Vermengen der Etat-Jahre, indem hierdurch die Mittel zur Bestreitung der laufenden Bedürfnisse, durch andere Ausgaben, als die, für welche sie bestimmt waren, absorbiert werden, und in der That ein Deficit entsteht, welches um so gefährlicher wird, je mehr und länger dasselbe durch das Verwenden der kurrenten Einnahmen für alte Schulden, versteckt bleibt“¹².

⁹ HStAS, E 13 Bü 11, Analyse des Abgabe-Wesens in d. K. Wirtemberg und Vorschläge zur Abänderung desselben, September 1817, Unterschrift vom 5. Oktober 1817, [S. 54].

¹⁰ Ebd., [S. 117].

¹¹ Ebd., [S. 118].

¹² Ebd., [S. 125 f.].

An allen diesen Fronten wollte von Malchus kämpfen – ein beeindruckendes Programm, doch auch ein teures und zeitintensives Großprojekt, das nicht immer mit den gewachsenen Strukturen in Einklang zu bringen war.

Zwar ließ sich von Malchus durchaus von der Annahme leiten, dass in Württemberg langfristig eine „Synthese aus überkommenen und modernen Finanzinstitutionen“¹³ die größten Erfolgsaussichten haben dürfte. Der zentrale Gedanke, den es zu beachten galt, war aber, dass die Stände als legislativer Part in keinem Bereich über selbständige Exekutivrechte verfügen sollten. Zur Zeit des Dualismus war es für die innere Ordnung des Herzogtums Württemberg geradezu wesensbestimmend gewesen, dass die Stände eine eigene, vom Landesherrn weitgehend unabhängige Kasse administrierten. In einem konstitutionellen Staat unter monarchischer Regierung standen den Ständen hingegen ausschließlich andere Wege der Partizipation offen. Ihre Mitwirkung hatte nach verfassungsmäßigen Regeln zu verlaufen und ihren hauptsächlichen Ausdruck in der Ausübung von Bewilligungs- und Kontrollbefugnissen zu finden. Hier wiesen elf Organisationsedikte vom 18. November 1817¹⁴ und fünf weitere vom 31. Dezember 1818¹⁵ die Richtung. Sie brachten verwaltungstechnische Neuerungen und ein Programm zur Verbesserung der Schulden-situation auf den Weg¹⁶. Die Edikte waren so konzipiert, dass sie einerseits Fakten schufen und dem Finanzsystem endgültig eine einheitliche und hierarchische Struktur gaben, andererseits jedoch Anschlussmöglichkeiten für ständische Forderungen boten, solange diese nicht in Sondereinrichtungen bestanden¹⁷. Hier steckten insbesondere die Edikte des Jahres 1817 den Rahmen ab, indem sie nicht nur „allgemeine Kompetenzzuordnungen“ vornahmen, sondern „auch ins Detail der Verwaltung“¹⁸ gingen. Insgesamt bildeten die Edikte einen Eckpfeiler der Reformmaßnahmen; vor allem setzten sie „über die spätere Verfassung von 1819 hinaus die fiskalischen Rahmenrichtlinien und Jahrzehnte hindurch die haushaltspolitischen Leitbilder in Württemberg“¹⁹.

¹³ ULLMANN, Malchus, S. 432.

¹⁴ Alle weiteren Ausführungen und Zitate basieren auf dem Abdruck der Edikte in: Staats- und Regierungsblatt, Nr. 70 vom 25. November 1817; Auszüge sind abgedruckt in MOSER, Finanzgesetze, S. 3–25, vgl. dazu auch die einleitenden S. XLIX–L. Vgl. dazu HStAS, E 13 Bü 212, Edikte vom 18. November 1817 und 31. 12. 1818, inklusive Personalverzeichnis und Organisation der Kameralämter vom 4. Juni 1819; vgl. dazu GRAWERT, Verfassungsstreit, S. 148–150; SCHNEIDER, Geschichte, S. 483 f.

¹⁵ Abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr. 4 vom 23. Januar 1819.

¹⁶ Eine recht kurze Übersicht über die im frühen 19. Jahrhundert, speziell zwischen 1817 und 1819 festgelegten Grundlagen bieten beispielsweise HOECK, Grundlinien, und GAUPP, Staatsrecht, S. 211–218.

¹⁷ ULLMANN, Malchus, S. 432.

¹⁸ BRANDT, Parlamentarismus, S. 324.

¹⁹ STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 163. Zum Stellenwert der Edikte vgl. auch RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S. 36 f.

Die Ideen, die von Malchus im September 1817 vorgestellt hatte, beeinflussten den Inhalt der Edikte von 1817 nachhaltig²⁰. Er verfügte über die notwendige Zielstrebigkeit, um seine Entwürfe durchzusetzen. Statt sich lange mit der Theorie aufzuhalten, präsentierte er zeitnah die vom Regenten gewünschten, konkret umsetzbaren Lösungen²¹. Daneben kamen aber auch andere Meinungen zum Tragen, denn die Ausarbeitung der Grundsätze oblag einer Kommission²², der neben dem Freiherrn von Wangenheim auch Justizminister Theodor Eugen Freiherr von Maucler angehörte. Letzterer wuchs zunehmend in die Rolle des neuen Vermittlers hinein, da der Regent seine ausgleichenden Vorschläge zu schätzen wusste. Von Wangenheim trat demgegenüber als Ratgeber wie als württembergischer Innenpolitiker in den Hintergrund. Im November 1817 löste ihn Freiherr von Malchus als leitender Minister ab, und von Wangenheim nahm seinen Dienst als Gesandter in Frankfurt auf²³.

In den personellen Veränderungen drückte sich ein Wandel in der Einstellung des Regenten aus, der nunmehr die zukünftige Staatsordnung konsequenter von altrechtlichen Einflüssen befreit sehen wollte. Zugleich profitierte er vom sinkenden Ansehen der bislang agierenden Ständevertreter, deren Hartnäckigkeit dem Land statt eines neuen Verfassungsvertrages nur die Auflösung der Versammlung gebracht hatte. Die weiteren Mitbestimmungsmöglichkeiten konnten damit nur geringer ausfallen, sofern sie überhaupt gewährt wurden. Es ging dabei durchaus nicht nur um die Beteiligung am Entscheidungsprozess, sondern auch um das zukünftige Ausmaß der ständischen Partizipation am gesamten Staatsgeschehen.

Die ersten beiden Edikte legten allgemeine Regeln für die Besteuerung von Grundeigentum und den Umgang mit Feudalabgaben fest und trugen damit, wie es von Malchus geplant hatte, den veränderten wirtschaftlichen und territorialen Verhältnissen Rechnung. Zum Maßnahmenkatalog gehörte auch die Erstellung eines neuen Katasters²⁴. Das III. Edikt befasste sich mit der Staatsschuld; die Einteilung des Königreichs in Kreise und Bezirke war Gegenstand des IV.²⁵, und im V. ging es detailliert um die Organisation von Geheimem Rat und Departements²⁶.

²⁰ Zur Entstehungsgeschichte der Edikte WINTTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 11–13.

²¹ Zur unterschiedlichen Arbeitsweise von Wangenheims und von Malchus' ebd., S. 12.

²² Vgl. GRUBE, Landtag, S. 501.

²³ Zur personellen Neuorientierung vgl. NEUGEBAUER-WÖLK, Revolution und Constitution, S. 537; WINTTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 10; HÖLZLE, Zeitalter, S. 258; GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 436.

²⁴ Die Umsetzung der Beschlüsse erwies sich als sehr schwierig. Der Aufwand war derartig groß, dass die Trennung der Steuerarten mehrfach verschoben wurde, vgl. dazu z. B. HStAS, E 31 Bü 1551, Konzept eines Dekrets des Geheimen Rates an das Finanzministerium vom 30. Juli 1818.

²⁵ Mit dem Edikt verschwand der zwischen 1810 und 1817 verwendete ältere Begriff ‚Landvogtei‘ wieder. Außerdem wurde die Zahl der Kreise bzw. Landvogteien von zwölf auf vier reduziert.

²⁶ Neue Verwaltungsnormen wurden für die Departements des Innern, der Finanzen und der Justiz aufgestellt.

Das VI. Edikt konstituierte eine Staatskontrolle, das VII. eine Oberrechnungskammer. Ebenfalls wichtig für die Ordnung der Finanzen war das IX. Edikt, das Bestimmungen darüber enthielt, wie die Ausstände zu ermitteln seien und wie mit ihnen verfahren werden sollte²⁷.

Eine Organisations-Vollziehungs-Commission bestehend aus den Geheimen Räten von Maucler und von Wächter, dem Staatssekretär von Vellnagel, dem Präsidenten von Malchus, den Staatsräten von Schmitz-Grollenburg²⁸ und von Weckherlin sowie dem Kanzleidirektor der zweiten Abteilung des Geheimen Rates, Pistorius, erhielt den Auftrag, für eine pünktliche Umsetzung der neuen Bestimmungen zu sorgen²⁹. Als Termin, zu dem die Verfügungen in Kraft treten sollten, legte König Wilhelm den 1. Januar 1818 fest³⁰.

Im Vorfeld galt es, eine Anordnung des Regenten vom 15. Januar 1817 mit Nachdruck weiterzuverfolgen. Im XI. Edikt verfügte der König, dass sich eine besondere Kommission darum kümmern sollte, die bestehenden Aktiv- und Passivausstände zu klären und zu erledigen. Die Leitung der Operation wurde Karl August Freiherrn von Malchus als Präsidenten der Staatskontrolle übertragen. Bis zum 15. Dezember 1817 mussten nach königlichem Befehl Verzeichnisse über alle bisher noch nicht gemeldeten Aktivausstände bei der Kommission eingereicht werden (§ 3). Im August 1817 hatte sich bereits der provisorische Finanzminister von Otto mit der Problematik beschäftigt³¹. Ihm war dabei bewusst, dass die Aktiv- und Passivstände der Kassen, die der König zu diesem Zeitpunkt schon in einem arbeitsintensiven Prozess von einer Kommission ermitteln ließ³², nicht mit den Aktivausständen und Passivrückständen identisch waren, auf die sich von Otto konzentrieren wollte:

„Nach dem gewöhnlichen Begriff bezeichnen diese Ausdrücke auf der einen Seite dasjenige, was einer Casse an verfallenenen Schuldingkeiten nicht eingegangen, und auf der anderen das – was von einer Casse an dergleichen Schuldingkeiten nicht abgetragen ist. In diesem Sinn sind die activ- und passiv-Ausstände wesentlich von dem activ- und passiv-Stand einer Casse verschieden.

²⁷ Die Edikte VIII–X betrafen nicht das Finanzwesen. In ihnen ging es um die Besoldung der Staatsdiener, die Pensionen sowie die Beseitigung der Bearbeitungsrückstände.

²⁸ Philipp Moritz Freiherr von Schmitz-Grollenburg (* 22. 12. 1765 † 27. 11. 1849), 1807 Rat der Oberlandesregierung, 1808 Oberpolizeidirektor von Stuttgart, 1811 Staatsrat, Mitglied der Kommission zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs von 1815, 1819 Gesandter in Rom, ab 1820 Mitglied der ersten Kammer des Württembergischen Landtages auf Lebenszeit.

²⁹ Anordnung einer Organisation-Vollziehungs-Commission vom 18. November 1817, abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr. 70 vom 25. November 1817, S. 542 f.

³⁰ § 70 das V. Edikts. Vgl. auch Königliche Bekanntmachung des Personaletats den Departements der Justiz, des Innern und des Kirchen- und Schulwesens und der Finanzen vom 18. November 1817, abgedruckt in ebd., Nr. 70 vom 25. November 1817, S. 542.

³¹ HStAS, E 31 Bü 1550, Anbringen des Finanz Ministers die Activ und Passiv Rückstände vom Etats Jahr 1816/1817 betr. vom 25. August 1817.

³² Vgl. HStAS E 31 Bü 1550, Reskript vom 26. August 1817.

Dieser bezeichnet den ganzen Vermögensstand, und begreift nicht nur die eigentlich sogenannten Ausstände, sondern auch die Geld- und Natural-Vorräthe, Capitalien und d[er]gl[eichen] sowie die Schulden und Lasten in sich, und es kann also häufig der Fall eintreten, daß bey einer Kasse der activstand den passivstand übersteigt, während die passiv-Rückstände größer, als die activ-Ausstände sind³³.

Der Finanzminister erkannte damit auf der einen Seite an, dass die Gegenüberstellung der Aus- und Rückstände allein wenig über die finanzielle Lage des Königreichs aussagte. Auf der anderen Seite berücksichtigte er aber, dass es unterschiedliche Gründe für die Rückstände geben konnte, die in einer reinen Momentaufnahme zu Tage traten. Nicht zwangsläufig war eine schlechte Verwaltung schuld an den Fehlbeträgen; bisweilen ergaben sich diese schlichtweg aus terminlichen Überschneidungen oder Verschiebungen. In die Beurteilung der Finanzsituation der Kassen mussten solche Umstände einfließen, ehe vorschnell eine zu positive oder zu negative Bewertung erfolgte. Das ganze Rechnungssystem war derartig vielschichtig und komplex, dass nur mit größter Sorgfalt und Weitsicht verlässliche Aussagen über den Gesamtzustand des Finanzwesens möglich waren. Bei sämtlichen Ergebnissen galt es, erst genau zu hinterfragen, auf welchen Daten sie beruhten und welche Teilaspekte sie notwendigerweise außer Acht ließen. Im Rückschluss galt mithin, dass erst feststehen musste, welche Informationen vonnöten waren bzw. worüber die Regierung nähere Erkenntnisse gewinnen wollte, bevor mit den entsprechenden Untersuchungen begonnen werden konnte.

Unabhängig von den verschiedenen Ansatzmöglichkeiten war es das Ziel der Bemühungen, die Einnahmen und Ausgaben verschiedener Etatjahre auseinanderzuhalten. Erstmals sollte die Trennung für die Etatphase ab 1816 umgesetzt werden. Um die Rückstände beseitigen zu können, hatte der König bereits ein Fondssystem eingeführt und im Dezember 1816 erstmals einer besonderen Kommission den Auftrag erteilt, die Aktivausstände zur Begleichung der Passivrückstände in einem Tilgungsfonds zu sammeln. Das XI. Edikt knüpfte an diese Vorarbeiten an. Der Kerngedanke war und blieb folgender: Flossen die rückständigen Einnahmen in einen Topf, ließen sie sich präzise zur Begleichung noch offener Posten nutzen. Damit wurde verhindert, was speziell von Malchus scharf kritisierte, nämlich dass neue Gelder zur Bezahlung alter Verbindlichkeiten dienten, während gleichzeitig Zuflüsse aus Vorjahren fehlten.

Die Summe der ausstehenden Forderungen hatte Finanzminister von Otto im Oktober 1817 auf 4–5 Millionen fl. beziffert, wovon allerdings voraussichtlich in den nächsten Jahren maximal die Hälfte wirklich eingehen würde³⁴. Unter den Verbindlichkeiten, die davon zu begleichen waren, listete er 736.000 fl. für die Staatsschuldenzahlungskasse und 520.000 fl. für die Hauptstaatskasse auf, welche in entsprechender Höhe in Vorleistung getreten war. Zwar hatten die Passiva nach

³³ HStAS, E 31 Bü 1550, Anbringen des Finanz Ministers die Activ und Passiv Rückstände vom Etats Jahr 1816/1817 betr. vom 25. August 1817, [S. 2].

³⁴ HStAS, E 13 Bü 174, Bericht des Finanz Ministers über die Bestimmung und Wirksamkeit der Ausstands Casse vom 15. Oktober 1817.

dem Bericht des Finanzministers bis Oktober 1817 weitgehend ermittelt werden können, doch waren erst 123.000 fl. getilgt worden. Dennoch rechnete von Otto damit, dass die „privaten“ Forderungen innerhalb von zwei Jahren erledigt sein könnten, während es fünf bis sechs Jahre dauern dürfte, bis alle Rückstände beseitigt wären.

Das V. Edikt begann mit Ausführungen zum Geheimen Rat. Der Name suggerierte allerdings Kontinuität, wo es keine gab, denn das neue Gremium hatte mit der altwürttembergischen Vermittlungsinstanz zwischen Landesherrn und Landschaft außer der Bezeichnung nichts gemein. Es löste vielmehr das 1803 von König Friedrich für Neuwürttemberg geschaffene und 1806 auf das ganze Königreich übertragene Staatsministerium als Spitzenbehörde der Regierung ab. Das Aufgabengebiet des Geheimen Rates erstreckte sich dementsprechend sowohl auf den legislativen als auch auf den exekutiven Bereich. Zum einen lag „die oberste anordnende, leitende und ausübende Gewalt“ in seinen Händen; zum anderen hatte er über die Gesetzgebung und die Ordnung der Verwaltung zu beraten (§ 1). Unterteilt war der Geheime Rat in zwei Abteilungen³⁵. Zu den Gegenständen, die in den wöchentlichen Sitzungen der ersten Abteilung im Beisein des Königs besprochen wurden, gehörten u.a. das Staatsbudget und Vorschläge zu Ausgaben, welche die darin festgelegten Posten überschreiten würden (§ 3). Die zweite Abteilung hatte nur beratende Kompetenzen. Auch ihr gehörten sämtliche Minister an (§ 6)³⁶. In dieser Zusammensetzung und Funktion war der Geheime Rat ein „unverantwortliches“ Organ³⁷ ohne Auskunft- oder gar Rechenschaftspflicht gegenüber der Ständeversammlung. Er diente dem König als Forum für Besprechungen im Vorfeld wichtiger Entscheidungen sowie als Medium für den Informationsaustausch zwischen den Departementchefs einerseits und dem Landesherrn andererseits. Schließlich übte der Regent durch den Geheimen Rat mittelbar die Kontrolle über die ministerielle Amtsführung aus. Diesem letzten Punkt kam besondere Bedeutung zu, denn es waren die Minister, die im Königreich ‚verantwortlich‘ handelten

³⁵ Als sieben ordentliche Mitglieder der ersten Abteilung wurden per Reskript vom 18. November 1817 bestimmt: der Präsident der zweiten Abteilung (von Lühe), der Minister der Justiz (von Neurath), der Minister der auswärtigen Angelegenheiten (Graf von Zepelin), der Minister des Innern und des Kirchen- und Schulwesens (von Otto), der Minister des Kriegswesens (von Franquemont), der Minister der Finanzen bzw. der provisorisch mit dieser Aufgabe betraute Präsident (von Malchus) sowie der Minister der Residenzpolizei. Zum Direktor der Kanzlei wurde von Leypold ernannt. An den Sitzungen der ersten Abteilung sollte 1817 ausnahmsweise auch Hofkammerpräsident von Maucler teilnehmen. Vgl. Anordnung einer Organisation-Vollziehungs-Commission vom 18. November 1817, abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr. 70 vom 25. November 1817, S. 547 f.

³⁶ Außerdem zählten zu den Mitgliedern der Hofkammerpräsident von Maucler sowie die Geheimen Räte von Wächter, von Hartmann, von Lempp und von Kerner. Als Direktor der Kanzlei war der Obertribunalrat Pistorius eingesetzt. Im Jahr 1817 sollten einige weitere Personen an den Sitzungen der zweiten Abteilung teilnehmen, darunter Staatsrat von Weckherlin.

³⁷ MANN, Württemberg 1800–1866, S. 272.

und deren Vorgehen regelmäßig auf den Prüfstand kam³⁸. Bei den Rechenschaftsberichten über die Amtsführung in den Ministerien interessierte sich der König speziell für die Ergebnisse der Finanzverwaltung und die Hauptabschlüsse der Kassen.

Dem Finanzdepartement war der vierte Abschnitt des V. Edikts gewidmet. Ein erster Paragraph (§ 40) bestimmte, dass in diesem Ministerium sämtliche Befugnisse und Funktionen konzentriert waren, welche die Verwaltung der Domänen und Regalien sowie der Steuern, mithin aller dem Staat zur Verfügung stehenden Einnahmen ohne Unterschied betrafen. Dem Minister an der Spitze folgte in der am 18. November 1817 festgeschriebenen Rangordnung ein Vorstand, der für die Kanzlei und die Registratur zuständig war.

Die kollegialische Arbeitsweise, der gegenüber dem Bürosystem wieder der Vorzug gegeben werden sollte, orientierte sich am Alten Recht. Speziell die 1811 eingeführte Untergliederung der Ministerien in Sektionen galt 1817 nicht mehr als die beste Lösung, da sie nicht die sparsamste war. Die bisherige Einteilung des Departements der Finanzen in die Sektionen (Krondomänen, Steuern, Staatsrechnungen, Landbauwesen, Staatskassen) hob das V. Edikt daher mit Wirkung zum 1. Januar 1818 zugunsten einer kompletten Neustrukturierung auf (§§ 69–70). Bei den Kollegien der Mittel- und Provinzialstellen hielt auch Karl August Freiherr von Malchus Konzessionen an die ‚deutsche‘ Tradition für akzeptabel³⁹. Davon abgesehen blieb er jedoch ein Befürworter der ‚französischen‘ Stringenz im Verwaltungsaufbau, wie er sie aus Westfalen kannte⁴⁰. Er hatte klare Vorstellungen davon, wie eine hierarchische Gliederung der Regierungs- und Administrationsebenen in Württemberg aussehen musste, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen, nämlich Einheit und Gleichheit mit Rücksicht auf landestypische Prägungen herzustellen⁴¹.

Konsequent betrieb er eine Aufwertung des Generalfinanzkollegiums⁴² und des Generaldirektoriums des Inneren zu fest etablierten Behörden, die nicht nur beratend wirken durften, sondern von den Ministern zwingend konsultiert werden mussten⁴³. Friedrich I. hatte am 4. Juli 1816 mit seiner Entschließung über die Reorganisation des Finanzdepartements die Richtung vorgegeben, indem er verfügte:

³⁸ Dazu HÖLZLE, Zeitalter, S. 259.

³⁹ Zur Entscheidung für das Kollegialsystem vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 66–68. Winterlin bezieht sich auf ein Gutachten von Malchus vom 4. September 1817. Vgl. die Verfügung über die Kombinierung des Kollegial- mit dem Bürosystem vom 20. Juli 1816, abgedruckt bei PAUL, Württemberg 1797–1816/1819, Bd. 1, S. 302–306.

⁴⁰ Zu von Malchus' Verwaltungskonzept mit Beispielen für die Umsetzung in verschiedenen Ländern MALCHUS, Politik, S. 30f.; vgl. auch KÖRBER, Geschäftsgang, v. a. S. 107f.

⁴¹ Entsprechende Grundgedanken zu einem zweckmäßigen Verwaltungsaufbau finden sich in MALCHUS, Darstellung, hier insbesondere S. 5–12.

⁴² Dazu auch WINTERLIN, Behördenorganisation 1.2, S. 327f.

⁴³ DERS., Behördenorganisation 2, S. 69.

„Die ganze Finanz-Administration mit allen dazu gehörigen Sectionen steht unter der unmittelbaren Ober-Aufsicht und Leitung des General-Finanz-Direktors, welcher zu Berathung wichtiger Gegenstände und solcher, die das Finanz-Wesen im Allgemeinen betreffen, das General-Finanz-Collegium beizuziehn hat“⁴⁴.

Auf die Vorschläge von Malchus zurückgreifend schrieb § 41 des V. Edikts vor, dass „unter dem Präsidium des Ministers [...] die zur Bearbeitung der Geschäfte erforderliche Anzahl von Rätthen in ein Ober-Finanz-Collegium vereinigt werden“ sollte⁴⁵. Nach von Malchus' Planung sollte außer bei rein formalen oder alltäglichen Fragen der Geschäftsbehandlung grundsätzlich keine Entscheidung getroffen werden, über die nicht zuvor im Kollegium dieses „Ministerialraths“⁴⁶ diskutiert worden war. Zwar hatten die Minister das letzte Wort, doch waren sie verpflichtet, eine vom Mehrheitsvotum abweichende EntschlieÙung nicht nur dem König mitzuteilen, sondern auch vor dem Geheimen Rat zu erklären⁴⁷. Innerhalb ihrer jeweiligen Ressorts sollten die Minister als höchste Leitungsinanz fungieren, von der alle Anordnungen ausgingen und die für den Vollzug sämtlicher Verfügungen verantwortlich zeichnete. Den Hauptbehörden der Departements würden sie persönlich vorstehen⁴⁸.

Die praktische Umsetzung der Beschlüsse, die das Finanzwesen ordneten und in Gang hielten, oblag zwei Teilbehörden, nämlich erstens einer „Etats- und Kassen-Controle“, für die der König zeitgleich die Bezeichnung „Staats-Controle“ einführte, und zweitens einer Oberrechnungskammer (§ 40). Außer dem Oberfinanzkollegium, der Staatskontrolle und der Oberrechnungskammer fanden sich unter dem Dach des Finanzdepartements noch drei weitere „Central-Behörden“, die bei komplexeren Vorgängen das notwendige Fachwissen beisteuern sollten. Dazu zählte das Steuer-Collegium, in dem die frühere Sektion der direkten und indirekten Steuern aufging, und das „für alle Geschäfte, welche auf das Detail der Veranlagung, des Einzugs und der Verwaltung der directen und der indirecten Abgaben [...] Bezug haben“ verantwortlich zeichnete (§ 44). Außerdem erhielt die Behörde den Auftrag, die Arbeiten an einem neuen Kataster zu koordinieren⁴⁹. Das

⁴⁴ HStAS, E 31 Bü 1399, Reskript betr. die Reorganisation des Finanzdepartements vom 4. Juli 1816, [S. 1 f.]. Zu Mitgliedern des Generalfinanzkollegiums ernannte Friedrich I. die fünf Staatsräte von Dünger, von Weisser, von Süßkind, von Weckherlin und von Hartmann, außerdem den ältesten der beiden General-Staatskassierer. Die Hinzuziehung weiterer Sektionschefs oder ältester Räte war möglich.

⁴⁵ Die im Juni 1807 eingerichtete Oberfinanzkammer entfiel, vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 769.

⁴⁶ Württembergisches Jahrbuch, Erster Jahrgang 1818, hier Hof-, Staats- und Personalübersicht, Zitat S. LXXII.

⁴⁷ Vgl. dazu MANN, Württemberg 1800–1866, S. 272. Dem Geheimen Rat, der bereits im Verfassungsentwurf vom März 1817 als oberste Zentralbehörde verankert worden war, gehörten die Minister wie zuvor bereits erwähnt als Mitglieder an, während der König das Präsidium übernahm.

⁴⁸ WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 67.

⁴⁹ Die Arbeiten an einem neuen Kataster begannen offiziell zwischen Mai und August 1818. Zu diesem Zweck wurde erneut eine Kommission ins Leben gerufen. Neben der Vermes-

Amt des Direktors bekleidete zuerst Ferdinand August Heinrich von Weckherlin. Von einer ständischen Beteiligung an der Abwicklung der genannten Geschäfte war anders als in der königlichen Entschließung vom 27. Mai 1817 nicht mehr die Rede⁵⁰. Der Geheime Rat hatte bewusst angeregt, einstweilen nichts über ständische Mitglieder zu sagen oder auch nur in Aussicht zu stellen, denn nach seiner Einschätzung handelte es sich um eine prinzipielle Entscheidung: Entweder gewährte die Regierung den Ständen konsequent eine Beteiligung bei der Schuldenzahlungskasse, dem Steuerkollegium und der Etatkommission, oder sie erwähnte sie nirgendwo⁵¹.

Auf der mittleren Ebene der vier Kreise wurden schließlich die obersten Verwaltungsbefugnisse im Finanzbereich in die Hände von Finanzkammern mit dem Attribut „Provinzial-“ oder „Kreis-“ gelegt, an deren Spitze wiederum Direktoren standen (§ 48)⁵². Der Aufgabenkatalog der Kreisfinanzkammern umfasste etliche Punkte, von denen hier beispielhaft genannt sein sollen: „die unmittelbare Leitung des Einzugs der directen Steuern, sowie jene der ausführenden Anordnungen in Betreff der indirecten Steuern“, „die Aufsicht auf die in dem Kreise befindlichen öffentlichen Cassen und die Controle der CassenBeamten und der Erheber der öffentlichen Einkünfte“ sowie „die [...] Abnahme, Begutachtung und Attestirung der Rechnungen der CassenBeamten in dem Kreise“ (§ 47). Ganz selbstverständlich war hier von „öffentlichen“ Kassen und Einkünften die Rede. Genauso fraglos blieb den Ständen eine aktive Beteiligung an der Steuererhebung verwehrt, als hätte es die Diskussion darüber im Vorfeld nicht gegeben.

sung des Landes stand eine Maßnahme auf dem Plan, die von Malchus besonders am Herzen gelegen hatte: Die Grundsteuer sollte von der Gebäude- und Gewerbesteuer getrennt und auf diese Weise die Ertragskraft der verschiedenen Einnahmequellen besser ausgenutzt werden, vgl. dazu DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 828 f.; BRANDT, Parlamentarismus, S. 328 f.

⁵⁰ Dass im Finanzwesen die Entscheidung zugunsten des Kollegialsystems gefallen war, bedeutete nicht automatisch, dass die Stände davon profitierten. Zur Zurücknahme früherer Beteiligungszusagen vgl. HÖLZLE, Zeitalter, S. 259.

⁵¹ HStAS, E 31 Bü 303, Sitzungsprotokolle des Geheimen Rates vom 13. und 14. November 1817.

⁵² Die Kreisfinanzkammern befanden sich in Ludwigsburg, Reutlingen, Ulm und Ellwangen. MANN, Württemberg 1800–1866, S. 274 und WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 77 weisen darauf hin, dass sowohl die Kassenkontrolle als auch die Oberrechnungskammer und die Zentralstellen ebenso auf der mittleren Verwaltungsebene angesiedelt waren wie die Kreisregierungen bzw. die Kreisfinanzkammern. Alle diese Behörden standen damit auf derselben hierarchischen Stufe innerhalb des Finanzwesens. Andererseits gab es aber große Unterschiede in ihren Kompetenzen und ihrer Bedeutung im Gesamtgefüge. Bei der Kassenkontrolle und der Oberrechnungskammer handelt es sich um für das ganze Land zuständige Teilbehörden des Departements. Sie finden damit ihren Platz unter den Administrationsbehörden mit dem größten Zuständigkeitsradius. Die Oberrechnungskammer wurde zudem sogar als weitgehend unabhängige Instanz etabliert. Während ihr und der Staatskontrolle der Rang von Spitzenbehörden zukommt, qualifiziert das V. Edikt die Steuerkommission als unterstützende Sondereinrichtung.

Parallel zu den staatlichen Einrichtungen existierten Sonderbehörden für die rein königliche Finanzadministration. Als höchste Verwaltungsinstanz für das Kammerschreibereigentum und die Zivilliste stand die Hof- und Domänenkammer in einem „koordinierten“ Verhältnis zu den Ministerien⁵³. Rechenschaft schuldeten die Kammer nur dem König. Ihr war eine Oberhofkasse untergeordnet, welche die Rechnungen für die Zivilliste und die Familiengüter führte.

Mit dem Erlass der Edikte im November 1817 waren die Arbeiten an der Neuorganisation des württembergischen Staatswesens nicht abgeschlossen. König Wilhelm hielt an der Absicht fest, seinem Land eine zukunftsfähige Verfassung zu geben; und so widmete sich auch Freiherr von Malchus den konstitutionellen Plänen. Wenig Hoffnung setzte er auf die Einsicht der Stände. Wenn der Regent eine neue Ständeversammlung einberiefe, könne er nicht davon ausgehen, dass diese eher im Sinne der Regierung entscheiden würde als die vorherige, gab er pessimistisch zu bedenken⁵⁴. Es sei überhaupt fraglich, welchen Sinn es habe, den Weg der Vereinbarung zu wählen, da von einer Fortdauer der alten Verfassung ohnehin keine Rede sein könne:

„Müssen aber der Stände selbst, die Nothwendigkeit einer Abänderung anerkennen, wozu alsdann das ganze Spiel, um dem Ding das Ansehen einer Verfassung durch Vertrag zu geben?⁵⁵“

Angesichts der Punkte, die von Malchus als inakzeptabel auflistete, musste eine Kompromisslösung zwischen dem ständischen und dem letzten königlichen Verfassungsentwurf tatsächlich aussichtslos erscheinen, denn auf keinen Fall wollte von Malchus irgendetwas von dem zugestehen, was die Stände bei der Finanzverwaltung wünschten. Für sämtliche Kerngebiete, die den Ständen besonders wichtig waren, schloss er ein weiteres Entgegenkommen der Regierung aus. Weder dürfte eine Wiederbelebung der Ausschüsse stattfinden noch eine rein ständisch verwaltete Schuldenkasse zugestanden werden. Das ständische Sicherheitsbedürfnis musste auf andere Weise befriedigt werden, als dadurch die Administration einzelner Teile des Finanzwesens aus der Hand zu geben:

„Sieht man auf den Zweck der ständischen Konkurrenz bey der Steuerverwilligung, so kann dieser kein anderer seyn, als Sicherstellung der Unterthanen darüber, daß die Steuern für diejenige Bestimmung, für welche dieselben verwilligt worden sind, auch wirklich verwendet werden, überhaupt gegen Verschleuderung der Staats Gelder. Dieser Zweck aber wird vollkommen erreicht, wenn vor Verwilligung neuer Steuern den Ständen der Staats Haushalts Etats vorgelegt, das Bedürfniß gerechtfertigt, die Verwilligung neuer Steuern von dieser Rechtfertigung abhängig gemacht, und wenn die Verwendung des Verwilligten, durch Rechnung nachgewiesen und justifizirt werden muß, was in dem

⁵³ Staats- und Regierungsblatt, Nr.76 vom 16. Dezember 1817, S.578. Zu den Bestimmungen über die Hof- und Domänenkammer in den Edikten vgl. auch FRITZ, Hofdomänenkammer, S.136f.

⁵⁴ HStAS, E 4 Bü 3, Bemerkungen über den vorgelegten Entwurf einer Verfassung vom 26. März 1818.

⁵⁵ Ebd., [S.2].

Entwurf Mehr gefordert wird, schreitet daher offenbar über diesen Zweck hinaus, und gehört in das Gebiet der Verwaltung, an welcher aber die Stände nicht Theil nehmen sollen, und nicht Theil nehmen können, ohne daß ihr Verhältniß, – welches das einer Controle ist – denaturirt – und das monströse Verhältniß herbey geführt wird, daß die nehmliche moralische Person welche anordnet und verwaltet, zugleich auch ihre eigene Anordnung und Verwaltung kontrollirt“⁵⁶.

Dass die Regierung mit den von ihm konzipierten ständelosen Einrichtungen in nicht unerheblicher Weise exekutive und kontrollierende Befugnisse in sich vereinte, schien für von Malchus keine Rolle zu spielen.

Von Malchus definiert nicht, was er unter dem Terminus „moralische Person“ versteht. Wenngleich es ihm vorrangig um elementare Verwaltungsfragen gegangen sein dürfte, scheint doch eine Grundtendenz in seiner Einstellung auf, die über diesen engeren Bereich hinausgehen mag. Der Dualismus als prägende Staatstheorie schien trotz oder gerade aufgrund der starken Betonung der Zentralisierung in der Denkweise des Jahres 1818 noch nicht mit aller Konsequenz überwunden zu sein. Die Ausführungen legen vielmehr nahe, dass die Ebene des übergeordneten Staates nicht als abstrakte „Person“ präsent war. Von einer Einheit verschiedener, sich ergänzender statt bekämpfender Kompetenzträger gingen wenigstens die praktischen Überlegungen des Freiherrn von Malchus nicht aus. Eher standen Volk bzw. Stände und Regierung weiterhin als zwei konkrete „Personen“ in Opposition zueinander. Solange die Regierung im Gesamtsystem nicht als bloß ‚ermächtigte‘ Instanz erschien, konnte eine Einmischung in ihren Hoheitsbereich nicht zugestanden werden, ohne dass sich die Gewichte verschoben.

Das Gastspiel des Freiherrn von Malchus in Württemberg währte nur kurz. Fast genau ein Jahr, nachdem König Wilhelm I. ihn in sein Königreich geholt hatte, um das Staats- und vor allem das Finanzwesen neu zu ordnen, verlor von Malchus die Gunst des Landesherrn. Drei Faktoren kamen zusammen, die zur Entlassung des einstigen Wunschkandidaten führten: Erstens war und blieb die Öffentlichkeit gegen ihn; zweitens empfahl sich zunehmend Freiherr von Maucler als geeigneterer Vermittler zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen über die zukünftigen Verwaltungsstrukturen; und drittens ließ sich von Malchus ein Fehler zu Schulden kommen, der seinen Gegnern die passende Angriffsfläche bot⁵⁷.

Während von Malchus die Erstellung der elf Edikte vom 18. November 1817 vorbereitet und begleitet hatte, übernahm bei den fünf Edikten vom 31. Dezember 1818 Justizminister Theodor Eugen von Maucler die Koordination der Arbeiten⁵⁸. Anders als Freiherr von Malchus, der kaum eine Meinung neben seiner dulden mochte, setzte von Maucler auf eine von der Regierung gesteuerte Kooperation mit den Ständen. Wie wichtig es war, diese für das gemeinsame Ziel zu gewinnen, hat-

⁵⁶ HStAS, E 4 Bü 3, Bemerkungen über den vorgelegten Entwurf einer Verfassung vom 26. März 1818, [S.7f.].

⁵⁷ Dazu HÖLZLE, Zeitalter, S.260f.

⁵⁸ Zur Entstehungsgeschichte der Edikte vom 31. Dezember 1818 WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S.15–18.

ten die zähen Verhandlungen seit 1815 deutlich gezeigt. Hartwig Brandt vermutet, es seien „der Machtinstinkt, der Sinn für das Politische, das strategische Talent vielleicht“⁵⁹ gewesen, wodurch sich von Maucler gegenüber anderen Protagonisten der Reform- und Verhandlungszeit auszeichnete. Zumindest die letzte Eigenschaft hatte von Malchus wohl zu sehr vermissen lassen, um dauerhaft eine Rolle in der württembergischen Politik spielen zu können, welche nicht zuletzt eine Strategie für den Umgang mit altrechtlichen Traditionen bereithalten musste.

Der Landtag war zwar während des gesamten Jahrs 1818 weiterhin nicht versammelt, doch ließ Wilhelm I. prominente Ständevertreter an den Beratungen einer neu eingerichteten Organisationskommission teilnehmen. Außer Bolley wurden Weishaar, Fischer und der Konsulent Georgii benannt⁶⁰. Einige der Wortführer der Ständeversammlung und Dauermitglieder in deren Beratungsgremien arbeiteten nun mit hochrangigen Regierungsbeauftragten zusammen, ohne dass sie ihre Handlungsweisen oder Entscheidungen kurzfristig in einem ständischen Plenum rechtfertigen mussten. Der Spielraum für eine Kompromisslösung versprach damit größer zu sein als in den Jahren zuvor. Vor allem aber gelang es dem König mit diesem Schachzug, die öffentliche Meinung für sich zu gewinnen⁶¹. Dies war umso wichtiger, als Wilhelm I. mit der nächsten Ständeversammlung, die er einberief, endlich eine Verfassung verabschieden wollte. Um weitere ausufernde Diskussionen zu vermeiden, sollten erst die dringend erforderlichen Reformen auf den Weg gebracht werden. Das Sitzungsprotokoll des Geheimen Rates gibt die Worte des Königs wie folgt wieder:

„Er möchte die Sache eben so viel als möglich beschleunigen. Wenn man ein Mittel wisse, wie ohne Steuern regirt werden könne, so sey ihm dieses das liebste. Wenn man glaube, es soll keine Steuer ausgeschrieben werden, ohne die Stände zusammenberufen zu haben, so sey ihm auch dies recht, aber er lege alle die Folgen davon auf diejenigen, welche dazu rathen.[...] Er wolle und werde eine Ständeversammlung berufen, sobald man mit den noch zu treffenden neuen Einrichtungen fertig sey, dann können sie ihm sagen, was sie daran zu ändern wünschen, aber diese Einrichtungen ursprünglich mit ihnen zu verabreden, say ganz unthunlich. Er wolle nicht noch einmal sich um nichts herumstreiten, oder abermal in den Fall kommen, eine St[ände] V[ersammlung] aufzulösen“⁶².

Dem Regenten war bewusst, dass auch dieser Plan Risiken barg, er hielt ihn jedoch für die einzige Lösung. In diesem Punkt konnte es hilfreich sein, wenn die Öffentlichkeit der Regierung wohl gesonnen war, denn dann mochten auch unwillkommene Entscheidungen auf größere Akzeptanz stoßen.

Die fünf Edikte vom 31. Dezember 1818 führten vor allem die Trennung von Justiz und Verwaltung konsequent durch. Für das Finanzwesen brachten sie

⁵⁹ BRANDT, Parlamentarismus, S. 29.

⁶⁰ Dazu DERS., Verfassungskämpfe, S. 102.

⁶¹ Vgl. PRESS, Württembergischer Landtag, S. 276; HÖLZLE, Zeitalter, S. 262; BRANDT, Parlamentarismus, S. 29; GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 444 f.

⁶² HStAS, E 33 Bü 135, Sitzungsprotokoll der 1. Abteilung des Geheimen Rates vom 26. Mai 1818, [S. 2 f.].

deutlich weniger Neuerungen als die Edikte des Vorjahres⁶³. Allerdings traten im Verlauf des Dezember 1818 einige wesentliche Änderungen in Kraft, die insbesondere den Aufbau der Kontrollbehörden betrafen. Sie werden im Folgenden näher behandelt werden.

b) Kontrollinstanzen

In der Einleitung des VI. Edikts gab König Wilhelm I. der Überzeugung Ausdruck, dass sein Volk nur dann in den Genuss der „größten Wohlfahrt“ kommen könne, „wenn Sicherheit in den Einnahmen mit Bestimmtheit in den Ausgaben verbunden“ würde. Unabdingbar sei außerdem eine effiziente Aufsicht über das Kassenwesen. Schließlich müsse die Regierung stets aktuell über das Verhältnis zwischen ihrem Finanzbedarf und der Leistungsfähigkeit der Untertanen informiert sein. Die folgenden Regelungen wurden zwar ohne Beteiligung der Stände erlassen, doch sind sie indirekt Gegenstand des Aushandlungsprozesses durch den in Württemberg ständische Institutionen durch Rechte ersetzt wurden. Als die vereinbarte Verfassung in Kraft trat, blieben die organisatorischen Maßnahmen der Jahre 1817 und 1818 im Hintergrund wirksam. Sie bildeten damit nicht nur einen Bestandteil des Kompromisses, sondern beeinflussten die weitere Ausbildung der Strukturen im Finanzwesen über die vorkonstitutionelle Phase hinaus.

Den Herausforderungen wollte der König in erster Linie mit einer neuen Behörde, der sogenannten ‚Staats-Controle‘, begegnen. Sowohl die Idee als auch die Wortwahl im Allgemeinen und die Benennung der Behörde im besonderen gingen direkt auf von Malchus’ Konzept vom September 1817 zurück⁶⁴. Nach § 1 des VI. Edikts deckte die Staatskontrolle drei Geschäftsbereiche ab: 1. die Anfertigung und Überwachung der Etats, 2. die permanente Kontrolle der Finanzadministration, insbesondere der Kassen und 3. die Sammlung aller für die Finanzkraft des Staates relevanten Daten. Ein Präsident, ein Direktor und vier Räte sollten diese Aufgaben unterstützt von ausreichend Verwaltungspersonal wahrnehmen (§ 13)⁶⁵. Im ersten Jahr setzte der König Freiherrn von Malchus als Präsidenten ein. Den Direktorenposten übertrug er Staatsrat von Weckherlin, der sich aufgrund seines Fachwissens und seiner langjährigen Praxis als ‚Nr. 2‘ in der Finanzadministration empfahl und bereits 1818 unter Beibehaltung seiner Stellung als Direktor des Steuerkollegiums an die Spitze des Ministeriums vorrückte⁶⁶. Ganz wie es von Malchus geplant hatte,

⁶³ Das I. Edikt betraf die Gemeindeorganisation, hier regelten die §§ 26–47 z. B. die Erstellung der Gemeindeetats und der Abrechnungen. Das II. Edikt widmete sich den Oberämtern, für die Finanzen sind dabei die §§ 11–23 relevant. Das III. Edikt galt den Stiftungen, das IV. der Rechtspflege in den unteren Instanzen und das V. bestimmte Zahl und Gehälter der Justiz- und Regierungsbeamten bei den Bezirksverwaltungen.

⁶⁴ Dazu WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 113 f.

⁶⁵ Die Aufgaben und die personelle Besetzung der Staatskontrolle waren zusätzlich in den §§ 40 und 42 des V. Edikts festgeschrieben.

⁶⁶ Zudem leitete er ab 1818 als Direktor die Katasterkommission.

sollte die Staatskontrolle von ständischen Einflüssen frei bleiben. Die im Verfassungsentwurf vom März 1817 vorgesehene Etatkommission wäre nach der letzten königlichen Entschließung vom Mai 1817 hingegen ein gemischtes Kontrollgremium gewesen. Diese Zusage war mit den Edikten hinfällig⁶⁷.

Ein direkter Eingriff in die Verwaltung war der Behörde nicht gestattet; sie sollte vielmehr durch strikte Anordnungen die Arbeiten jener Stellen leiten und koordinieren, die an der Aufstellung der Etats mitwirkten oder statistisches Material zusammentrugen (§ 12). Den Behörden wurde zudem zur Auflage gemacht, der Staatskontrolle umgehend jede Abweichung von den Etats anzuzeigen, sei sie günstig oder ungünstig für die Regierung (§ 6). Die Regierung beabsichtigte, aus derlei Veränderungen zu lernen und sie im Folgejahr zu berücksichtigen⁶⁸.

Ein zusätzliches Mittel der permanenten Überwachung der Finanzlage bestand darin, dass die Staatskontrolle monatlich einen „Haupt-Situations-Etat“ anfertigte, aus dem hervorging,

„wie viel auf jeden Zweig des Staats Einkommens bereits eingekommen, wie viel rückständig, und wie viel Etatsmäßig noch zu erwarten ist; eben so, wie viel für jeden Ausgabe-Artikel bereits befriedigt, oder noch rückständig ist, – und wie viel im Laufe des Etats-Jahres noch zu bezahlen seyn wird“ (§ 8).

Dieser Hauptsituationsetat basierte auf Einzelinformationen, die der Staatskontrolle aus dem ganzen Land zuzugingen. Sowohl die Staatshaupt- als auch die Staatsschuldenkasse, die vier Kreiseinrichtungen ebenso wie alle sonstigen Kassen mussten jeden Monat abgeschlossen und die Ergebnisse in spezifischen Situations-etats zusammengefasst werden. Letztere bildeten zugleich die Grundlage für die Kassenrevisionen (§ 7)⁶⁹.

Mit dem VII. Edikt ersetzte König Wilhelm I. die Sektion der Staatsrechnungen beim Departement der Finanzen durch die Oberrechnungskammer⁷⁰. Wie der Name anzeigt, war die Oberrechnungskammer damit befasst, die Rechnungen aller Verwaltungszweige zu prüfen und abzunehmen (§ 1)⁷¹. Von Beginn an nahm die neue Institution eine herausgehobene Stellung im Gefüge des Finanzwesens ein, denn in § 4 des Edikts erklärte der König, dass

⁶⁷ Vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 113.

⁶⁸ Da die Minister der Departements laut § 17 des V. Edikts nicht befugt waren, ihre Ressort-etats zu überschreiten, und ohne königliche Genehmigung nicht vom Hauptetat abgewichen werden durfte, bezog sich diese Regelung vermutlich auf die Spezialetats. Von einer grundsätzlichen Zulässigkeit von Etatüberschreitungen kann nicht gesprochen werden. Hier ist die Darstellung von STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 166 zu relativieren.

⁶⁹ Im Falle der Amts- und Spezialkassen erfolgte die Weiterleitung über den Zwischenschritt der Kreiskassen.

⁷⁰ Dies galt zumindest für den Teil der Aufgaben, der die Abnahme der Rechnungen betraf.

⁷¹ Personal und Aufgabe der Oberrechnungskammer waren auch Gegenstand der §§ 40 und 43 des V. Edikts.

„dieselbe in allem, was auf ihre Amtsführung und auf die Prüfung und Decharge der Rechnungen selbst Bezug hat [...] von aller Einwirkung anderer Behörden unabhängig seyn, und daß dieselbe nur in Ansehung von solchen Gegenständen, welche auf die Erhaltung der Dienstordnung Bezug haben, der Oberleitung Unseres Finanz-Ministers untergeordnet seyn, und zu seinem Ressort gehören soll“.

Diese weitgehende Selbständigkeit büßte die Behörde zwar bereits ein Jahr später mit Rücksicht auf die Wünsche der Stände wieder ein⁷², doch war ihr bis dahin bewusst ein Platz außerhalb der engeren Verwaltungshierarchie zugewiesen. Nur ohne den Zwang, bei Entscheidungen oder Bewertungen auf die Interessen des Finanzministers bzw. der ihm unterstellten Einrichtungen Rücksicht nehmen zu müssen, konnte die Oberrechnungskammer wie gewünscht wirken. Mit der beschriebenen Regelung war ein wichtiges Erfordernis erfüllt, das Freiherr von Malchus schon im September 1817 formuliert hatte: Keine verwaltende Stelle durfte zugleich ihre Überwachungsinstanz beinhalten⁷³.

Die Personalstärke der Oberrechnungskammer ermöglichte eine Untergliederung der Behörde in drei Sektionen⁷⁴. Bei der Verteilung der Aufgaben sollte beachtet werden, dass die Rechnungen „für einen und denselben Verwaltungszweig“ nicht auf verschiedene Sektionen verteilt wurden (§ 14). Außerdem legte das Edikt eine Sonderregel für jene Rechnungen fest, die aus der Staatshauptkasse und der Schuldenverwaltung, dem Militärdepartement sowie der Brandkasse stammten. Deren Wichtigkeit wurde so hoch eingeschätzt, dass für sie ein eigener Revisor eingestellt wurde. Dieser sollte seine Ergebnisse einer Versammlung der drei Sektionen vortragen, welche nur gemeinsam über die Abnahme entscheiden durften (§ 15). § 6 enthielt die ausdrückliche Beschränkung, dass sich die Kompetenz der Oberrechnungskammer nur auf die formale und kalkulatorische „Beurtheilung der Rechnungslegung selbst“ erstrecke, nicht dagegen „auf die Prüfung der Verwendung der öffentlichen Gelder.“ Beginnen sollte die Oberrechnungskammer ihre Arbeit mit den Rechnungen des Etatjahres 1816/17 (§ 32).

Freiherr von Malchus legte großen Wert auf die parallele Existenz von Staatskontrolle und Oberrechnungskammer, da sie seinem Konzept nach die Verantwortung für deutlich voneinander zu scheidende Aufgaben trugen⁷⁵. Im Gegensatz dazu bezweifelte insbesondere Ferdinand August Heinrich von Weckherlin, dass

⁷² DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 764.

⁷³ MALCHUS, Darstellung, S. 28; vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 11.

⁷⁴ Vorgesehen waren nach § 12 ein Präsident, zwei Direktoren, zwölf Rechnungsräte und zwanzig Oberrechnungsräte zuzüglich weiterer Kanzlei- sowie Registraturmitarbeiter. Wenige Tage vor dem Erlass der Edikte hatte der Geheime Rat noch Zweifel daran geäußert, dass die Personalstärke bereits festgelegt werden könnte. Der Bedarf hinge zum einen davon ab, wie das Rechnungswesen eingerichtet würde, zum anderen davon, ob der Oberrechnungskammer noch weitere Aufgaben übertragen würden, HStAS, E 31 Bü 303, Sitzungsprotokoll des Geheimen Rates vom 13. November 1817.

⁷⁵ Zu von Malchus' Vorstellungen über die Staatskontrolle und die Oberrechnungskammer in Württemberg sowie über parallele Einrichtungen in anderen Staaten vgl. MALCHUS, Organismus, S. 56–63.

es zwei Kontrollinstanzen geben müsste, von denen eine eher allgemeine Aufsichtsrechte ausübte. Er sprach sich im November 1818 dafür aus, der Oberrechnungskammer eine neue Struktur zu geben, und erklärte im Zuge dessen die Staatskontrolle, der er selbst als Direktor angehörte, für entbehrlich⁷⁶. Ihm galt das Kontrollwesen ebenso wie von Malchus als Herzstück einer funktionierenden Finanzwirtschaft⁷⁷. Doch zog er aus dieser Überzeugung andere Schlüsse. Ein Mehr an organisatorischen Einrichtungen garantierte demnach durchaus nicht ein Mehr an Sicherheit, da es dazu führen konnte, dass sich keine Stelle zuständig fühlte. Weder die Behördenvielfalt im Ganzen noch die kleinräumige Untergliederung der Oberrechnungskammer in drei Sektionen half hier weiter.

Von Weckherlin war davon überzeugt, dass sich die Oberrechnungskammer mindestens ebenso gut um die Aufstellung der Etats kümmern könne wie die Staatskontrolle. Fiel diese Kernkompetenz bei letzterer weg, war ihr Fortbestehen in der Tat kaum mehr zu rechtfertigen. Übernahm die Oberrechnungskammer dann noch die Revision der Staatshauptkasse, konnte sie auch gleich den monatlichen Hauptsituationsetat für diese Kasse aufstellen. Für die Staatskontrolle blieb praktisch nichts zu tun, so dass sie ohne Probleme mit der Oberrechnungskammer zusammengelegt werden konnte.

Per Edikt vom 13. Dezember 1818⁷⁸ wurde die Staatskontrolle mit Wirkung zum 1. Januar 1819 tatsächlich dahingehend mit der Oberrechnungskammer vereinigt, dass letztere alle Aufgaben übernahm, welche die Handhabung der Etats oder die Rechnungs- und Kassenprüfung betrafen⁷⁹. Wie bereits erwähnt verlor die Oberrechnungskammer im Zuge dieser Reorganisation ihre unabhängige Stellung, indem sie ohne weitere Unterscheidung „überhaupt dem Finanz-Ministerium untergeordnet“ wurde (§ 4)⁸⁰. Fortan bekleidete der Geheime Rat von Hartmann den Posten des Vorstands⁸¹.

⁷⁶ HStAS, E 31 Bü 329, Bericht des Staatsraths von Weckherlin über die Nothwendigkeit neuer organischer Bestimmungen für das Staats-Rechungs-Revisions- und Controle-Wesen Stuttgart vom 11. November 1818. Vgl. dazu WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 117 f.

⁷⁷ HStAS, E 31 Bü 329, Bericht des Staatsraths von Weckherlin über die Nothwendigkeit neuer organischer Bestimmungen für das Staats-Rechungs-Revisions- und Controle-Wesen Stuttgart vom 11. November 1818, [S. 1 f.].

⁷⁸ Abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr. 72 vom 19. Dezember 1818, S. 657–666 und in MOSER, Finanzgesetze, S. 66–75.

⁷⁹ Dazu auch WENZEL, Entwicklung, S. 2; DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 763. Zum Aufgabengebiet der Oberrechnungskammer ab 1818 auch CZOERNIG, Einrichtungen, S. 60–62.

⁸⁰ Zur veränderten Stellung der Oberrechnungskammer WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 122 f.

⁸¹ Bei der Besetzung mischte sich ehemaliges Personal der Staatskontrolle mit den bereits früher bei der Oberrechnungskammer tätigen Beamten, vgl. Staats- und Regierungsblatt, Nr. 72 vom 19. Dezember 1818, S. 667. Von der neuen Personalstruktur versprach sich von Weckherlin Einsparungen in Höhe von 30.000 fl., HStAS, E 31 Bü 329, Bericht des Staatsraths von Weckherlin über die Nothwendigkeit neuer organischer Bestimmungen für das Staats-Rechungs-Revisions- und Controle-Wesen Stuttgart vom 11. November 1818. Das bisherige Gehalt des Präsidenten der Staatskontrolle bezifferte er allein auf 7.500 fl. plus

In der Folgezeit fungierte die Einrichtung einerseits als Aufsichtsbehörde, war aber andererseits auch selbst aktiv an den Arbeiten beteiligt. Die doppelte Wirksamkeit ergab sich daraus, dass nicht alle Kontrollen unmittelbar der Oberrechnungskammer oblagen, sondern ein Teil von ihnen dem Tätigkeitsbereich nachgeordneter Behörden zugeschrieben wurde (§ 2)⁸². Ein mehrstufiges Berichtssystem aus monatlichen Rapporten und vierteljährlichen Mitteilungen stellte dabei sicher, dass jederzeit überblickt werden konnte, wie weit und mit welchem Erfolg die Prüfungen fortgeschritten waren⁸³. Gemäß § 13 erhielt die Oberrechnungskammer zudem den Auftrag, dem Finanzministerium einmal im Jahr einen Arbeitsbericht zu präsentieren.

Das Edikt legte anschließend in den §§ 14–18 auch die Vorgehensweise bei den Kassenprüfungen fest⁸⁴. Die Oberrechnungskammer hatte demnach die Aufsicht darüber zu führen, dass nicht nur die „periodischen Cassen-Rapporte“ eingingen, sondern auch ergänzend Kontrolluntersuchungen stattfanden. Um diese Pflicht zu erfüllen, erhielt sie zuerst sämtliche Rechnungs- und Kassenberichte, die sie mit dem ebenfalls monatlich einzusendenden Situationsetat der Hauptstaatskasse verglich. Insbesondere galt es hierbei herauszufinden, ob die Vorgaben aus den Etatposten beachtet worden waren. Diese Maßnahmen wurden durch einen monatlichen Kassensturz bei der Hauptkasse und der Schuldenzahlungskasse ergänzt. Außerdem untersuchte ein Mitglied des Kollegiums „die Buchführung nach allen ihren Zweigen“ und dokumentierte die Ergebnisse von Nachzählung und Buchprüfung auf dem Hauptsituationsetat, ehe dieser an das Finanzministerium geschickt wurde. Parallele Vorschriften galten für die unter dem Steuerkollegium stehenden Kassen. Bei den Kassierern, die den Finanzkammern und dem Bergrat unterstanden, sollten „unvermuthet Visitationen“ stattfinden, um auch hier ein Höchstmaß an Überwachung und Sicherheit zu gewährleisten.

Außer der Rechnungsprüfung fielen fortan weitere Geschäfte in den Verantwortungsbereich der Oberrechnungskammer. Von der Staatskontrolle übernahm sie die Aufgabe, den Hauptetat aufzustellen (§ 4). Dafür benötigte sie die Einzeletats, aus denen alle Einnahmen und Ausgaben hervorgingen. § 20 bestimmte konkret:

Zulagen, er selbst habe als Direktor der Staatskontrolle und des Steuerkollegiums 3.600 fl. erhalten, HStAS, E 31 Bü 329, Vortrag des Staatsraths von Weckherlin, die Ausführung der Vereinigung der Staats-Controle mit der Ober-Rechnungskammer und die damit in Verbindung stehenden Personal-Veränderungen, auch die Vermehrung des Staats-Cassen-Personals betreffend vom 28. November 1818.

⁸² Nur den Rechnungen der zentralen Institute nahm sich die Oberrechnungskammer direkt an. Ihre Mitarbeiter prüften die großen Posten, die über die Staatshaupt- und die Staatsschuldenzahlungskasse, die Ausstands- und die Kriegskasse sowie die Kassen der einzelnen Ministerien liefen (§ 3).

⁸³ Zur Einführung und zum Ausbau des Berichtssystem vgl. WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 147–151.

⁸⁴ Zum Revisionswesen und seiner weiteren Entwicklung vgl. ebd., S. 153–159.

„Bei der Fertigung des Haupt-Etats ist nicht nur die vor auszusehende Einnahme und Ausgabe überhaupt, sondern auch das Resultat der Verwaltung des letztverflossenen Jahres zu berücksichtigen, und in dieser Hinsicht der Activ- und Passiv-Stand, wie er sich am Schlusse des Jahres verhält, aufzunehmen, die Vermehrung oder Verminderung des Vorraths-Kapitals zu berechnen, und in Ueberlegung zu ziehen, in wiefern auf dessen theilweise Verminderung oder Vermehrung im bevorstehenden Jahre abgehoben werden könne.“

Erst aus der Verbindung von Resultaten und Prognosen ergab sich die Planungsgrundlage für das nächste Jahr.

Abschließend beauftragte das Edikt die Oberrechnungskammer allgemein damit, „angemessene Vorschläge zu Erreichung der möglichsten Einfachheit, Klarheit und Sicherheit in dem Rechnungswesen“ zu unterbreiten (§ 21). Konkret sollte sie außerdem eine weiterführende Anweisung erarbeiten (§ 20),

„wie die einzelnen Etats nach Maßgabe der in der neuen Instruction für die künftige Einrichtung des Staats-Cassen- und Rechnungs-Wesens vom 10. November d[iesem] [Jahres] vorgeschriebenen Grundsätze zu verfassen sind, und dasselbe dem Finanz-Ministerium zur Genehmigung vorlegen.“

Das Etatwesen musste stets mit den Vorschriften für die Kassenadministration und die Rechnungsführung in Einklang stehen. Nur wenn diese drei Zahnräder perfekt ineinandergriffen, konnte die Staatsmaschine reibungslos laufen.

c) *Kassen*

An die Stelle der lange üblichen administrativen Zersplitterung trat mit dem V. Organisationsedikt vom 18. November 1817 die Verfügung, „daß die gesammte Einnahme des Staates“, egal woher sie stammte, in die „Staats-Haupt-Casse“ fließen sollte und von dieser auch alle Ausgaben bestritten werden mussten (§ 53). Gemäß § 57 führte der Präsident der Staatskontrolle die Aufsicht über das oberste Kasseninstitut. Er sollte die Kasse monatlich revidieren und aus ihrem Situationsetat sowie jenen der Spezialkassen einen Überblick über den Stand der Staatshaushaltung zusammenstellen.

In der Gesamtrechnung der Zentralkasse waren die tatsächlichen Zahlungsströme lückenlos zu erfassen. Die verschiedenen Unterkassen mussten bei ihren Zu- und Abflüssen immer deklarieren, daß sie „für [die] Rechnung der Staats-Haupt-Casse“ erfolgten⁸⁵; die Minister waren dementsprechend verpflichtet, ihre Zahlungsanweisungen stets direkt an die Hauptkasse zu erteilen (§ 53). Ausschließlich von dieser erging dann wiederum der Auftrag an die untergeordneten Kassen, die Ausgaben zu leisten (§ 55). Als Departements-Chefs waren die Minister zwar befugt, der Hauptkasse unmittelbare Anweisungen zur Begleichung ihrer Rechnungen zu erteilen, doch durften sie dabei weder das Gesamtbudget ihres

⁸⁵ Zu diesem Aspekt der Zentralisierung vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 115.

Ressorts noch die pro Posten genehmigten Beträge überschreiten (§ 17)⁸⁶. Bei den Einnahmen sollte sich der Transfer in umgekehrter Richtung vollziehen: Für alle Gelder, die innerhalb eines Kreises bei Amtspflegern, Kameralbeamten oder Kassen eingingen, würden Kreiskassen als Sammelstellen fungieren. Erst diese hatten an die Hauptkasse abzuliefern (§ 56).

Der Verwaltungsaufbau unterstellte die Kreiskassen der Aufsicht der Kreisfinanzkammern (§ 58). Damit war die Finanzadministration auch bei den nachgeordneten Instanzen der mittleren Ebene von der sonstigen Verwaltung getrennt⁸⁷. Die Staatshauptkasse stand zu den Kreiskassen in einem vergleichbaren hierarchischen Verhältnis wie die Staatskontrolle zu den Kreisfinanzkammern; oder anders gesagt: Die Staatskontrolle verhielt sich zur Staatshauptkasse ähnlich wie die Finanzkammern zu den Kreiskassen. Dieses Bezugssystem spiegelte sich auch in der Informations- und Rechenschaftspflicht wider (§§ 58–59).

Die nächste Verwaltungsstufe unterhalb der Kreise bildeten Oberämter, die ihrerseits Sammelkassen für die Bezirkssteuern unterhielten und mit diesen fest in die staatliche Bürokratie eingebunden waren. Das II. Edikt vom 31. Dezember 1818 enthielt in den §§ 11–23 einige Bestimmungen darüber, wie das Finanzwesen in den Oberämtern eingerichtet sein sollte⁸⁸. Auf kommunaler Ebene kümmerten sich schließlich Einzugsstellen relativ selbständig um die unmittelbar aus den Gemeinden eingehenden Gelder⁸⁹.

Im Vorfeld der organisatorischen Neuerungen hatte der König persönlich einen Bericht darüber angefordert, wie wirksam und erfolgreich die Kassen nach den bislang gültigen Regeln operierten. Konkret war ihm daran gelegen, über die Hauptkasse zu erfahren, „ob bei derselben eine Übersicht der bey den untergeordneten Cassieren und sentlichen Spezial Cassen zu jeder Zeit disponibeln Mittel vorhanden ist“⁹⁰. Knapp zwei Wochen später erhielt der König einen ersten Vorbericht aus dem Finanzministerium. Von Otto legte darin dar, auf welche Weise die Übersicht im Kassenwesen erhalten bliebe⁹¹. In erster Linie müssten die Oberbringer der indirekten Abgaben, die Forstkassierer und die Kameralverwalter sowohl ihre Rechnungen als auch alle nicht benötigten Gelder vierteljährlich an die Hauptkasse einsenden, wobei Steuerräte darüber wachten, dass die Abläufe in jeder Hinsicht ordnungsgemäß beachtet wurden. Die Aufsicht funktionierte recht

⁸⁶ § 16 des V. Edikts.

⁸⁷ Vgl. MANN, Württemberg 1800–1866, S. 274.

⁸⁸ Im II. Edikt sind die §§ 11–23 für die Finanzadministration der Oberämter relevant.

⁸⁹ Näheres regelte das I. Edikt in den §§ 26–47, die z. B. die Erstellung der Gemeindeetats und der Abrechnungen betrafen. Zur Oberamts- und Gemeindeorganisation vgl. MANN, Württemberg 1800–1866, S. 272f. Zur Kassenhierarchie vgl. WINTERLIN, Behördenorganisation 2, S. 114f.

⁹⁰ HStAS, E 13 Bü 174, Dekret an den Finanzminister vom 29. August 1817, [S. 3].

⁹¹ HStAS, E 13 Bü 174, Vorbericht des Finanz Ministers die Einrichtungen zu Erhaltung einer Uebersicht über den Kassen Zustand bey den Cameralbeamtungen betreff. vom 12. September 1817.

engmaschig, wenngleich sie kleinere Diebstähle nicht verhindern könnte, wie der Finanzminister zugab. Da die untergeordneten Kassen verpflichtet seien, direkt abzuliefern, sah von Otto hier keinen Spielraum für Verzögerungen. Dies bedeutete jedoch andererseits auch, dass in diesem Bereich keine Ansatzmöglichkeit bestand, um den Engpass bei der Hauptkasse zu entschärfen. Es war schlichtweg nicht mehr Geld da.

Ab August 1818 diskutierte der Geheime Rat wieder intensiver über die effizienteste Einrichtung des Kassen- und Rechnungswesens⁹². Karl August Freiherr von Malchus bemühte sich nach wie vor darum, ein möglichst übersichtliches System zu etablieren⁹³. In diesem Kontext betonte er vor allem, wie wichtig mehrere Staatskassen seien⁹⁴. Minister von Otto hielt eine große Kassenvielfalt dagegen für zu kostspielig. Der König wiederum stimmte mit von Malchus darin überein, dass unbedingt alle Ausgaben detailliert über die Kassenbewegungen nachvollziehbar sein müssten. Während von Malchus allerdings insgesamt an einem ausdifferenzierten und, das hieß in erster Linie, mehrstufigen Kassenaufbau festhielt, störte sich der Regent speziell daran, dass es auf der obersten Ebene immer noch ein separate Obersteuerkasse gab. Justizminister von Maucler vermutete, es handele sich dabei um ein Relikt aus der altrechtlichen Zeit, das inzwischen nicht mehr notwendig sei, so dass über eine Zusammenlegung mit der Staatshauptkasse durchaus nachgedacht werden konnte.

Diese Veränderung verkündete Wilhelm I. mit einem Reskript vom 13. September 1818⁹⁵. Außer der Obersteuer ließ er zum 1. Oktober desselben Jahres auch die General-Domänenkasse mit der Staatshauptkasse vereinigen, wodurch ein weiterer Schritt in Richtung Zentralisierung der Finanzverwaltung getan war⁹⁶. „Der moderne konstitutionelle Staat beruht auf der Idee der Staatseinheit, welche sich auf dem Gebiet des Kassenwesens ausprägt in dem Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit“⁹⁷, schreibt Adolf Widenmeyer in seiner Darstellung über *Das Etat- und Kassenwesen des Königreichs Württemberg*. Im Rahmen der Vereinheitlichung war es nicht damit getan, den Dualismus von landesherrlichen und ständischen Kassen zu überwinden. Der Prozess blieb solange unvollständig, wie nicht generell die organisatorischen Barrieren zwischen den verschiedenen Einnahmeweigen beseitigt waren.

⁹² HStAS, E 33 Bü 135, Sitzungsprotokoll der 1. Abteilung des Geheimen Rates vom 25. August 1818.

⁹³ Vgl. HStAS, E 13 Bü 179, Präsident von Malchus überreicht allerunterthänigst den Entwurf zu einer Vorschrift für die Departements-Chefs in Bezug auf die Anweisungen auf die Staats-Kasse, Schreiben an den König vom 20. August 1818.

⁹⁴ Zu dem von von Malchus bevorzugten hierarchischen Aufbau des Kassenwesens vgl. MALCHUS, Politik, S. 191–202.

⁹⁵ HStAS, E 13 Bü 179, Reskript an sämtliche Departements-Chefs vom 13. September 1818. Abgedruckt in MOSER, Finanzgesetze, S. 57–63.

⁹⁶ Zur Vereinigung der ‚Hauptstaats‘- und der ‚Obersteuerkasse‘ in der ‚Staatshauptkasse‘ vgl. DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 765.

⁹⁷ WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 41.

Die Maßnahme vom September 1818 brachte keinen geringen organisatorischen Aufwand mit sich, denn die Bücher der Kassen mussten zusammengeführt werden. In der Konsequenz konnten Anweisungen nur noch auf Rechnung der Hauptkasse erfolgen. Außer in den Kassenbüchern mussten alle Bewegungen bei der Staatskontrolle schriftlich erfasst werden. Ihr Präsident trug die Verantwortung dafür, dass weder eine etatwidrige Ausgabe von der Staatshauptkasse geleistet wurde noch irgendeine Zahlung in der Buchführung fehlte. Diese Pflicht konnte er nur erfüllen, wenn er die Einzelnachweise restlos erhielt. Dementsprechend war kein Departement berechtigt lediglich eine Gesamtsumme anzufordern, sondern es galt, jede Anweisung separat zu belegen.

Zwei Tage bevor der Regent sein Reskript bekannt gab, hatte Freiherr von Malchus einen Entwurf für ein Edikt vorgelegt, mit dem die Kassenorganisation auf eine neue Grundlage gestellt werden sollte⁹⁸. Am 27. September 1818 äußerte von Weckherlin seine Meinung darüber in einem Bericht an den König⁹⁹. Er vermisste in der jüngsten Vorlage detaillierte Regelungen über die Rechnungs- und Buchführung bei der Staatshauptkasse wie bei den nachgeordneten Instituten. Von Weckherlin plädierte dafür, als Sofortmaßnahme alle Einnahmen und Ausgaben wie geplant in der Hauptkasse zusammenzufassen. Da das Jahr aber bereits weit fortgeschritten sei, mache es keinen Sinn, die Buchführung jetzt noch kurzfristig verändern zu wollen. Ebenso wenig hielt er es für empfehlenswert zeitnah die Kreiskassen einzurichten. Auf diesen Schritt könne einstweilen verzichtet werden, argumentierte er, wenn den Kassen auf den unteren Ebenen gestattet würde, ihre Ausgaben im laufenden Jahr selbst zu verrechnen, statt alle Belege bei der Hauptkasse einzureichen. Insgesamt lautete von Weckherlins Fazit, dass von Malchus' Entwurf nicht eher in der Praxis vollständig umsetzbar sei, bis er überarbeitet und mit den neuesten königlichen Entscheidungen sowie weiteren Überlegungen in Einklang gebracht worden sei.

In einem Schreiben an den König vom 2. Oktober 1818 verteidigte Karl August Freiherr von Malchus sein Konzept gegen die Kritik. Er wies darauf hin, dass die geplante Etatwirtschaft nur in Verbindung mit der von ihm vorgeschlagenen Kassenorganisation funktionieren würde, denn auf andere Weise ließe sich keine adäquate Übersicht über die Einnahmen- und Ausgabensituation gewinnen:

„Dieser Etat aber, so wie alle Etats, beruhet auf der Voraussetzung dieser Kassen Organisation, weßhalb alle Ausgaben auf den HauptEtat und auf die StaatsCasse gelegt, auf die Cameral Cassen aber nur die VerwaltungsPosten der Camerlämter angewiesen sind. Hieraus ergibt sich, daß so wie die Cassen Organisation nicht vollführt wird, die Etats selbst zu einer gehaltlosen Poesie herabsinken, die ohne allen Nuzzen sind“¹⁰⁰.

⁹⁸ HStAS, E 222 I Bü 3311, Entwurf eines Edikts über die Organisation der Staatshauptkasse und der Kreiskassen vom 11. September 1818.

⁹⁹ HStAS, E 31 Bü 1555, Bericht von Weckherlins an den König vom 27. September 1818.

¹⁰⁰ HStAS, E 13 Bü 179, Entwurf eines Schreibens an König vom 2. Oktober 1818, [S. 4f.].

Von Malchus widersprach der Behauptung, es bleibe im laufenden Jahr nicht mehr genug Zeit, um die Anpassungen vorzunehmen. Mit derartigen Argumenten solle der König nur daran gehindert werden, das gewünschte Etatwesen einzuführen. Die herrschende Zersplitterung in eine Vielzahl von Kassen und Rechnungen wollte der mittlerweile aus dem aktiven Staatsdienst verdrängte Freiherr weiterhin dadurch beseitigt sehen, dass die Staatshauptkasse an der Spitze eines zentralisierten Verwaltungsaufbaus verankert wurde. Darüber hinaus hielt von Malchus die Kreiskassen im Gegensatz zu von Weckherlin für unentbehrlich, da die Hauptkasse schwerlich mit über hundert Einzelkassen direkten Kontakt pflegen könne. Nach dieser Darstellung verbot es sich, bei den Kassen vom ursprünglichen Plan abzuweichen, wenn der König nicht gleichzeitig auf die Neuausrichtung des Etatwesens verzichten wollte. Von Malchus bot an, sich persönlich um die Umsetzung dessen zu kümmern, was er für das Richtige hielt.

In der beschriebenen Kontroverse kam mehr oder weniger deutlich zum Ausdruck, wie weit die Rivalität zwischen den beiden Finanzexperten von Malchus und von Weckherlin bis zu diesem Zeitpunkt fortgeschritten war. Beide verfügten über umfassende Kenntnisse der Finanzadministration, wenngleich von Weckherlin mit den speziellen württembergischen Strukturen vertrauter war. Der ‚angeworbene‘ von Malchus hielt sich dennoch für den einzig kompetenten Mann auf dem Gebiet; er hatte klare Vorstellungen davon, wo er am dringendsten gebraucht wurde, bzw. wo er am liebsten wirken wollte. Auf dem Posten des Präsidenten der Staatskontrolle hatte er sich jedenfalls so wohl gefühlt, dass er König Wilhelm noch im August 1818, d. h. kurz vor seiner Entlassung am 5. September, bat, dieser möge ihn nicht offiziell zum Finanzminister ernennen, sondern die Leitung der Aufsichts- und Etatbehörde in seinen Händen belassen¹⁰¹. Diese Ersuchen begründete er selbstbewusst damit, dass ohne ihn die Fortentwicklung der begonnenen Reformen gefährdet sei, denn unter den übrigen Finanzbeamten finde sich im Grunde niemand, der in der Lage wäre, ihn zu ersetzen. Explizit wies er darauf hin, dass Direktor von Weckherlin nicht geeignet sei, von der zweiten an die erste Position bei der Staatskontrolle vorzurücken.

Nicht überraschend wehrte sich von Weckherlin gegen die Geringschätzung seiner Person und seiner Fähigkeiten. In einem Schreiben an den Geheimen Staatssekretär von Vellnagel wurde er deutlich:

„Nicht die früheren Verzögerungen und der für die Ausführung so unglücklich gewählte Zeitpunkt allein sind es, was dem Gelingen der Sache droht; es ist ein weit größeres Übel: die vollkommene Unbrauchbarkeit der Grundlage, der beinahe in allen seinen Positionen unrichtige Haupt-Finanz-Etat, und – ich muß es Eurer Exzellenz bekennen – ebendaher das voraussichtliche Entgegenwirken S. Exzellenz des Herrn Präsidenten der Staats-Controle“¹⁰².

¹⁰¹ HStAS, E 13 Bü 179, Schreiben von Malchus‘ an den König vom 24. August 1818.

¹⁰² HStAS, E 13 Bü 179, Schreiben von Weckherlins an Geheimrat Staatssekretär von Vellnagel vom 5. Oktober 1818, [S.2].

Er fühlte sich daher verpflichtet,

„Seiner Majestät abzurathen, die Probe der EtatsEinrichtung auf ein Werk zu gründen, das, statt Wahrheit über die Lage der Finanzen zu verbreiten, beinahe alle Zweige in einem unrichtigen Lichte darstellt, und irreführt, statt aufzuklären“¹⁰³.

Er selbst stehe Neuerungen durchaus nicht im Wege, sondern habe bereits vor langer Zeit für eine Überarbeitung des Rechnungswesens und die Einführung der Etatwirtschaft geworben. Gerade vor diesem Hintergrund stellte er die Frage in den Raum, ob die von von Malchus so geschätzten Einrichtungen wie Kreiskassen und Staatskontrolle nicht eher überflüssige Glieder in der Verfahrenskette seien als geeignete Hilfsmittel, um die Verwaltungsorganisation zu verbessern. Eine unmittelbare Abhängigkeit zwischen dem Etatwesen und dem Einsatz von Kreiskassen, wie sie von Malchus behauptete, gab es nach von Weckherlins Ansicht nicht¹⁰⁴. Auf einen gemeinsamen Nenner kamen die beiden Finanzfachleute in diesem Punkt ganz und gar nicht.

Die Entscheidung fiel Ende 1818, nachdem von Malchus sein Amt verloren hatte und der Fortbestand der Staatskontrolle als eigenständiger Behörde bereits zur Disposition stand. Unter dem Datum vom 10. November erschien die *Instruktion für die künftige Einrichtung des Staats-Kassen- und Rechnungs-Wesens* in der endgültigen gedruckten Version¹⁰⁵. Unterteilt in 29 Paragraphen enthielt die Instruktion sowohl allgemeine Verwaltungsgrundsätze als auch administrative Einzelverfügungen. Die Zentralisierung aller Einnahmen und Ausgaben bei der Staatshauptkasse, die von Malchus gefordert hatte, wurde verbindlich. Ergänzend bestimmte § 1, dass nur die Nettosummen verrechnet, d. h. die unmittelbaren Verwaltungskosten vorher abgezogen werden sollten¹⁰⁶. § 2 legte fest, auf welche Weise die Aufgaben verteilt wurden, die zuvor von der Domonialhaupt- und Obersteuerkasse einerseits und der Staatshauptkasse andererseits wahrgenommen worden waren. Zwar bündelte letztere nun sämtliche Kompetenzen der ursprünglich drei Institute, doch wurde sie intern zweigeteilt: Die Obereinnahme kummerte sich um die gesamten Zuflüsse, die Hauptzahlmeisterei erledigte die Ausgaben¹⁰⁷. Während die Schuldzahlungskasse als untergeordnete Instanz erhalten blieb (§§ 3–4), gab die Instruktion bekannt, dass vorläufig auf Kreiskassen verzichtet würde (§ 2). Bei den Spezialkassen änderte sich zunächst kaum etwas. Wie bereits früher festgelegt buchten sie formal auf Rechnung der Hauptkasse, wobei jeder Posten einer entsprechenden Rubrik zugeordnet werden musste (§ 18).

¹⁰³ Ebd.

¹⁰⁴ HStAS, E 13 Bü 179, Stellungnahme zu den Ausführungen von Malchus, ohne Datum, nach dem 2. Oktober 1818 (?), eventuell am 4. Oktober 1818.

¹⁰⁵ HStAS, E 13 Bü 174, Instruktion für die künftige Einrichtung des Staats-Kassen- und Rechnungs-Wesens vom 10. November 1818; abgedruckt in MOSER, Finanzgesetze, S. 311–337. Zur Einrichtung und Zentralisierung des Kassenwesens unter Angabe der jeweiligen Rechtsgrundlagen vgl. SCHMIDLIN, Handbuch, S. 5–15.

¹⁰⁶ Dazu auch § 8. Vgl. RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S. 393 f.

¹⁰⁷ Zur Staatshauptkasse WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 42–44.

Die einzigen Pensions- und Besoldungszahlungen, die von den untergeordneten Kassen direkt geleistet werden durften, waren jene an das eigene Kassenpersonal (§ 16). Eine unmittelbare Verrechnung anderer Forderungen erlaubte die Instruktion ausschließlich im Rahmen des jeweils im Etat vorgesehenen Umfangs (§ 9). Insbesondere war den Kassen nicht gestattet, sich im Bedarfsfall gegenseitig mit Zuschüssen auszuhelfen (§ 10). Sowohl die Staatskontrolle als auch die Hauptkasse hatten Anspruch auf monatliche Berichte (§ 19). Des Weiteren enthielt die Instruktion in den §§ 25–29 detaillierte Anweisungen zur Buchführung und zur Erstellung der Abschlüsse und Situationsetats, denn in diesem Punkt hatte der Geheime Rat auf Verbesserungen gedrungen. Namentlich von Weckherlin beklagte sich über die Weitschweifigkeit und Unzweckmäßigkeit der von von Malchus konzipierten Rechnungsformen, die auf den Vorarbeiten des Staatsrats von Weisser aus dem Jahr 1808 beruhten¹⁰⁸. Von Weckherlin selbst arbeitete bereits an einer Reorganisation, um den Gang der Geschäfte zu beschleunigen¹⁰⁹. Die bisherigen Verzögerungen begründete er hauptsächlich mit logistischen Problemen. Erst wenn diese behoben waren, konnte das ausgewogene Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben realisiert werden, das der König so schnell wie möglich hergestellt wissen wollte. Neben Sparsamkeit half hier nur eine Reduzierung der Stellen, die mit der Verrechnung und Prüfung der Finanzmittel beschäftigt waren.

¹⁰⁸ HStAS, E 33 Bü 136, Geheimratsprotokoll betr. Bericht des Staatsrats von Weckherlin über den Gang der Geschäfte und den Zustand der Verwaltung im Finanzdepartement für das Jahr 1818 vom 19. Februar 1818. Dazu auch HStAS, E 33 Bü 135, Geheimratsprotokoll betr. Stellungnahme von Weckherlins zum Vorschlag von Malchus über das Kassenwesen vom 19. September 1818.

¹⁰⁹ Bereits seit April 1817 ließ der König durch eine Kommission bestehend aus Staatsrat von Weckherlin und dem Geheimen Oberfinanzrat von Hartmann sowie zwei weiteren Oberfinanzräten prüfen, ob und inwieweit das Nassauische Administrations- und Rechnungswesen auf das Königreich Württemberg übertragbar sei (HStAS, E 7 Bü 57, Anbringen an den König vom 8. April 1817). In einem Schreiben an den Landesherrn regte von Weckherlin am 11. September 1818 an, die Kommission zukünftig aus Mitgliedern des Finanzdepartements einerseits und der Hof- und Domänenkammer andererseits zusammenzusetzen, da beide Behörden ein gleichermaßen großes Interesse am Ergebnis der Analyse hätten (HStAS, E 13 Bü 12, Bericht von Weckherlin an den König vom 11. September 1818). Die Kommission kam bis Januar 1819 zu dem Schluss, dass das Modell aus Nassau zwar viele Vorteile habe, eine Übernahme für das Königreich jedoch zur Zeit noch nicht ratsam sei. Erst müsse das Abgabensystem besser eingerichtet sein, ehe die Administration weiter angepasst werden könne (HStAS, E 13 Bü 12, Schreiben des Vorsitzenden der Kommission von Kohlhaas an Staatssekretär von Vellnagel vom 4. Januar 1819). Da die Steuern in Württemberg nur ein Viertel der Einnahmen ausmachten, der Rest dagegen aus schwer erhebaren Gefällen bestehe, komme eine Übertragung des auf einfachere Strukturen ausgerichteten nassauischen Systems nicht in Frage (HStAS, E 13 Bü 12, Bericht des Staatsrats von Raht an den König vom 17. März 1819). Vor den Folgen einer verfrühten Umstellung warnte auch von Weckherlin. Angesichts der komplexen Verhältnisse in Württemberg müsse akzeptiert werden, „daß das Ideal von Vereinfachung des Staats-Rechnungswesens, welches in der Nassauschen Einrichtung gegeben ist, vorerst in Württemberg noch nicht

d) *Schulden*

Während die Pläne für die Neuordnung des Abgabewesens in den ersten beiden Edikten noch eher Parameter setzten, die es mit der Zeit zu füllen galt, enthielt das III. Edikt konkrete Bestimmungen zum württembergischen Schuldenwesen. Mit dem Verweis auf die unter seinem Vater am 6. Juni 1816 erfolgte Regelung gab König Wilhelm erste Resultate bekannt und kündigte eine entscheidende Abkehr vom bisherigen Konzept an. Zunächst wurde vorgerechnet, dass die Gesamtsumme der Staatsschulden innerhalb der vergangenen knapp eineinhalb Jahre um etwa sechs Millionen fl. auf nunmehr rund 30 Millionen fl. angestiegen sei, obwohl sogar etwas mehr als die geplante Jahresrate vom 1.550.000 fl. abgetragen werden konnte¹¹⁰. Um das Königreich möglichst schnell von dieser Last zu befreien und um zu beweisen, dass Gläubiger wie Untertanen zu Recht an die Wirksamkeit der Institutionen glaubten, setzte der Regent die Tilgungsphase von 71 Jahren auf 45 Jahre herab¹¹¹. Finanziert werden sollte der erhöhte jährliche Aufwand zum einen durch Einsparungen bei den Hofausgaben, zum anderen durch die angestrebten Verbesserungen im Abgabewesen.

Zudem legte der König wert darauf, die Öffentlichkeit umfassend über den Stand der Schuldenwirtschaft zu informieren. Die Publizität sollte denselben Zwecken dienen, wie die schnellere Rückzahlung der Kredite, nämlich das Vertrauen der Gläubiger zu bewahren und gleichzeitig die geforderten Tilgungsbeiträge gegenüber der Bevölkerung zu legitimieren. Auch diese Maßnahme trug die Handschrift des Freiherrn von Malchus. In seinem Organisationsbericht, den er dem Regenten am 16. Oktober 1817 vorlegte, schlug er wörtlich vor:

„An dieses Edict würde ich als Nr. 3 jenes über die Erweiterung des AmortissementsPlans anzuhängen seyn, indem dieses ein Gegenstand von allgemeinem Interesse ist, weßhalb und um allen gehässigen Insinuationen ein Ende zu machen, ich den Plan selbst mit abdrucken lassen mögte, wodurch jedem Staats-Gläubiger das Mittel in Händen gegeben wird, den

herzustellen möglich, dass es aber von hohem Interesse sey, demselben von Jahr zu Jahr näher zu kommen“ (HStAS, E 13 Bü 12, Anbringen von Weckherlins an den König vom 22. Februar 1819, [S.2 und 3]).

¹¹⁰ Im Edikt ist die tatsächlich bis zum 6. Juni 1817 zurückgezahlte Schuldensumme mit 1.646.708 fl. angegeben. Die Allgemeine Schuldenzahlungskommission meldete allerdings am 30. Juni 1817, dass bis zu diesem Tag 1.368.500 fl. getilgt worden seien, in Kürze aber mit weiteren Zahlungen an die Schuldenkasse gerechnet werden könnte, die weitere Abtragungen möglich machen würden, vgl. HStAS, E 31 Bü 156, Bericht der Schuldenzahlungskommission betr. bisherige Erfüllung des Schuldentilgungsstatuts vom 30. Juni 1817. Wie die Differenz in den Abgaben zu Stande kam, kann hier nicht geklärt werden. Tatsächlich erhielt die Schuldenkasse auf Anweisung des Königs Ende August die rückständige Summe von 94.418 fl. an Kontributionsgeldern, vgl. HStAS, E 31 Bü 156, Bericht an den Geheimen Rat vom 30. August 1817.

¹¹¹ De facto ging die Regierung zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass wegen des Anstiegs der Schuldensumme nach dem alten Konzept 80 Jahre vergehen würden, ehe das Tilgungsverfahren abgeschlossen wäre.

Verwaltungs-Operationen folgen zu können, wodurch Eure Königliche Majestät einen Schritt weiter gehen, als bis jetzt irgend ein Regent gethan hat“¹¹².

Somit läutete das Edikt eine neue Ära in der württembergischen Schuldenpolitik ein. Es wies die Höhe der Fonds aus, welche der Schuldentilgungskasse, die nun auch unter der Bezeichnung Staats-Schulden-Casse in Erscheinung trat, zur Verfügung gestellt werden sollten. Die Basis bildeten, wie schon 1816 vorgesehen, französische Kriegsentschädigungen im Umfang von 4.550.000 fl. (§ 1). Darüber hinaus sollte die Schuldenkasse den notwendigen Zinsbetrag von 1.500.000 fl. zuzüglich eines weiteren Zehntels dieser Summe aus der Hauptstaatskasse¹¹³ erhalten (§ 2).

Damit diese Zahlungen „ohnfehlbar“ geleistet werden konnten, blieben sie gemäß Edikt weiterhin erstrangig auf sämtliche Staatseinkünfte, speziell aber die direkten und indirekten Steuern „hypothezirt“. Die direkte Ablieferungspflicht der Haupt- an die Schuldenkasse sicherte sowohl Gläubiger als auch Stände gegen das Risiko ab, dass die Staatseinkünfte zu Lasten der Kreditverpflichtungen in andere Kanäle flossen¹¹⁴. Schließlich war geregelt, dass die Zinsbeträge, die durch die fortlaufende Tilgung gespart wurden, in der Schuldenkasse verbleiben durften (§ 3). Das Edikt revidierte damit die im Schuldentilgungsstatut des Vorjahres enthaltene Entscheidung, die Zinsbeiträge stufenweise zu reduzieren. Für den Ausnahmefall, dass alle diese Zuwendungen einmal nicht ausreichen sollten, um den Verpflichtungen nachzukommen, sah der König eine „auf dem verfassungsmäßigen Wege zu kontrahierende Anleihe“ vor (§ 4).

Wohl wissend, dass schon die ursprüngliche Planung im Alleingang mit den Interessen der Stände kollidiert war, betonte Wilhelm I. wie gerne er die ständischen Kommissarien in den aktuellen Entscheidungsprozess eingebunden hätte. Indirekt schob er den Ständen die Verantwortung dafür zu, dass dies nicht stattgefunden hatte, denn wären die von der Versammlung abgelehnten Verfassungsparagraphen bereits in Kraft getreten, hätte es eine entsprechende Rechtsgrundlage gegeben. Nun konnte der König nur in Aussicht stellen, die Konsultation der Stände nachzuholen, sobald ein Verfassungsvertrag zustande gekommen war. Mit diesem Köder hoffte der Regent vermutlich, einen Anreiz dafür zu schaffen, dass die Stände sich kooperativer zeigten und die Vorgaben der Regierung nicht zum eigenen Schaden weiter bekämpften.

Neben der Ausstattung der Staatsschuldenkasse regelte das III. Edikt auch die Rückzahlungsmodalitäten. Da sich das im Juni 1816 festgelegte Verfahren, das u. a. die vorrangige Tilgung von kleinen Summen oder Krediten mit einer Verzinsung von mehr als 5 % vorsah, nicht bewährt habe, werde es in der bekannten Form

¹¹² HStAS, E 4 Bü 1, Bericht von Malchus an den König betr. Reorganisation der Verwaltung in formeller Hinsicht und Abänderungen im Abgabe- und Finanzwesen vom 16. Oktober 1817, [S. 13].

¹¹³ Per Beschluss vom 23. Dezember 1816 (abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr. 59 vom 28. Dezember 1816, S. 402) hatte König Wilhelm die Bezeichnung „Generalstaatskasse“ in „Hauptstaatskasse“ geändert, DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 765.

¹¹⁴ Vgl. auch STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 164.

nicht fortgesetzt, entschied der König (§ 5). Im Rahmen des neuen Systems sollte weiterhin das Los entscheiden, wenn die Mittel der Schuldenkasse nicht ausreichen, um alle Rückforderungen zu erfüllen. In diesem Verfahren galt es drei Regeln zu beachten: 1. Gläubiger, die nicht ausgelost wurden, nahmen automatisch an der nächsten und ggfl. übernächsten Ziehung teil. Die bislang geltende Zusicherung, dass die Betroffenen im Folgejahr definitiv bedient wurden, entfiel¹¹⁵. 2. Die Rückzahlungssumme je gelostem Gläubiger war auf 6.000 fl. beschränkt, damit möglichst viele zum Zuge kamen. 3. Geistliche und sonstige Korporationen wurden nur dann im Losverfahren berücksichtigt, wenn sie die aufgekündigten Gelder tatsächlich benötigten. Falls nach der Ablösung der per Los bestimmten Schulden noch Mittel übrig waren, sollten diese wiederum genutzt werden, um Kredite mit einem Zinssatz über 5 % zu erledigen (§§ 5–8)¹¹⁶.

In einem dritten Abschnitt enthielt das Edikt Anordnungen darüber, wie die Verwaltungsbehörde einzurichten sei. Die Leitung legte der König in die Hände einer Schulden-Verwaltungs- und Tilgungs-Commission, deren Zuständigkeit fünf Aufgaben umfasste¹¹⁷: 1. Die Liquidation der Staatsschulden zu betreiben, wobei zunächst darüber befunden werden musste, welche der auf den verschiedenen Landesteilen lastenden Verbindlichkeiten „zur Uebernahme in die Staats-Schuld sich eignen“, 2. die Gesamtsumme der Staatsschuld festzustellen, 3. eine geordnete Buchführung zu gewährleisten, 4. sicherzustellen, dass die Fonds der Schuldenkasse korrekt verwaltet und zweckkonform verwendet wurden, sowie 5. alle mit den vorgenannten Pflichten in Zusammenhang stehenden Geschäfte zu erledigen. Über ihre Tätigkeit schuldete die Kommission dem Finanzminister Rechenschaft. Dem monatlichen Bericht war jeweils ein aktueller „Situations-Etat“ über den Stand der Kasse beizufügen. Einmal jährlich verlangte der König darüber hinaus einen begründeten Etat über den Kassenbedarf insgesamt (§ 10).

Im Schuldenwesen griff Wilhelm I. einer Regelung vor, die zu einem Grundprinzip bei allen Behörden werden sollte, sobald die Verfassung hergestellt war: Er ließ „Mitglieder aus der Mitte und nach Wahl der Stände“ zu. Der Schulden-Verwaltungs- und Tilgungs-Commission durften die Stände bereits vor dem Erlass der Konstitution zwei Räte begeben (§ 11). Von der eigentlichen Kassenverwaltung hielt das Edikt die Stände dagegen fern¹¹⁸. Anders als noch im Verfassungsentwurf von 1817 gab es für ständische Kassenbeamte im neuen Konzept der Regierung

¹¹⁵ Der Geheime Rat hatte sich allerdings im Vorfeld dafür ausgesprochen, zuerst die aufgekündigten Summen bei der Auslosung zu berücksichtigen, HStAS, E 31 Bü 303, Sitzungsprotokoll des Geheimen Rates vom 14. November 1817.

¹¹⁶ Zur Ausstattung der Schuldenkasse und zum Tilgungsverfahren vgl. MOHL, Verantwortlichkeit, S. 637f. Nicht zutreffend ist die Feststellung von Mohl, dass die Kapitalien von Stiftungen und Körperschaften nur auf deren Wunsch hin nicht am Losverfahren teilnahmen. Sie blieben vielmehr laut Edikt zwangsläufig unberücksichtigt.

¹¹⁷ Die Bestimmungen zur Zusammensetzung und zum Aufgabengebiet der Kommission wurden wörtlich in den §§ 62f. des V. Edikts wiederholt.

¹¹⁸ Neben einem Hauptkassierer und einem Kontrolleur tat bei der Kasse „Buchhaltungs-Expeditions- und Kanzlei-Personal“ Dienst.

keinen Platz mehr. Es sollte lediglich ein weiterer Beauftragter aus den ständischen Reihen gemeinsam mit einem Angehörigen des Geheimen Rates und dem Präsidenten der Staatskontrolle die monatliche Kassenrevision durchführen. Außerdem war eine jährliche öffentliche Bekanntmachung der Ergebnisse Pflicht (§ 14).

Den Mittelweg einer gemeinschaftlich verwalteten Schuldenzahlungskasse hielt Karl August Freiherr von Malchus zwar für möglich und eventuell sogar vorteilhaft, doch sperrte er sich dagegen, die Administration exklusiv den Ständen zu überlassen:

„Von einem Mehreren kann aber unter keinen Umständen Rede seyn, weil durch eine Trennung, wie die vorgeschlagene, die ganze Maschine der Finanzverwaltung unvermeidlich zerüttet werden würde“¹¹⁹.

Seiner Entschlossenheit gab der Freiherr mit diesen Worten Ausdruck, als er im März 1818 einige Bemerkungen über den ein Jahr zuvor präsentierten Verfassungsentwurf der Regierung zusammenstellte. Dieser hatte weitgehendere Zugeständnisse an die ständischen Forderungen enthalten, als es bei den elf Edikten vom November 1817 der Fall war. Von Malchus hielt die von ihm entworfene Einrichtung für die beste Lösung. Nach seiner Überzeugung hing die Kreditwürdigkeit allein von der Gewissenhaftigkeit des Schuldners ab. Diese werde wiederum nicht dadurch garantiert, dass der Regierung die Schuldenverwaltung entzogen sei:

„Dieses ist eine Banal Phraße, die theils in facto unrichtig ist, theils aber auch nur so viel beweist, daß eine Regierung mit dem Credit vorsichtig umgehen, und alles entfernen muß, was auf Willkür deutet. Das solideste Fundament des Credits besteht in der Pünktlichkeit und in der Treue, mit welcher eine Regierung ihre Verpflichtungen erfüllt. Wird diese nicht verletzt, werden vollends die Stände zur Theilnahme an der Verwaltung des Schuldenwesens zugezogen, wird diese Verwaltung unter die Egide der Publizität gestellt, dann ist letztlich kein Grund abzusehen, warum der Credit in Wirtemberg noch einer besonderen, und zwar einer solchen Stütze bedürfen soll, die in dem Maaße in keinem andern Staate existirt. [...] Politisch würde eine solche Maßregel um deßwillen verderblich seyn, weil durch dieselbe die Regierung von den Ständen abhängig werden würde“¹²⁰.

Zusammengefasst urteilte von Malchus demnach, dass eine rein ständische Schuldenzahlungskasse in Württemberg nicht nur einzigartig wäre, sondern zudem bestenfalls überflüssig und schlimmstenfalls schädlich. Er setzte entscheidend darauf, dass die Regierung ihre Pflicht konsequent und öffentlich nachvollziehbar erfüllte. Zusätzliche Sicherheit konnte schließlich die verbindlich gewährte Beteiligung der Stände bringen, die jedoch nicht außerhalb der Regierungsadministration stehen durfte, sondern in diese eingepasst werden musste.

Das Schuldenwesen auf eine solide Grundlage zu stellen und dadurch ebenso die Kreditwürdigkeit zu erhalten wie die Unterstützung der Bevölkerung für die Bemühungen zu gewinnen, gehörte nach wie vor zu den primären Zielen der

¹¹⁹ HStAS, E 4 Bü 3, Bemerkungen über den vorgelegten Entwurf einer Verfassung vom 26. März 1818, [S. 11].

¹²⁰ Ebd., [S. 13 f.].

Regierung. Im Juni 1817 wiederholte sich ein Szenario, das unter König Friedrich I. erstmals vorgekommen war. Dieser hatte im März 1815 höchst verärgert reagiert, als er erfuhr, dass die Schuldenkasse eigenmächtig die Zinszahlungen ausgesetzt hatte. Ein solcher Schritt konnte das Königreich leicht eine wichtige Finanzierungsquelle kosten. Kurz bevor Wilhelm I. zur Auflösung der Ständeversammlung schritt, machte sich das Fehlen der dringend benötigten Steuergelder bemerkbar. Die Regierung sah sich gezwungen, die Schuldentilgung zurückzustellen, um wenigstens nicht mit den Zinsen in Verzug zu geraten. Der König gab seine Erlaubnis im Geheimen. Oberste Priorität besaß in der Folgezeit, Zahlungen möglichst unauffällig aufzuschieben. Als letzte Lösung standen noch Reserven im Umfang von einer Million fl. in der Kontribution- und Subsidienskasse zur Verfügung¹²¹. Diese wollte der König jedoch nur im Notfall angetastet wissen. Diesen Notfall meldete Finanzminister von Otto am 12. September 1817¹²². Da der Staatshauptkasse 250.000–260.000 fl. fehlten, konnte sie ihren Verpflichtungen gegenüber der Schuldentilgungskasse nicht nachkommen. Letztere sah sich dadurch laut Mitteilung des Ministers gezwungen, Gelder, die für die Tilgung bestimmt waren, stattdessen zur Bezahlung der Zinslast zu verwenden. Ähnlich wie zwei Jahre zuvor sein Vater kritisierte auch König Wilhelm die Schuldentilgungskasse scharf, in einer so entscheidenden Frage ohne allerhöchste Genehmigung gehandelt zu haben. Er verbot künftige Alleingänge und stellte umgehend 150.000 fl. aus der Subsidienskasse bereit. Außerdem kündigte er an, weitere 100.000 fl. über die Hofbank beschaffen zu wollen¹²³.

Damit waren die Probleme allerdings nicht beseitigt. In der Sitzung der 1. Abteilung des Geheimen Rates diskutierte König Wilhelm am 8. August 1818 mit seinen Ministern die aktuelle Finanzlage¹²⁴. Diese stellte sich einigermaßen bedenklich dar. Als besonders problematisch wurde der Bedarf der Kriegskasse eingestuft, der höher als erwartet ausfiel. Über diese Entwicklung hatte von Malchus den König am 6. August in Kenntnis gesetzt und seinen Bericht mit einer deutlichen Kritik am Verhalten der Verantwortlichen verbunden¹²⁵. Aus der beigefügten Korrespondenz zwischen dem Finanz- und dem Kriegsministerium geht hervor, wie angespannt die Lage zu diesem Zeitpunkt war. Das Kriegsministerium legte demnach eine

¹²¹ HStAS, E 13 Bü 180, Anbringen des Finanz Ministers die Aussichten für den künftigen Kassenzustand betr. vom 2. Juni 1817.

¹²² HStAS, E 13 Bü 174, Anbringen an den König betr. Geldbedarf der Hauptstaatskasse vom 12. September 1817.

¹²³ HStAS, E 13 Bü 174, Entschließung des Königs betr. Unterstützung der Staatshauptkasse vom 15. September 1817. Weitere fremde Kredite sollten dagegen nicht mehr aufgenommen werden.

¹²⁴ HStAS, E 33 Bü 135, Geheimratsprotokoll betr. Lage der Staatskasse und Mittel zur Deckung vom 8. August 1818.

¹²⁵ HStAS, E 13 Bü 175, Bericht von Malchus an den König betr. Anforderung des Kriegsministeriums an die Staatshauptkasse nebst Beilagen A–D (Korrespondenz zwischen Finanz- und Kriegsministerium) vom 6. August 1818.

aktuelle Forderung der Generalkriegskasse in Höhe von 48.000 fl. vor, machte rückständige Ansprüche im Umfang von 68.800 fl. aus dem Etatjahr 1815/16 geltend, beschwerte sich, dass die Hauptkasse ihre Zahlungsunfähigkeit nicht rechtzeitig mitgeteilt habe, und verbat sich weitere Einmischungen seitens des Finanzministeriums. Der Chef der Finanzadministration warf dem Kriegsministerium daraufhin vor, keine Ahnung vom Funktionieren der Etatwirtschaft zu haben, und widersprach entschieden der gegnerischen Auffassung, dass die Kriegskasse nicht gezwungen sei, über ihre Verwaltung Rechenschaft abzulegen. Selbstverständlich habe das Kriegsministerium seinen Bedarf rechtzeitig anzugeben und zu begründen, stellte von Malchus klar. Ohne nähere Prüfung könnten keine Zahlungen angewiesen werden. Vor allem dürften alte Forderungen nicht einfach verrechnet, vielmehr müssten die Etatjahre streng getrennt voneinander behandelt werden. Wenn es noch Forderungen aus dem Zeitraum 1815/16 gebe, sei dafür nicht die Haupt-, sondern die Ausstandskasse zuständig. Präsident von Malchus verlangte schließlich nachdrücklich vom Kriegsministerium, das ihm zugewiesene Geld besser einzuteilen und aufschiebbare Zahlungen tatsächlich zurückzustellen.

Hinter dieser Auseinandersetzung verbarg sich mehr als ein reiner Kompetenzenstreit zweier Behörden. Wer auch immer die Schuld an der Misere tragen mochte, es änderte nichts daran, dass durch die Vergrößerung des Bedarfs bei der Kriegskasse auch die Gesamtforderungen an die Staatskasse wuchsen. Gleichzeitig waren bei der Hof- und Domänenkammer noch Rechnungen offen, und die Fruchtkasse meldete einen Fehlbetrag. Der König zeigte sich höchst unzufrieden darüber, dass die Staatskasse nicht über sämtliche Ansprüche informiert worden sei, mit denen sie rechnen musste. Angesichts der vielfältigen Belastungen schien es unvermeidlich, dass an irgendeiner Stelle ein Defizit hängen bleiben würde. „Im Grunde seyen die vorgeschlagenen Masregeln blosse Kassen Manipulationen“¹²⁶, hält das Sitzungsprotokoll die königliche Sichtweise fest. Jegliche unwürdige „Kapitalien Maklerei“ untersagte der Regent. Immer noch galt der Grundsatz, dass die Schuldentilgung oberste Priorität besaß. Alle anderen Optionen, die vorhandenen Mittel einzusetzen, mussten zurückgestellt werden.

Wie weit die Ergebnisse durch eine unzulässige Vermischung der Etatjahre verfälscht werden bzw. in die Irre führen konnten, legte von Malchus Ende August 1818 dar¹²⁷. Zwar ergebe sich nach aktuellem Stand ein Überschuss von fast 200.000 fl., doch müssten der Richtigkeit halber alle Mittel wieder herausgerechnet werden, die gar nicht für die laufenden Kosten des Etatjahres 1817/18 bestimmt gewesen waren. Bei korrekter Vorgehensweise sehe das Ergebnis deutlich anders aus; dann stünde unter dem Strich ein Defizit von nahezu 600.000 fl. Von geordneten finanziellen Verhältnissen konnte angesichts solcher Abweichungen kaum

¹²⁶ HStAS, E 33 Bü 135, Geheimratsprotokoll betr. die Lage der Staatskasse und die Mittel zur Deckung vom 8. August 1818, [S. 3].

¹²⁷ HStAS, E 13 Bü 175, Bericht von Malchus an den König betr. Jahresabschluss für das Etatjahr 1817/1818 vom 27. August 1818.

die Rede sein. Zu groß war die Gefahr, dass sich die Regierung in falscher Sicherheit wiegte. Schon einen Monat zuvor hatte von Malchus darauf hingewiesen, in welcher prekären Lage sich sämtliche Kassen befänden und diesen Umstand nicht zuletzt darauf zurückgeführt, dass die Vorschriften nicht eingehalten worden seien¹²⁸. Die nicht gedeckte Schuld bezifferte er auf 2.848.000 fl. und wies darauf hin, dass eine derartig hohe Summe nie hätte zustande kommen können, wenn die Etatjahre korrekt auseinandergehalten worden wären¹²⁹. Das Übel wurzelte demnach tief.

Um der Lage Herr zu werden, hatte der König mit den Edikten vom November 1817 veranlasst, dass die offenen Forderungen und Verbindlichkeiten aus zurückliegenden Jahren über die bereits erwähnte Ausstandskasse abgewickelt wurden. Ein besonderes Problem stellten neben ungedeckten Schulden aber auch negative Entwicklungen bei den Einnahmen sowie außerordentliche Zusatzbelastungen dar, die in der Etatkalkulation nicht enthalten waren. Hier hoffte Wilhelm I. mit einer gesonderten Dispositionskasse Abhilfe schaffen zu können. Ein derartiges Institut hatte der am 5. September 1818 zum provisorischen Leiter des Finanzministeriums ernannte Ferdinand August Heinrich von Weckherlin im Oktober 1818 als Option vorgestellt, nachdem er bei einer ersten Durchsicht der von Malchus übergebenen Akten eine unfundierte Schuld in Höhe von fünf Millionen fl. melden musste¹³⁰. Er hielt einerseits die Befürchtungen für übertrieben, die sein Amtsvorgänger wegen der nicht gedeckten Verbindlichkeiten hegte. Seiner Meinung nach konnte sogar nach Begleichung der Rückstände noch ein Überschuss verbleiben. Andererseits machte er sich Sorgen, dass die Schuldzahlungskasse und die Ausstandskasse langfristig mit ihren Verpflichtungen überfordert sein könnten. Mit einem versteckten, aber nicht minder kritischen Seitenhieb auf die durch von Malchus propagierten Maßnahmen und die Arbeitsweise seines Amtsvorgängers umriss von Weckherlin seinen eigenen Ansatz folgendermaßen:

„Ich suchte, sobald als möglich in den Besiz jener Uebersicht zu kommen, und ihr diejenige innere Wahrhaftigkeit zu geben, auf welche allein Finanzberechnungen gegründet werden müssen, wenn sie nicht zu einem täuschenden Zahlenspiel herabgewürdigt werden sollen, das auf den glüklichen Zufall berechnet und unter dem Dekmantel durchgreifender Reformen gewaltsame Masregeln im Hintergrunde verbergend – nur gar zu leicht die Würde der Regierung compromittirt und die Ruhe und das Wohl des Volks in Gefahr sezt“¹³¹.

Zugleich bezweifelte er, dass sich die Etatjahre in der Praxis strikt auseinander halten ließen:

„Allein ich glaube auch überzeugt seyn zu dürfen, daß diese Vorschrift nicht materiell

¹²⁸ HStAS, E 31 Bü 1551, Bericht von Malchus an den König vom 29. Juli 1818.

¹²⁹ HStAS, E 31 Bü 1551, Bericht von Malchus an den König vom 24. Juli 1818.

¹³⁰ HStAS, E 31 Bü 1551, Bericht des Staatsrats von Weckherlin über den gegenwärtigen Finanz-Zustand die Mittel, für die Zukunft Ordnung und Sicherheit in demselben herzustellen vom 29. Oktober 1818.

¹³¹ Ebd., [S.2].

zu verstehen sey. Jenes Auseinanderhalten ist nur auf dem Pappier möglich, und unter dieser Bedingung auch nothwendig für die Ordnung. Den überzeugendsten Beweis hiefür gibt die neueste Erfahrung, und die ganze Etats-Einrichtung selbst. Womit hätte die Finanzverwaltung von dem Anfang des Etatsjahres, dem 1. Juli an, bis zu dem Zeitpunkte, da Eure Königliche Majestät mir provisorisch das Portefeuille zu übertragen geruheten, wirtschaften sollen, wenn sie nicht die Vorräthe des verflossenen Jahrs angegriffen und benutzt hätte“¹³².

Durch die zeitliche Verschiebung bei den Einnahmen und Ausgaben ließen sich temporäre Engpässe nicht verhindern, oder anders gesagt: Es liefen immer wieder Schulden auf. Um trotz dauerhaft starker Belastungen und schwankender Zuflüsse die Staatstätigkeit stetig finanzieren zu können, riet von Weckherlin dazu, die Handhabung der Mittel flexibler zu gestalten. Hierzu müssten zwei neue Einrichtungen geschaffen werden: Erstens sollte ein Zirkulationsfonds regelmäßig zu einem Ausgleich zwischen den Jahren beitragen, zweitens die genannte Dispositionskasse außerordentliche Hilfe leisten können¹³³.

Die Einrichtung der Dispositionskasse wurde am 20. November 1818 beschlossen; ein Erlass vom 25. November regelte die Details¹³⁴. Die Dispositionskasse unterstand demnach der „unmittelbaren Aufsicht und Controle des Staats-Cassen-Directors“, verfügte aber über einen eigenen Kassierer. An finanzieller Ausstattung erhielt die neue Institution einen Fonds von drei Millionen fl., den sie je zur Hälfte für die Tilgung alter Schulden und für die Bildung einer Reserve für die Zukunft nutzen sollte. Sie ersetzte damit den per Statut vom 6. Juni 1816 geschaffenen Staatschatz, der mit 500.000 fl. für Notfälle bereitgestanden hatte. Wörtlich hieß es über die doppelte Zweckbestimmung der Dispositionskasse, dass sie „zu[r] Deckung der unfundirten Staatsschuld und zur Unterstützung der Staatskasse in Mißwachs- und Unglücksjahren auch bei künftigen außerordentlichen Staatsbedürfnissen“ dienen solle. Präzise bestimmte der Erlass, dass „dieser Fonds ohne spezielle allerhöchste Genehmigung nie anzugreifen, noch ein Theil davon in den Hauptfinanz-Etat aufzunehmen“ sei. Damit unterstrich der König den Sonderstatus der Institution, die als eine Art Sicherheitsnetz des Finanzwesens konzipiert war¹³⁵.

Hauptsächlich sprach der König der Dispositionskasse die Steuerausstände von 1816/17 zu und übertrug ihr die offenen Forderungen der Kameralämter im Umfang von jeweils rund einer Million fl. Der Regent legte zwar Wert darauf, dass die Kasse stets liquide war, doch sollte sie nie mehr als 500.000–600.000 fl. in bar

¹³² Ebd., [S.20].

¹³³ HStAS, E 31 Bü 1551, Bericht des Staatsraths von Weckherlin über den gegenwärtigen Finanz-Zustand die Mittel, für die Zukunft Ordnung und Sicherheit in demselben herzustellen vom 29. Oktober 1818; vgl. HStAS, E 31 Bü 1551, Entwurf eines Dekrets an das Finanzministerium betr. Finanzzustand und Verbesserung desselben vom 20. November 1818.

¹³⁴ Abgedruckt in MOSER, Finanzgesetze, S. 63–66.

¹³⁵ Um die Effizienz noch weiter zu erhöhen, dachte Wilhelm I. von Beginn an darüber nach, die Dispositions- mit der Ausstandskasse zu vereinigen, HStAS, E 33 Bü 135, Sitzungsprotokoll der 1. Abteilung des Geheimen Rates vom 20. November 1818.

vorrätig haben. Den Rest der nicht benötigten Gelder musste der Kassierer zinsbringend anlegen. Die größten Posten, die bereits zur Abtragung anstanden, entfielen auf die Staatskasse und die Schuldzahlungskasse. Auch wenn es nicht geplant und möglich war, kurzfristig alle Forderungen zu erfüllen, konnten die Mittel der Dispositionskasse als Sicherheit dienen. Außerdem entschied der König, dass für die rückständigen Tilgungssummen zumindest Zinsen gezahlt wurden.

Im Februar 1819 herrschte nach Aussage von Kassendirektor Jäger noch einige Unklarheit darüber, wohin welche Gelder abgeliefert werden mussten, da den Oberämtern die Kasseninstruktion vom 10. November 1818, die unter anderem die Aufhebung der Obersteuerkasse veranlasste, noch nicht vorliege. Jäger riet daher dazu, eine klare Anweisung zu erteilen, aus der hervorging, dass es aktuell drei verschiedene Empfangsstellen gebe, nämlich erstens die Dispositionskasse für die Reste von 1816 bis 1. Juli 1818, zweitens wie gehabt die Hauptaussandskasse für die älteren Steuerreste und drittens die Obereinnehmerei für die laufende Jahressteuer¹³⁶.

Einige Monate später zeigte die Einrichtung der Dispositionskasse dahingehend Wirkung, dass mit ihrer Unterstützung das Etatdefizit gemindert erschien. Für die Rechnungsperiode von 1819–1820 veranschlagte das Finanzministerium einen Transfer von 200.000 fl. an die Staatshauptkasse, der unter der Rubrik „Beiträge an andere Kassen“ verbucht wurde¹³⁷. Auf dem Papier sah das Ergebnis dadurch zumindest besser aus, wengleich das eigentliche Problem nicht gelöst war.

Immerhin konnte von Weckherlin im August 1819 insofern erste praktische Erfolge vermelden, als nicht nur eine Reserve in der Dispositionskasse erhalten geblieben war, sondern auch Rückstände im Umfang von 5.454.782 fl. entweder hatten bezahlt oder doch wenigstens gedeckt werden können¹³⁸. Die Summe der verzinslichen Staatsschuld betrug den Angaben aus dem Finanzministerium zufolge nach Tilgung von rund drei Millionen noch knapp 22 Millionen fl. Im Jahresbericht über das Jahr 1818/19 war im Februar mitgeteilt worden, dass trotz schwieriger Bedingungen im Laufe der Regierungszeit des Königs über vier Millionen fl. hatten abgetragen werden können¹³⁹. Während sich die Finanzadministration im Großen und Ganzen nicht zuletzt dank zunehmender Professionalität der Kreisfinanzkammern sowohl materiell als auch formell positiv entwickelt hatte, ließ die Qualität der Buchführung im Königreich nach wie vor zu wünschen übrig. Von Weckherlin arbeitete daran, eine klare Übersicht zu erhalten, da ihn nicht nur die Höhe der Schulden interessierte, sondern auch ihre Entstehung, Entwicklung und Handhabung.

¹³⁶ HStAS, E 221 I Bü 3312, Anbringen des Directoriums der Staatshauptkasse vom 1. Februar 1819.

¹³⁷ HStAS, E 13 Bü 180, Bericht des Finanzministers an den König vom 18. August 1819.

¹³⁸ HStAS, E 7 Bü 94, Bericht des Staatsrats von Weckherlin, womit derselbe eine Darstellung des Staatsschuldenwesens in Würtemberg übergibt vom 18. August 1819.

¹³⁹ HStAS, E 221 I Bü 3278, Jahresbericht über das Jahr 1818/1819, erstattet im Februar 1819.

e) *Die Handhabung der Etats und ihrer Prüfung*

In § 51 des V. Edikts ließ König Wilhelm festschreiben:

„Die gesammte Einnahme des Staates, aus welcher Revenüen-Quelle dieselbe auch erfolgen mag, so wie die für alle Zweige des Staats-Dienstes erforderlichen Ausgaben, in dem Maße, wie dieselben für jedes Jahr werden ausgemittelt und festgesetzt werden, sollen in einem Haupt-Etat oder Staats-Budget vereinigt werden, welches, sobald dasselbe von Uns genehmigt und vollzogen ist, die Grundlage für den gesammten Staats-Haushalt bildet.“

Der Prozess der Vereinheitlichung, der zunächst das Kassenwesen umgestaltet hatte, erfasste in einem nächsten Schritt auch die Etatwirtschaft. Logisch damit verknüpft war das Prinzip der „Nonaffektation“, demgemäß darauf verzichtet wurde, einzelne Einnahmen bestimmten Zwecken zuzuweisen. Stattdessen dienten sämtliche Mittel ungeachtet ihrer Herkunft dazu, den Gesamtbedarf zu decken¹⁴⁰. Daraus folgt allerdings nicht, dass nur die komplette Summe von Interesse gewesen wäre. Auch die einzelnen Posten spielten eine Rolle, denn sobald der Hauptetat in Kraft gesetzt war, galt er nach königlichem Willen als verbindlich, d. h. es durften weder neue Einnahmen noch zusätzliche oder veränderte Ausgaben in das Budget aufgenommen werden, es sei denn, der Regent erteilte persönlich eine Sondererlaubnis¹⁴¹. Es gab genaue Vorschriften darüber, welche Kriterien der Hauptetat zu erfüllen hatte. In ihm mussten

- „a) die Einnahmen nach ihrer Qualität und nach ihrem numerischen Betrage, und zwar eine jede Art von Einnahme besonders, nachgewiesen;
- b) die Ausgaben aber nach den verschiedenen Ministerien, und zwar für ein jedes derselben die einzelnen Ausgabe-Artikel unter Haupt Rubriken zusammengefaßt, ausgeworfen“

werden¹⁴². Darüber hinaus verlangte § 52, dass

„für jedes Ministerium ein detaillirter Ausgabe-Etat; für eine jede der vier Kreis-Cassen aber, sodann für jede besondere Erhebe- und Verwaltungs-Casse, ein Special-Etat gefertigt, und dem Haupt-Etat als Beleg beigefügt“

werde.

Das VI. Edikt enthielt noch präzisere Vorgaben¹⁴³. Es regelte zunächst, auf welche Weise die Staatskontrolle in die Lage versetzt werden sollte, den „Haupt-Etat oder das Staats-Budget über die gesammte Einnahme und Ausgabe für den ganzen Staats-Haushalt, und zwar die erstere [...] nach den verschiedenen Haupt-Arten von Steuern und Revenüen, die Ausgabe aber nach Ministerial-Departements, und für jedes von diesen, nach Haupt-Rubriken classirt“ aufzustellen.

¹⁴⁰ MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 123 f. mit detaillierten Verweisen auf die relevante staatsrechtliche Literatur.

¹⁴¹ Dazu ebd., S. 382 f.

¹⁴² Der Etat von 1817/1818 ist beispielhaft dargestellt bei WENTZEL, Entwicklung, S. 3.

¹⁴³ Zu den Rechtsvorschriften für die Aufstellung des Hauptfinanzetats vgl. SCHMIDLIN, Handbuch, S. 49–61.

Der König erwartete, dass die vier Kreisfinanzkammern jeweils zwei Monate, bevor das Etatjahr endete, Etatentwürfe an die Staatskontrolle einsandten. Für jedes einzelne Kameralamt¹⁴⁴ innerhalb der Kreise verlangte das Edikt gemäß § 2 einen separaten Etat, der bei den Zuflüssen Geldmittel ebenso berücksichtigte wie Naturalien und aus dem hervorging, welche Erhebungs- und Verwaltungskosten gleich am Ort wieder abgeflossen waren. In demselben Paragraphen fanden sich explizite Vorschriften über die Mitteilungspflichten des Obersteuerkollegiums und der Schuldentilgungskommission. Die Steuerbehörde sollte einen Etat je Oberamt bereitstellen. Hier müsste im Detail ersichtlich sein, wieviel von welcher Steuerart eingegangen und welcher Nettoertrag davon nach Abzug der administrativen Kosten übrig geblieben war. Die Schuldentilgungskommission erhielt den Auftrag, sowohl über die Veränderungen in der Höhe der Staatsschuld Auskunft zu geben als auch genau nachzuweisen, welche Summen jährlich für Zins und Tilgung benötigt wurden¹⁴⁵. Es genügte jedoch nicht, dass die Staatskontrolle die Einnahmensituation kannte; sie bedurfte zusätzlich genauer Nachweisungen darüber, welche Ausgaben im nächsten Jahr anstanden. Diese Informationen sollten die Minister für ihre jeweiligen Ressorts liefern (§§ 3–4). Erst damit konnte die Staatskontrolle beide Seiten des Etats bearbeiten.

Außer dem Hauptetat hatte die Staatskontrolle „ein Detail-Budget für jede Haupt-Art von Steuern und Revenüen“ anzufertigen, das neben dem Brutto- auch den Nettoertrag angab und damit anzeigte, mit welchen Eingängen die Staatshauptkasse rechnen konnte (§ 4). Unter diesen Bedingungen war dann bekannt, wie hoch die Differenz zwischen den Bewegungen in der obersten Kasseneinrichtung und den tatsächlich in allen Kassen des Königreichs umlaufenden Summen war. In seiner *Vergleichenden Darstellung des Haushalts, Abgabewesens und der Schulden Deutschlands und des übrigen Europa* betonte Freiherr Friedrich von Reden im Jahr 1851, dass in die Hauptkassenrechnung die „Rob-Einnahmen jeder Special-Kasse“ und „jeder Elementar-Aufwand“¹⁴⁶ hätten eingehen müssen. Tatsächlich wurde die Chance, im Zuge der Zentralisierung im Etatwesen das Nettodurch das Bruttosystem zu ersetzen, nicht ausgeschöpft. Weiterhin gingen die Kosten der Einnahmegewinnung in die offiziellen Berechnungen nicht direkt ein. Anstelle detaillierter Zu- und Abgabeposten wurden im Hauptetat nur die Salden ausgewiesen, die aus der Verrechnung unmittelbar aufeinander bezogener Einnahmen und Ausgaben resultierten. Die Bruttozahlen waren lediglich zu Übersichts-

¹⁴⁴ Die Kameralämter waren die ersten Sammelstellen der Einnahmen aus dem Kammergut in den Oberämtern und standen damit auf einer Stufe unterhalb der Kreisfinanzkammern.

¹⁴⁵ In den Akten des Finanzministeriums finden sich für das Jahr 1817 entsprechende Dokumente wie Etatentwürfe, Einnahmen und Ausgabelisten, Umgeld, Verzinsungstabellen, Leistungen der Zentralverwaltung, Amortisationskasse, Revenuen, Steuertabellen, HStAS, E 13 Bü 11, Akten des Finanzministeriums 1817.

¹⁴⁶ REDEN, Finanz-Statistik, S.227.

zwecken gesondert aufzuführen, spielten aber rechtlich keine weitere Rolle¹⁴⁷. Das württembergische Budget blieb ein Nettobudget, in dem ausschließlich die Kosten der Zentralverwaltung und darüber hinaus nur die „Reinerträge“ erschienen¹⁴⁸. Indem er die jährlich nach Erfahrung veranschlagten Zu- und Abgänge stets auf dieselbe Weise gegenüberstellte, bot der Hauptetat als Planungsgrundlage des Staatshaushalts dennoch die Möglichkeit, nach Abschluss der Rechnungsperiode einen Soll/Ist-Vergleich anzustellen¹⁴⁹. In der alltäglichen Praxis besaßen der Hauptetat und die Detailbudgets weniger Relevanz als die „Special-Etats“, welche, wie bereits im V. Edikt angekündigt, von der Staatskontrolle einerseits für die Kameralämter, andererseits für die Kreiskassen aufgestellt werden sollten, die danach im Folgejahr haushalten würden (§§ 4–5)¹⁵⁰.

Näheres zur Ausgestaltung der Etats regelten erst Beschlüsse in den nächsten beiden Jahren. Selbst die Bezeichnung ‚Etat‘ wurde nicht vor September 1818 formal festgeschrieben. Es war der Geheime Rat, der den Antrag gestellt hatte, das Wort ‚Budget‘ zukünftig in Vorträgen und Berichten an den König nicht mehr zu verwenden¹⁵¹. Einen Monat später, im Dezember 1818, erhielt die Oberrechnungskammer den Auftrag, ein detailliertes Regelwerk zu entwerfen¹⁵², woraufhin 1819 eine verbindliche Instruktion folgte¹⁵³. In diesem Zusammenhang änderte der König auch den Termin, der den Beginn eines neuen Etatjahres markierte; fortan galt nicht mehr der 23. April (Georgii) sondern der 1. Juli als Stichtag¹⁵⁴. Diese Verschiebung diente dazu, möglichst nah an die Erntetermine heranzurücken, um die Größe der Erträge besser kalkulieren zu können¹⁵⁵.

Die Etats gaben Auskunft über die Finanzlage des Königreichs und enthielten die Planung für nachfolgende Rechnungsjahre. Mit dieser zugleich rückblickenden wie vorausschauenden Eigenschaft nahmen sie eine Schlüsselstellung im Finanzwesen ein. Auch ohne korrekt erarbeitete Etats war zwar eine formale und kalku-

¹⁴⁷ Im Juli 1819 stellte von Malchus einen Vergleich zwischen den Budgets von Württemberg, Baden und Bayern an und verwies dabei darauf, dass lediglich im badischen Fall grundsätzlich Bruttoangaben gemacht würden. Für Württemberg habe er dagegen lediglich „approximative Schätzungen“ über die Differenz zwischen den Brutto- und Nettosummen vorgenommen und das Ergebnis aufgeschlagen, HStAS, E 4 Bü 5, Schreiben an den König betr. Vorlage der Vergleichung der Budgets von Württemberg, Bayern und Baden vom 22. Juli 1819.

¹⁴⁸ Vgl. auch STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 166.

¹⁴⁹ Zur Unterscheidung von Brutto- und Nettobudgets MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 164–169; WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 10f.

¹⁵⁰ Zu den Bestimmungen über die verschiedenen Etatformen MOHL, Staatsrecht 2, S. 744–760.

¹⁵¹ HStAS, E 31 Bü 1551, Mitteilung des Geheimen Rates an die Departementchefs vom 29. September 1818.

¹⁵² Edikt vom 13. Dezember 1818, abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr. 72 vom 19. Dezember 1818, S. 657–666 und in MOSER, Finanzgesetze, S. 66–75.

¹⁵³ MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 392.

¹⁵⁴ DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, S. 758.

¹⁵⁵ HStAS, E 221 I Bü 3312, Mitteilung des Finanzministeriums an die Oberrechnungskammer vom 4. März 1819.

latorische Kontrolle der württembergischen Kassenverwaltung und Rechnungsführung möglich, es ließ sich aber nicht feststellen, inwieweit die Resultate die Finanzwirtschaft insgesamt positiv oder negativ beeinflussten. Selbst wenn die Oberrechnungskammer bzw. die Finanzkammern in den Kreisen weder qualitativ noch quantitativ etwas zu beanstanden fanden, hieß das nicht, dass alles optimal geregelt war. Erst mit den Gesamtbildern, wie sie in den Etats dokumentiert wurden, trat der wahre Erfolg oder Misserfolg der Finanzadministration zu Tage. Dies galt sowohl für die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben in einem einzelnen Etat als auch für den Abgleich der Ergebnisse aus verschiedenen Jahren.

Der massive Aufwand, der bei den verschiedenen Behörden betrieben wurde, um zuverlässige Resultate zu bekommen, zahlte sich nur dann aus, wenn auch auf der höchsten Ebene keine Fehler gemacht wurden; mit anderen Worten, die Richtigkeit der Etats musste über jeden Zweifel erhaben sein. Hier stand Württemberg wie viele andere Länder vor einer großen Herausforderung. Erste Anzeichen dafür, dass es nicht einfach sein würde, das Etatwesen den Anforderungen entsprechend einzurichten, gab es im Sommer 1817. Im Mai des Jahres hatte der König ein Komitee mit der Revision des vom Finanzministerium vorgelegten Etats beauftragt. Statt nur eines Entwurfs behandelte der Geheime Rat kurz darauf gleich drei: Der erste stammte vom Finanzministerium und war auf den 8. Mai datiert, den zweiten legte die Revisionskommission am 7. Juni vor, ehe der Geheime Rat selbst am 22. Juli 1817 mit einem eigenen Entwurf aufwartete¹⁵⁶. Weit entfernt davon, sich gegenseitig durch übereinstimmende Daten abzusichern, machten die Vorlagen zweierlei deutlich: Erstens herrschte längst nicht über jede Rubrik Klarheit, und zweitens spielte der Zeitpunkt der Etataufstellung eine Rolle. Während das Finanzministerium mit einem Defizit von 178.000 fl. rechnete, wiesen die Etats des Komitees und des Geheimen Rates Überschüsse von 20.086 bzw. 17.086 fl. aus. Die Abweichung wurde damit begründet, dass im Juni/Juli bessere Marktpreise für die Ernteverkäufe erwartet werden durften als noch im Mai, weshalb die Rubrik „vermischte Geld- und Naturalgefälle“ eine Erhöhung erfahre. Gleichzeitig zeichnete sich ab, dass die Ausgaben zum Teil höher, zum Teil niedriger ausfallen würden als anfangs angenommenen. Vor allem die Posten der Zivilliste bereiteten dabei Sorge, da die entsprechenden Aufwendungen in der Vergangenheit stets zu niedrig angesetzt worden waren und nun die aufgelaufenen Schulden erst verrechnet werden mussten. Insgesamt zeigte sich der Geheime Rat trotz gewisser Unwägbarkeiten in diesem Punkt zuversichtlich: „Dergleichen Anomalien sind jedoch künftig nicht zu besorgen, da nach Euer Königlichen Majestät Allerhöchster Intention keine Ueberschreitungen mehr statt finden sollen“¹⁵⁷.

Als der Präsident der Staatskontrolle im Juni 1818 den Etat für 1818/19 vorlegte, erläuterte er sowohl die bisherigen Erfolge als auch die noch anstehenden Ände-

¹⁵⁶ HStAS, E 7 Bü 58, Anbringen an den König vom 22. Juli 1817; vgl. dazu als Anlage HStAS, E 7 Bü 58, Tabellarische Gegenüberstellung von drei Etatentwürfen vom 22. Juli 1817.

¹⁵⁷ HStAS, E 7 Bü 58, Anbringen an den König vom 22. Juli 1817, [S. 14].

rungen¹⁵⁸. Zunächst hob er hervor, welche Verbesserungen die jüngst ergriffenen Maßnahmen bereits gebracht hätten:

„Es war ein großer Mangel, daß man bei den bisherigen Etats, niemals die brutto-Einnahme vorgelegt hat, die zwar nicht mehr Geld in die Kasse liefert, dagegen aber insofern gleichsam als ein Thermometer für die Verwaltung dient, daß sie den vollen Umfang dessen zeigt, was aus dem Lande gezogen wird, und zugleich auch, was die Verwaltung kostet. Aus dieser Ursache habe ich dieselbe bei allen verschiedenen Zweigen der Einnahmen vorgetragen. Damit Euer Königlichen Majestaet den Ertrag eines jeden der verschiedenen Arten von Einkommen und von Verwaltung übersehen können, habe ich von jedem derselben, sowie auch für jedes Departement ein besonderen Etat gemacht, und über jeden Artikel, der Gegenstand einer besonderen Verwaltung ist, einen special-Etat beigefügt. Wenn ich auch nicht hoffen darf, daß es bei der Schwierigkeit, alle Materialien zu vereinigen, und bei der Ungeübtheit der Beamten in Arbeiten der Art, mir geglückt ist, schon in diesem Jahr einen durchaus in allem Detail vollkommen richtigen Etat vorlegen zu können, so habe ich [in] Hinsicht auf die Art wie das Material beschaffen ist, die Ueberzeugung, daß wesentliche Mängel nicht statt finden. Zur Deckung jener die im Laufe des Jahres sich auffinden möchten, ist durch einen besonderen Fonds gesorgt“¹⁵⁹.

Die Ausgangslage war damit nicht schlecht, doch der Bedeutung der Etats noch nicht angemessen, denn

„[k]ein großer Staat kann aber ohne Etat bestehen, wenn die Verwaltung nicht der Gefahr der Zerrüttung ausgesetzt seyn soll. Ein wohlbegründeter Etat ist ebensowohl ein Leitstern für das, was die Regierung kann und darf, als eine Warnungs-Tafel, die sie in die Schranken weißt, wenn sie diese überschreiten will“¹⁶⁰.

Da die Etats gleichermaßen eine Sicherungs- wie eine Leitfunktion erfüllten, durfte bei ihnen nichts dem Zufall überlassen werden. Von Malchus legte dem Landesherrn daher nahe, die zuletzt getroffenen Entscheidungen noch einmal intensiv zu überdenken:

„Das Etats-System, dessen Einführung Eure Königliche Majestät zu befehlen geruhet haben, erfordert eine totale Abänderung in dem bisherigen Geschäfts-Gang, insoferne dasselbe auf die Verhältnisse der Departement-Chefs und der Kassen Bezug hat“¹⁶¹.

Nach wie vor drängte von Malchus neben den etatspezifischen Reformen auf eine Neustrukturierung des Abgabewesens. Zwar habe der Verzicht auf einige Einnahmen die Bevölkerung entlastet, doch „dieses alles, ohne daß die Zulänglichkeit oder Unzulänglichkeit der vorhandenen Mittel untersucht worden wäre, die in so großem Uebermaas nicht vorhanden sind“¹⁶². Aus der Fehleinschätzung ergab sich nun eine Inkongruenz zwischen Einnahmen und Ausgaben, die behoben werden musste. Auch bei den Domanialeinkünften bestand Handlungsbedarf:

¹⁵⁸ HStAS, E 13 Bü 179, Präsident von Malchus überreicht das Budget pro 1818/1819 vom 19. Juli 1818.

¹⁵⁹ Ebd., [S. 4f.].

¹⁶⁰ Ebd., [S. 2].

¹⁶¹ Ebd., [S. 84].

¹⁶² Ebd., [S. 8].

„Die Domänen betragen über zwey fünftheile der Einnahmen der Staatskasse, und dennoch herrscht über keinen Theil des Staats-Einkommens so viele Dunkelheit und Ungewißheit, als über diesen, für welchen eine vollständige Uebersicht aller Bestandtheile so leicht, und zugleich auch so nothwendig ist, wenn nicht ein Theil der Revenue verloren gehen solle“¹⁶³.

Am 10. November 1818 erließ der König eine Instruktion, die nicht nur das Kassenwesen neu organisierte, sondern auch das Etat- und Rechnungssystem präziser regelte, als es die Edikte vom 17. November 1817 getan hatten. Über den Hauptetat hieß es in den §§ 5–7:

„Der für jedes Finanz-Jahr nach den in der Beilage Lit. A. bezeichneten Titeln und Abtheilungen herzustellende Haupt-Etat bildet die Grundlage für den gesammten Staats-Haushalt, und dient der Staats-Haupt-Kasse zur Richtschnur für ihre Verwaltung und Verrechnung. In demselben werden die muthmaßlichen Einnahmen, nach ihrer verschiedenen Gattung abgesondert, in Zahlen nachgewiesen, und die Ausgaben, nach einzelnen Titeln und den verschiedenen Ministerien abgesondert, festgesetzt. Die dem Haupt-Etat zu Grunde liegenden Special-Etats über die Einnahmen werden den einzelnen Beamtungen und Erhebe-Kassen, eben so wie die Special-Etats über die Ausgaben den einzelnen Departements- und Verwaltungs-Stellen, zur Nachachtung zugefertigt“¹⁶⁴.

Größten Wert legte die Regierung darauf, die Etatjahre und Rubriken strikt auseinanderzuhalten. Folglich untersagte die Instruktion jegliche eigenmächtige Veränderung an den verbindlich gesetzten Posten¹⁶⁵. Ebenso sollten Buchführung und Etatstruktur effizient aufeinander abgestimmt werden (§ 25):

Die Bücher über die Einnahmen sowohl als über die Ausgaben werden nach den Abtheilungen und Capiteln des Haupt-Etats eingerichtet, und in der Rubriken-Ordnung überhaupt mit letzterem dermaßen in Zusammenstimmung gesetzt, daß am Schlusse eines jeden Monats und Jahres die wirklichen Einnahmen und Ausgaben mit den Etats-Summen verglichen werden können“¹⁶⁶.

Ungeachtet strenger Vorschriften konnte es bei der Aufstellung der Etats zu Fehlern kommen. Aus diesem Grund mussten die Etats einer Prüfung unterworfen werden, um Rechenfehler zu korrigieren und Irrtümer aufzuklären. Die Frage war allerdings, welche Person oder Behörde mit dieser Aufgabe betraut werden könnte. Von Malchus als oberster Verantwortlicher bei der Staatskontrolle schloß diese als Prüfinstanz aus. Ihm missfiel der Gedanke ohnehin, dass irgendjemand seine

¹⁶³ Ebd., [S. 21].

¹⁶⁴ HStAS, E 13 Bü 174, Instruktion für die künftige Einrichtung des Staats-Kassen- und Rechnungs-Wesens vom 10. November 1818, [S. 3]. Aus der Formulierung, dass der „Haupt-Etat“ als Basis für den „Staats-Haushalt“ diene, lässt sich schließen, dass die Begriffe nicht synonym verwendet wurden. Der „Etat“ war der Plan, der „Haushalt“ dessen praktische Umsetzung.

¹⁶⁵ HStAS, E 13 Bü 174, Instruktion für die künftige Einrichtung des Staats-Kassen- und Rechnungs-Wesens vom 10. November 1818, [S. 3].

¹⁶⁶ Ebd., [S. 13].

Arbeit durchsehen würde, hielt er sich doch gegenüber allen andern an Kompetenz weit überlegen. „Er möchte doch wissen, wie der Lehrjunge den Schulmeister prüfen sollte“¹⁶⁷, fragte er den Geheimen Rat im Juli 1818. Eine gezielte Etatrevision fasste von Malchus als persönliche Beleidigung auf.

Der Präsident der 2. Abteilung des Geheimen Rates von Lühe wollte dieses Argument nicht gelten lassen. Ohne Kontrolle läge die ganze Verantwortung für die Finanzplanung allein beim Finanzministerium, gab er zu bedenken. Der König konnte diesen Standpunkt zwar nachvollziehen, war aber eher geneigt, dies zu akzeptieren als Verzögerungen in Kauf zu nehmen. Er wollte sogar soweit gehen, den Etat zunächst einmal ungeprüft anzunehmen, obwohl diese Entscheidung kaum mit den übrigen Bemühungen um Ordnung im Finanzwesen in Einklang stand. Diese pragmatische, provisorische Lösung schien verlockender als ein langwieriges Verfahren, dessen Ausgang die Regierung bereits zu kennen glaubte. Prinzipiell wünschte der König aber durchaus, dass der Etat in jedem einzelnen Punkt kontrolliert würde¹⁶⁸.

Wie sinnvoll eine Überprüfung war, zeigte sich nahezu unmittelbar. In einem Schreiben vom 28. August 1818 informierte Justizminister von Maucler den Regenten darüber, dass im Etat eine Differenz von einer Million fl. aufgedeckt worden sei¹⁶⁹. Von Maucler vermutete dahinter eine bewusste Fälschung und übte deutliche Kritik am persönlichen Verhalten sowie der Amtsführung des Präsidenten von Malchus, der eine Kontrolle seiner Arbeit immerhin fast trotz für unnötig erklärt hatte¹⁷⁰. Der Behauptung, ein Protokoll gefälscht zu haben, widersprach von Malchus dagegen entschieden. Vielmehr handele es sich bei den Anschuldigungen um eine gezielte Kampagne gegen ihn. Initiiert werde diese von jenen Enttäuschten, die nicht damit einverstanden waren, dass er eine Rückkehr zu den alten Einrichtungen ausschloss. Nach Darstellung des Freiherrn befand er sich in der Opferrolle, wurde der König mit Unwichtigem belästigt und war die Schuld überhaupt bei anderen zu suchen¹⁷¹.

¹⁶⁷ HStAS, E 33 Bü 135, Sitzungsprotokoll der 1. Abteilung des Geheimen Rates vom 28. Juli 1818.

¹⁶⁸ HStAS, E 33 Bü 135, Sitzungsprotokoll der 1. Abteilung des Geheimen Rates vom 30. Juli 1818.

¹⁶⁹ HStAS, E 13 Bü 179, Schreiben von Mauclers an den König vom 28. August 1818.

¹⁷⁰ In den Akten des Finanzministeriums finden sich zwei Schreiben, aus denen hervorgeht, dass der Etat abgeändert wurde, nachdem bei den Früchten und dem Wein ein Rechenfehler in Höhe von 1.000.000 fl. aufgefallen war, HStAS, E 13 Bü 179, Schreiben vom 11. und 12. August 1818. Noch ein Jahr später stritt von Malchus das Vorhandensein eines echten Defizits ab, HStAS, E 4 Bü 5, Kommentar von Malchus' zum vorgelegten Etat für das Etatjahr 1819/1820, Beilage zum Schreiben an den König vom 11. Juli 1819.

¹⁷¹ HStAS E 13 Bü 179, Schreiben an den König vom 12. August 1818; HStAS, E 13 Bü 179, Schreiben an den König betr. die Anschuldigungen von Justizminister von Maucler vom 27. August 1818.

Nachdem der Fehler entdeckt und behoben worden war, konnte die Angelegenheit seiner Meinung nach als erledigt betrachtet werden¹⁷². In diesem Punkt irrte sich der Präsident der Staatskontrolle jedoch, denn es kam ganz anders: Der Fehler und sein Umgang damit kosteten von Malchus seine Karriere in Württemberg. Im September zeigte er sich vielleicht gerade deshalb noch weniger kooperativ als zuvor. In verschiedenen Schreiben und Dekreten forderte von Weckherlin seinen ehemaligen Vorgesetzten auf, ihm die zur weiteren Etatprüfung benötigten Dokumente zur Verfügung zu stellen, woraufhin von Malchus nur mitteilte, dass diese entweder im Geschäftsgang unentbehrlich oder noch gar nicht angefertigt seien¹⁷³. Gegen die Vorwürfe, sein Rubrikensystem für die Etats sei zu unsystematisch und unvollständig, führte von Malchus ins Feld, dass er um diese Mängel wisse, sie aber mit der Zeit behoben werden würden. Weiter verteidigte er sich mit der Feststellung, dass es ihm zu verdanken sei, wenn die Etats ebenso wie die Rechnungen gegenüber den Vorgaben des Jahres 1808 an Übersichtlichkeit gewonnen hätten. Der Etat enthalte zwar nicht sämtliche in der Buchführung üblichen Rubriken, jedoch seien alle zu finden, die in der Mehrzahl der Rechnungen vorkämen¹⁷⁴. Eine gewissenhafte Revision der Rechnungen hätte demnach ausreichen müssen. Hier mochte es Probleme gegeben haben, einen Fehler im System vermochte von Malchus daraus aber nicht abzuleiten. Von Weckherlin befand dagegen, dass die Etats in der aktuellen Form unbrauchbar seien. Zu den Fehlern habe es kommen können, weil die Fruchtpreise des letzten Jahres angesetzt worden seien, obwohl dieses Niveau inzwischen nicht mehr erreicht wurde. Schon das Defizit im Etat des Vorjahres hätte eine Warnung sein müssen, dass die Kalkulation zu optimistisch war. Aktuell helfe nur noch entschlossene Sparsamkeit¹⁷⁵.

An der Bedeutung der Etats bestand nicht nur in Hinblick auf ihre praktische Funktion in der Finanzverwaltung kein Zweifel. Auch im Rahmen jedes zukünftigen Steuerbewilligungsverfahrens konnten sie eine wichtige Rolle spielen, ließ sich doch mit ihrer Hilfe die Notwendigkeit der Landesbeiträge begründen. Im Sommer 1817, kurz nachdem die Steuer für das Etatjahr 1817/18 ausgeschrieben worden war, diskutierte der Geheime Rat darüber, inwieweit es sinnvoll sei, die Etats vollständig öffentlich bekannt zu machen:

„Es entstand aber hiebey a.) die Frage, ob nicht zu Begründung der Nothwendigkeit einer der bisherigen gleichen Jahrssteuer, gegenüber den Steuerpflichtigen, eine Uebersicht des FinanzEtats öffentlich bekannt zu machen sey. Bisher und auch im vorigen Jahre, wo die nemliche Frage aufgeworfen wurde, geschah es nicht, und man begnügte sich, die damalige

¹⁷² Vgl. dazu HStAS, E 13 Bü 179, Präsident von Malchus überreicht unterthänigst den Haupt-Etat pro 1818/1819 zur allerhöchsten Vollziehung vom 11. August 1818.

¹⁷³ HStAS, E 13 Bü 179, Verschiedene Schreiben und Dekrete verfasst zwischen dem 7. und 11. September 1818.

¹⁷⁴ HStAS, E 221 I Bü 3312, Erklärung von Malchus' an das Finanzministerium vom 8. Dezember 1818. Vgl. auch die späteren Ausführungen zur formalen Übereinstimmung zwischen Etat- und Rechnungsrubriken in MALCHUS, Handbuch, S. 147f.

¹⁷⁵ HStAS, E 13 Bü 179, Bericht an den König vom 4. Oktober 1818.

Ständeversammlung in einem blossen BenachrichtigungsSchreiben, im Allgemeinen auf die Gründe aufmerksam zu machen, warum die bisherige Jahrssteuer Summe nicht vermindert werden konnte“¹⁷⁶.

Die Vor- und Nachteile einer offiziellen Bekanntmachung lagen nah beieinander. Entweder beugte sie Misstrauen gegenüber den Absichten der Regierung vor, oder sie bewirkte das Gegenteil, indem sie den Gegnern Argumente dafür lieferte, die Forderung abzulehnen. Da es nicht möglich sei, alles konkret zu rechtfertigen, riet der Geheime Rat dem Regenten, kein Zahlenmaterial zu veröffentlichen. Allgemeine Angaben sollten genügen, zumal die Stände in der aktuellen Situation ohnehin keine weitergehende Beteiligung verlangen könnten. Es sei ihre eigene Schuld, dass es hierfür keine Rechtsgrundlage gebe, sondern stattdessen der König allein handeln müsse bzw. dürfe:

„Euer Königliche Majestät sind daher als Staats-Oberhaupt berechtigt, die Regierungs Rechte dermalen, da durch fremde Schuld eine Mitwirkung von Ständen unmöglich ist, allein auszuüben, und verpflichtet, den nothwendigen Staatsbedarf herbeyzuschaffen, weil ohne diß die Auflösung des Staats unvermeidlich seyn würde. Eine unter dem Vorwande der fehlenden ständischen Mitwirkung beharrlich verweigerte SteuerZahlung von Seiten der AmtsVersammlungen, Magistrate und Privaten muß daher nothwendig als eine Verweigerung des dem souverainen StaatsOberhaupte schuldigen bürgerlichen Gehorsams angesehen, und als solche mit Nachdruck zurückgewiesen und bestraft werden“¹⁷⁷.

Insbesondere der ehemalige Justizminister Hans Otto von Lühe verwarf den Gedanken, die Etats drucken zu lassen. Ein solches Vorgehen sei nirgendwo üblich und berge die Gefahr, dass Verwaltungsdetails von der Öffentlichkeit falsch gedeutet würden. König Wilhelm zog es jedoch vor, sich der Kritik kurzfristig zu stellen, anstatt später mit Gerüchten aufräumen zu müssen¹⁷⁸. Zugleich werfe die Offenheit grundsätzlich ein gutes Licht auf die Regierung. Die Publikation der Etats war ein Mittel zum Zweck. Sie konnte dazu beitragen, Beschlüsse zu legitimieren, die im Land nicht gerade auf Begeisterung stießen.

Ähnlich äußerte sich von Malchus Anfang August 1818. Auch er sah in der Veröffentlichung der Etats eine gute Möglichkeit, um „Verleumdungen“ vorzubeugen. Im In- wie Ausland könnte die Regierung damit selbst unter pro-ständisch Gesinnten Sympathien gewinnen. Von Malchus' Überlegungen gingen aber noch in eine andere Richtung. Er hielt nicht nur die offizielle Bekanntmachung der Etats für bedeutsam, sondern auch den Zeitpunkt, von dem an diese umgesetzt wurde. Die Initiative sollte unbedingt vom König ausgehen, bevor sich die Stände die Errungenschaft zuschrieben:

„Sind einmal Stände, dann ist die publicitaet des Budgets nicht zu umgehen. Was jetzt freywilliger Entschluß Euer Königlichen Majestät ist, würde dann als eine wohlthätige Folge der ständischen Wirksamkeit geschildert werden, und so als unfreywillige Handlung

¹⁷⁶ HStAS, E 7 Bü 91, Anbringen des Geheimen Rathes vom 27./30. August 1817, [S.2].

¹⁷⁷ Ebd., [S.4.].

¹⁷⁸ HStAS, E 33 Bü 135, Sitzungsprotokoll der 1. Abteilung des Geheimen Rates vom 30. Juli 1818.

erscheinen, was ein Denkmal der Regierung Euer Königlichen Majetät seyn könnte, ohne zu erwähnen, daß jezt manches geltend gemacht werden kann, was später keinen Werth hat, wie z. B. die Verminderung der Abgaben um mehrere Hundert Tausend Gulden, das BesoldungsWesen und dergl[eichen] m[ehr]¹⁷⁹.

Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet hatte gerade die zeitnahe Publikation einen doppelten taktischen Nutzen. Abzuwarten, bis sie sich nicht länger vermeiden ließe, konnte hingegen für die Position der Regierung schädlich sein. Statt durch weitere Behördenrevisionen eine Verzögerung eintreten zu lassen, sollte der Weg einer öffentlichen Prüfung beschritten werden¹⁸⁰. Von Malchus hoffte somit, von den Vorteilen des Etatsystems profitieren zu können, ohne alle selbstgesetzten Maßstäbe einhalten zu müssen. Die Vorlage der Etats allein sollte legitimierend wirken, obwohl das neue System, das den Ständen die eigene Steueradministration verweigerte, gerade durch zuverlässige staatliche Kontrollen die alten institutionellen Absicherungen ersetzen sollte¹⁸¹.

2. Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: die letzte Phase der Verhandlungen 1819

a) *Bedingungen und Verlauf der finalen Beratungen*

Mit den im Land positiv aufgenommenen Reformedikten hatte der König „seine Position im Kräfteparallelogramm verbessert“, wie es Volker Press formuliert hat, und „die Stunde des Kompromisses“¹⁸² war da. Für die letzte Etappe berief der König am 10. Juni 1819 den Landtag auf den 13. Juli nach Ludwigsburg ein¹⁸³. Das Königreich bog damit auf die Zielgerade zum konstitutionellen Staat ein, musste aber noch eine Hürde nehmen, die weder der Regent noch die Stände aufgebaut hatten.

Der Beginn der Verhandlungen war vom Verlauf des Wiener Kongresses beeinflusst worden; das Ende stand im Schatten der restaurativen Bundesbeschlüsse, die auf der vom 6. bis 31. August 1819 stattfindenden Karlsbader Konferenz gefasst

¹⁷⁹ HStAS, E 13 Bü 179, Gründe gegen und für den Druck des HauptEtats, o. D., vermutlich um den 3. August 1818, [S. 4].

¹⁸⁰ HStAS, E 13 Bü 179, Präsident von Malchus überreicht das Budget pro 1818/1819 vom 19. Juli 1818.

¹⁸¹ Ungeachtet taktischer Ausnutzungsmöglichkeiten zeugte allein die Überlegung, die Etats zu veröffentlichen davon, dass die Haushaltspläne über ihre ursprüngliche Funktion als „rein verwaltungstechnisches Instrument zur Führung und Kontrolle der Staatsverwaltung“ hinausgewachsen waren, MÜLLER, *Theorie und Praxis*, S. 88.

¹⁸² PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 276.

¹⁸³ GERNER, *Vorgeschichte und Entstehung*, S. 505 wertet die Vorbereitungen zur Einberufung als Beginn der „vierte[n] Phase des Verfassungskonflikts“. Ludwigsburg wurde als Verhandlungsort gewählt, um der aufgeregten Stimmung in Stuttgart zu entgehen, vgl. GRUBE, *Landtag*, S. 502 f.

wurden. Die Diskussion über den Artikel 13 der Bundesakte, der die Einführung von landständischen Verfassungen verlangte, war 1815 nicht abgeschlossen worden. Sie wurde 1819 intensiv und kontrovers weitergeführt. Speziell die von Friedrich Gentz verfasste Schrift *Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativ-Verfassungen* erregte Aufsehen, denn sie war ein gegen demokratisch-parlamentarische Tendenzen gerichtetes Bekenntnis zu rein korporativen Vertretungsregelungen¹⁸⁴. Die Großmächte drängten darauf, den Worten Taten folgen zu lassen.

Hatten die Regierungen in Preußen und Österreich schon im Oktober 1817 das studentische Wartburgfest als ein Warnsignal für eine anwachsende Revolutionsbereitschaft zu interpretieren gewusst, spielte ihnen die Ermordung des russischen Staatsrats August von Kotzebue im März 1819 erst recht in die Hände. Dieses Attentat werteten die reaktionären Kräfte als Beweis dafür, dass die etablierte Ordnung akut bedroht sei. Die deutschen Fürsten wurden aufgefordert, sich mit den Großmächten auf Bündnisvereinbarungen zu verständigen, die der revolutionären, und dass hieß nicht nur der nationalen, sondern auch der liberalen Bewegung rechtzeitig Einhalt gebieten würden¹⁸⁵.

Die Karlsbader Konferenz legte den Rahmen für die erforderlichen Maßnahmen fest. Für die politische Situation in den Einzelstaaten ergaben sich daraus weitreichende Folgen. Während Baden und Bayern – wenngleich nicht in Vertragsform – 1818 Verfassungen erhalten hatten, verschlechterten sich die Chancen für individuell gestaltete Lösungen in den übrigen Ländern zusehends¹⁸⁶. Der Prozess der Konstitutionalisierung in Württemberg geriet spätestens im Sommer 1819 in ein zunehmend feindliches Umfeld. Sollte er noch zu Ende gebracht werden, musste dies besser heute als morgen geschehen; bei der Kompromissfindung war Eile geboten¹⁸⁷.

Insbesondere Fürst von Metternich steuerte jedem abweichenden Kurs entgegen. Dem wenig ‚normkonformen‘ Fall Württemberg nahm sich sogar der österreichische Kaiser Franz persönlich an. Er ließ König Wilhelm mitteilen, dass der Deutsche Bund keine Verfassung zulassen werde, die nicht mit den Bündniszielen und -grundsätzen übereinstimmte. Eine durch Verhandlungen oder gar Vertrag

¹⁸⁴ EHRLE, Volksvertretung, S. 17–21; GRAWERT, Verfassungsstreit, S. 152. Vgl. dazu auch KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 23 f. und MÖSSLE, Restauration und Repräsentativverfassung, hier v. a. S. 77–80. Ein Nachdruck der Schrift findet sich in: BRANDT, Restauration und Frühliberalismus, S. 218–223.

¹⁸⁵ MANN, Württemberg 1800–1866, S. 276 f.

¹⁸⁶ Im August schärfte der König Staatsminister Carl Friedrich Heinrich Levin Graf von Wintzingerode (* 16. 10. 1778 † 15. 09. 1856, 17. 05. 1819–02. 10. 1823 Außenminister), der an den Verhandlungen in Karlsbad teilnahm, nochmals ausdrücklich ein, dass er auf einer eigenen, den Landesverhältnissen angemessenen Verfassung für sein Königreich bestehe, HStAS, E 35 a Bü 6, Abschrift eines Handschreibens des Königs an Wintzingerode vom 9. August 1819. Zur veränderten Lage vgl. BRANDT, Parlamentarismus, S. 31; MÖSSLE, Restauration und Repräsentativverfassung, v. a. S. 74–77.

¹⁸⁷ Vgl. dazu SCHNEIDER, Geschichte, S. 487–489.

zustande gekommene Konstitution, die ausdrücklich auf die Wünsche des Volkes Rücksicht nahm, schien vor allem den Großmächten Österreich und Preußen ungeeignet, um revolutionäre Tendenzen auszuschalten. Der württembergische Weg galt dementsprechend als kontraproduktiv. König Wilhelm wurde von höchster Stelle darauf hingewiesen, dass er mit weitreichenden Konsequenzen bis hin zum Krieg rechnen müsse, wenn er an einer Verfassung festhalten wolle, die gegen die Vorgaben des Staatenbundes verstieß¹⁸⁸.

Die Drohungen wurden in Württemberg zwar gehört und ernst genommen, doch stand Wilhelm I. bei seinen Untertanen im Wort. Er selbst hatte sich entschieden, den Weg seines Vaters weiterzugehen und dem Königreich eine Verfassung zu geben, die der Landestradiation entsprach. Dazu gehörte auch, die Partizipationskultur anzuerkennen und nichts unversucht zu lassen, um einen Ausgleich der Interessen zu erzielen. Diese Entscheidung bedeutete jedoch nicht, dass eine liberale Vertretungsregelung einen weitreichenden Parlamentarisierungsprozess in Gang setzen sollte. Es ging 1819 nicht weniger als 1815 darum, eine Rückkehr zum Dualismus des Alten Rechtes zu verhindern. Die Konstitution musste gleichzeitig die Machtposition des Monarchen und die überlieferten Rechte des Landes absichern. Für die Regierung war klar, dass der Prozess der Konstitutionalisierung in Württemberg vor dem geschichtlichen Hintergrund nicht nur unter besonderen Bedingungen ablaufen musste, sondern auch durfte. Kurz gesagt: Die württembergische Vertragsregelung stellte einen zulässigen Sonderfall dar. Die Ausarbeitung der zukünftigen Staatsordnung war ohnehin weit fortgeschritten und bedurfte nach Meinung der Regierung nur noch der finalen Verabschiedung. Inhaltlich waren die Weichen gestellt, und daran ändert sich nichts mehr¹⁸⁹.

Wirkungslos blieben die Ankündigungen aus Karlsbad und Wien indes nicht. Ähnlich wie 1815 waren es die Impulse von außerhalb, die den Anstoß zu konsequentem und vor allem raschem Handeln im Inneren gaben. Dieses Mal blieb für langes Taktieren schlichtweg keine Zeit mehr, und diese Erkenntnis bestimmte den weiteren Verlauf der württembergischen Verfassungsverhandlungen. Nachdem die gemeinschaftlichen Kommissare eine Vereinbarung erzielt hatten, legten sie der Ständeversammlung einen entsprechenden Textentwurf, der als „Proposition“ bezeichnet war, zur Beratung vor. Eine ständische Kommission berichtete ab dem 2. September dem Plenum über ihre Beratungsergebnisse zu den einzelnen Kapiteln. Innerhalb von knapp drei Wochen stellte die Ständeversammlung ihre letzten Änderungswünsche an der Proposition zusammen und übergab sie dem König am 18. September¹⁹⁰. Da Wilhelm I. genügend Punkten zustimmte, erfolgte in der

¹⁸⁸ Zu den Verhandlungen und der württembergischen Haltung auf der Konferenz vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 487–492; EHRLE, Volksvertretung, S. 17–33. Zur Vorgeschichte und den weiteren Auswirkungen auch SCHNEIDER, Regierungsantritt.

¹⁸⁹ Zur Verfassungslage in Württemberg 1819 GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S. 490–492.

¹⁹⁰ Die wichtigsten Beratungen fanden zwei Tage vorher statt. Sie sind dokumentiert in Verhandlungen, Bd. 16, 43. Abt., Prot. 20 vom 16. September 1819, S. 121–164, auch abge-

Sitzung vom 23. September 1819 die einstimmige Annahme der Konstitution. Zwei Tage darauf konnte der feierliche Austausch der Urkunden zwischen König und Ständen stattfinden, und die Verfassung am 27. September 1819 offiziell als „das schönste Denkmal der Eintracht zwischen dem König und Seinem Volke“¹⁹¹ verkündet werden¹⁹².

Es war keineswegs selbstverständlich, dass am Ende eine erfolgreiche Übereinkunft erzielt wurde, denn im Vorfeld des erneuten Zusammentritts ließen sich unter den Beratern des Königs mehrere Stimmen vernehmen, die davon abrieten, auf dem Vertragsweg weiterzugehen¹⁹³. Sie gaben zweierlei zu bedenken: Da mittlerweile im Vergleich zur Vorlage vom März 1817 einige Zugeständnisse revidiert worden seien, könne erstens nicht erwartet werden, dass die neue Ständeversammlung den aktualisierten Konstitutionsentwurf bereitwillig annähme. Zweitens komme aber keinesfalls eine wiederholte Abstimmung über die alte Verfassungsvariante in Frage. Hier stehe gerade zu befürchten, dass die Stände diese nun doch akzeptieren würden, weil ihnen die Alternative noch weniger zusagte. Die Regierung war aber ihrerseits gar nicht mehr daran interessiert, die weitreichenderen Zusagen von einst umzusetzen.

Namentlich der Geheime Rat Daniel Friedrich von Leybold¹⁹⁴ äußerte sich in dieser Richtung¹⁹⁵. Den Entwurf vom März 1817 bezeichnete er als ein Werk der Zeitumstände, das zum einen schon damals weit mehr gewährt habe, als einst in den 14 Fundamentalpunkten versprochen, und das zum anderen mit den jüngsten Regierungsbeschlüssen nicht mehr in Einklang stehe. Insbesondere missfiel von Leybold die gemeinschaftliche Etat- und Schuldenzahlungskommission sowie das gemeinschaftliche Steuerkollegium. In diesen Punkten wollte der Geheime Rat den

druckt in FRICKER, Verfassungsurkunde, S.376–397, im Original werden lediglich die Paragraphen zusätzlich zitiert und die Nummern der Beilagen angegeben.

¹⁹¹ Königliches Manifest vom 27. September 1819, die Verkündigung der Verfassung betreffend, abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr.65 vom 27. September 1819, S.633–634, Zitat S.633.

¹⁹² Zur letzten Verhandlungsphase auch vgl. BRANDT, Parlamentarismus, S.30f.; GRAWERT, Verfassungsstreit, S.150–153; FRICKER, Verfassungsurkunde, S.XVII–XIX; GRUBE, Landtag, S.502–504; WINTERLIN, Verfassung, S.75–78; MOHL, Staatsrecht 1, S.41–43. Zu den abschließenden Verhandlungen vgl. GERNER, Vorgeschichte und Entstehung, S.470–486. Zum Ablauf der Verfassungsannahme und des Urkundenaustauschs FRICKER/GESSLER, Geschichte der Verfassung, S.234–237. Eine Zusammenstellung der wichtigsten Verfassungsgrundsätze bei GRAWERT, Verfassungsstreit, S.153–157; GRUBE, Landtag, S.505.

¹⁹³ HStAS, E 4 Bü 5, Beiträge zu einem Operationsplan in der VerfassungsAngelegenheit, unter Berücksichtigung der Akten der Vorbereitungs Commission, Mai 1819. Insbesondere warnte Wangenheim davor, dass die einst regierungsfreundliche Partei der ‚Volksfreunde‘ inzwischen aufgrund der langen Vernachlässigung ein schlimmerer Gegner für die Regierung geworden sei als die Altrechtler. Vgl. dazu auch BRANDT, Parlamentarismus, S.30.

¹⁹⁴ Daniel Friedrich von Leybold (* 1772 † 1838).

¹⁹⁵ HStAS, E 33 Bü 136, Stellungnahme von Leybolds zur Frage der Wiedereinberufung der Landstände und die Herstellung einer landständischen Verfassung, Beilage Nr.3 zum Geheimratsprotokoll vom 8. Juni 1819.

zwei Jahre alten Entwurf entschärft wissen. Hier hatten die Organisationsedikte bis zum Juni 1819 so erhebliche Vorarbeit geleistet, dass sie etliche Diskussionen verhindern konnten. Nun war die Frage, welchen Kurs der König für die finalen Beratungen über die Verfassung einschlagen würde.

Damit endlich ein Abschluss zu Stande kam, schien es grundsätzlich ratsam, bei der nächsten Befragung eine andere Strategie zu wählen als in den Jahren zuvor. Konkrete Vorbereitungen wurden im Frühjahr und Frühsommer 1819 getroffen. Die Regierung versuchte zunächst im Geheimen zu erfahren, wie die Chancen bei einer Abstimmung über den neuen Verfassungsentwurf stünden. In einem Schreiben vom 26. April hatte König Wilhelm I. den Justizminister aufgefordert, auf diskretem Wege die Meinung des Konsulenten Weishaar zu einigen Diskussionspunkten einzuholen¹⁹⁶. Weishaar hatte über die Befragung Stillschweigen zu wahren. Im Mai 1819 teilt der Ständevertreter von Maucler mit, dass er bei den abschließenden Festlegungen keine größeren Probleme erwarte. Nur einige Punkte bedurften demnach noch einer tiefergehenden Überarbeitung, darunter solche, die das Finanzwesen betrafen. Die Schuldzahlungskasse sollte den Ständen überlassen, und außerdem geregelt werden, dass die Stände den geplanten Ausgaben nicht zustimmen mussten, ehe sie die Höhe der dafür benötigten Steuern kannten¹⁹⁷. Wie aus der Weishaarschen Stellungnahme ersichtlich wird, hatten sich die weiteren Erwartungen an die Regierung im Vorfeld der offiziellen Beratungen auf einige Kernaspekte verdichtet, die aber immer noch einiges Konfliktpotential boten.

Sicherheitshalber empfahl ein „Operationsplan“ vom Mai 1819 dem König daher, mittels einer Instruktion unbedingt zu verhindern, dass sich die Debatte ein weiteres Mal in Einzelmeinungen verlor. Von vornherein galt es klarzustellen, dass die zukünftige Administration auf einer völlig anderen Basis stehen würde, als sie das Alte Recht etabliert hatte. Wenn die Stände sich uneinsichtig zeigten, konnte es den jüngsten Überlegungen nach sogar sinnvoll werden, dass der Regent mit Abdankung drohte. Diesen ultimativen Schritt hatte der König selbst in einem persönlichen Schreiben an Justizminister von Maucler angekündigt¹⁹⁸. Wie ernst es ihm mit dem Thronverzicht war, lässt sich nicht sagen¹⁹⁹. Es spricht manches dafür, dass Wilhelm I. lediglich versuchte, Druck auf seine eigenen Verhandlungsträger auszuüben, denn an die Öffentlichkeit drang von den folgenschweren Absichten so weit bekannt nichts²⁰⁰.

Eine Eskalation der Meinungsverschiedenheiten blieb Württemberg damit möglicherweise erspart, denn im Juni 1819 trafen Berichte aus dem Land ein, die nicht

¹⁹⁶ HStAS, E 35 a Bü 5, Schreiben des Königs an Justizminister von Maucler vom 26. April 1819.

¹⁹⁷ WINTERLIN, Verfassung, S. 76.

¹⁹⁸ HStAS, E 35 a Bü 6, Handschreiben des Königs vom 26. Juni 1819.

¹⁹⁹ Es wurde jedenfalls in keiner der eingesehenen Quellen ein Hinweis darauf gefunden, dass der König diese Option zuvor je in Erwägung gezogen hätte.

²⁰⁰ Auf dem beiliegenden Umschlag ist dagegen vermerkt, dass der Inhalt des Schreibens durch ein nachfolgendes vom 1. Juli 1819 unwirksam geworden sei.

gerade eine Entspannung der Lage signalisierten. Um Opponenten möglichst wenig Gewicht zu verleihen, sorgte die Regierung dafür, dass mehrheitlich Abgeordnete gewählt wurden, die auf ihrer Seite standen. Unter den Ständevertretern des Jahres 1819 fand sich auch Weishaar als einstiger Gegner, der nun produktiv mit Minister von Maucler zusammenarbeitete²⁰¹. Hartnäckige Altrechtler wie Heinrich Ernst Ferdinand Bolley hingegen gehörten dem Landtag nicht mehr an²⁰². Hier schien es allerdings auch jenseits des Regierungsdrängens einen Stimmungswandel gegeben zu haben. An Personen festzuhalten, die sich in einzelnen Punkten völlig unbeweglich zeigten, galt bei vielen Wählern nicht länger als erfolgversprechend. Namentlich Bolley war dadurch in Ungnade gefallen, dass er etliche Vorschläge zur gütlichen Einigung blockiert hatte. Wenn er nicht ohnehin auf die Kandidatur hätte verzichten müssen, weil er inzwischen wie mancher andere in königliche Dienste getreten war, wäre seine Wiederwahl nach zeitgenössischer Einschätzung unwahrscheinlich gewesen²⁰³. „Der Weg zur Verfassungsgebung war frei, weil es die Partei des ‚alten Rechts‘ nicht mehr gab“²⁰⁴, mit diesen Worten hat Hartwig Brandt die veränderte Lage auf den Punkt gebracht.

Ungeachtet solcher Tendenzen, die sich ohnehin zugunsten der Regierung auswirken konnten, wollte diese nichts dem Zufall überlassen und kein Risiko eingehen. Eine Hinzuziehung der Stände ließ sich zwar nicht umgehen, da die Abstimmung der Magistrate und Amtsversammlungen vom Juni 1817 allein keine verbindliche Entscheidungsgrundlage darstellte²⁰⁵, doch mussten die Stände auf jeden Fall verstehen, welche Tragweite ihr Verhalten hatte. Der König zog mittlerweile nämlich in Erwägung, die Beschlüsse des Deutschen Bundes zu übernehmen, wenn er mit seinem Volk nicht auf einen gemeinsamen Nenner kommen sollte. Es hing damit nach offizieller Darstellung von den Ständen ab, ob Württemberg eine vereinbarte oder letztlich doch eine oktroyierte Verfassung erhielt. Darüber hinaus

²⁰¹ Zu dieser neuen Kooperation WINTERLIN, *Verfassung*, S. 277; STICKLER, *Landschaft*, S. 99.

²⁰² Zur veränderten Zusammensetzung und zum Ablauf der Wahl vgl. GERNER, *Vorgeschichte und Entstehung*, S. 452–463; GRUBE, *Landtag*, S. 502; BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 30; PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 277; MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 277. Dazu HStAS, E 7 Bü 93, Meldung des Majors von Breithaupt in betreff der Wahl eines Repräsentanten für das Ober Amt Kannstadt und der öffentlichen Stimmung der Amts-Untergebenen, Meldung über die Begleitumstände der Wahl von Weckherlins vom 22. Juli 1819.

²⁰³ HStAS, E 7 Bü 93, Meldung des Majors von Breithaupt in betreff der bevorstehenden Wahl eines Repräsentanten zur Stände-Versammlung, im Ober-Amt Marbach vom 18. Juni 1819. Welche Stelle Bolley annahm wird in der Quelle nicht erwähnt. Nach RABERG, *Biographisches Handbuch*, S. 89 übernahm er das Amt eines Obertribunalrats und war Mitglied der Königlichen Ämterorganisationskommission.

²⁰⁴ BRANDT, *Verfassungskämpfe*, S. 102.

²⁰⁵ Für den Geheimen Rat von Leybold war wenigstens nicht unstrittig, wie die im Rahmen dieses Verfahrens abgegebenen Stimmen zu gewichten wären, denn eine Mehrheit der Bevölkerung konnte dahinter nicht ohne Weiteres vermutet werden, HStAS, E 33 Bü 136, Stellungnahme von Leybold zur Frage der Wiedereinberufung der Landstände und die Herstellung einer landständischen Verfassung, Beilage Nr. 3 zum Geheimratsprotokoll vom 8. Juni 1819.

ließ die Regierung keinen Zweifel daran, dass die wichtigsten Eckpunkte im einen wie im andern Fall bereits feststanden.

Wie im Mai geplant enthielt die vorbereitende königliche Instruktion vom 26. Juni 1819 eine klare Aussage:

„Alle Verwaltungs Formen des König[lichen] Verfassungs-Entwurfs sind bereits abgeändert, und die Regierung vermag denselben in der Gestalt, wie er 1817 angeboten ward, nicht mehr zu geben. Manches was damals eingeräumt wurde, um nur zum Ziele zu gelangen, erscheint jetzt, nachdem dieser Zweck verfehlt worden ist, unter einem ganz andern Gesichtspunkte; manches was im Mißtrauen des langen Streits nur beschränkt, nur mit ängstlichem Maaße bewilligt wurde, kann jetzt vollständig und genügender dem Volk gegeben werden“²⁰⁶.

Der Entwurf des Jahres 1819 sollte zweifelsfrei regeln, dass die exekutiven Rechte gänzlich der Regierung vorbehalten waren, ein irgendwie hemmender Eingriff der Stände folglich nicht toleriert würde. Gleichzeitig durften die königlichen Unterhändler jedoch signalisieren, dass der König durchaus bereit war, den ständischen Wünschen auf andere Weise zu entsprechen, wie beispielsweise in dem er die Kontrollbefugnisse großzügiger gestalten ließ. Insgesamt äußerte sich der Landesherr zuversichtlich, dass die neue Ständeversammlung den bisherigen Kurs des Widerstands nicht in vergleichbarer Weise weiterverfolgen würde. Die Erinnerung an die alte Verfassung mochte zwar lebendig bleiben, doch vermutete Wilhelm I., dass aktuell im Land der Wunsch überwog, überhaupt wieder Rechte ausüben zu können.

Im Einberufungsmanifest vom 10. Juni 1819 formulierte der König in einer Mischung aus Drohung und Versprechen:

„Wir glauben demnach hoffen zu dürfen, daß Wir Uns nicht in die Nothwendigkeit gesetzt sehen werden, den bisher von Uns befolgten und nun auf das Neue Unserem Volke eröffneten Weg zu verlassen, und zu endlicher Erfüllung des XIII. Art. der deutschen Bundes-Akte durch Ertheilung eines Staats-Grundgesetzes die Grundzüge der Verfassung vorzuzeichnen, deren weitere Ausbildung aber der verfassungsmäßigen Gesetzgebung zu überlassen.

Von diesen Gesinnungen und Hoffnungen geleitet, haben Wir Uns entschlossen, Unserem Volke Gelegenheit zu geben, Uns auf eine vollständige und umfassende Weise die Wünsche vorzulegen, welche demselben noch gegenwärtig in Beziehung auf den Verfassungs-Entwurf übrig bleiben mögen, um hiernächst das ganze Werk mit gemeinschaftlichem Einverständniß zu vollenden.

Wir berufen demnach hierdurch eine Ständeversammlung, deren Auftrag und Bestimmung einzig darin bestehen wird, mit Ausschluß jeder andern Verhandlung sich über die Gegenstände jener Wünsche und die Mittel ihrer Erfüllung [...] zu benehmen“²⁰⁷.

Wieder wurden sieben ständische Kommissare benannt, um mit den Regierungsvertretern auf der Basis des Entwurfs von 1817 und unter Berücksichtigung der

²⁰⁶ HStAS, E 35a Bü 6, Instruktion für die königl. Verfassungsunterhändler 1819 vom 26. Juni 1819, [S. 5].

²⁰⁷ Abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr.33 vom 12. Juni 1819, S.305–307, Zitat S.306.

organisatorischen Beschlüsse der letzten zwei Jahre einen für beide Seiten akzeptablen Verfassungsvertrag aufzusetzen²⁰⁸. Die letzte Phase der Verhandlungen darf indes nicht grundsätzlich als reine Formalität gewertet werden. Die Stände hatten nicht einfach zwei Jahre zuvor die Gunst der Stunde verpasst und den Vorteil verspielt. In den Veränderungen gegenüber den Zugeständnissen von 1817 einen reinen Nachteil für die Stände sehen zu wollen, würde ihrer Bedeutung nicht gerecht, denn die Ständeversammlung segnete sie wohlüberlegt und in freier Entscheidung ab.

Nicht überraschend nahmen die Debatten über die Ausgestaltung des Finanzwesens erneut größeren Raum ein. Ab Juli 1819 kehrten jene Themenfelder auf die Tagesordnung zurück, die den Verlauf der ersten Verhandlungsphasen maßgeblich geprägt hatten. Punkt für Punkt wurden die elementaren Bestandteile der staatlichen Finanzorganisation den Paragraphen der Verfassungsproposition folgend in den finalen Beratungen abgearbeitet. Manche Argumente aus der Anfangszeit kehrten nahezu unverändert wieder, andere spielten überhaupt keine Rolle mehr, dritte erfuhren eine Neu- oder Umdeutung. Ein vergleichbares Ausmaß wie in den Jahren 1815 bis 1817 erreichten die Diskussionen derweil nicht mehr, da inzwischen die neuen Verwaltungsstrukturen etabliert waren und sich deren praktische Handhabung parallel zu den theoretischen Überlegungen weiterentwickelte – teils in positiver, teils in negativer oder doch zumindest verbesserungswürdiger Weise. Vor diesem Hintergrund warteten die aktuellen Bestimmungen in den meisten Fällen lediglich noch auf eine nähere Erläuterung oder Verfeinerung. Wieder ging es um Kassen und Schulden, um Zivilliste und Steuern. Wie üblich wechselten die Gespräche oft nahtlos von einem Feld in das andere über, doch lässt sich ein Überblick am besten gewinnen, wenn die Diskussionsgegenstände in dieser thematischen Reihenfolge betrachtet werden.

²⁰⁸ Die Stände ernannten: Fürst Franz Thaddäus Joseph Graf von Waldburg zu Zeil und Trauchburg (* 15. 10. 1778 † 05. 12. 1845), vom 13. Juli bis zum 25. September 1819 Präsident der württembergischen Ständeversammlung; Weishaar; Karl Eberhard Friedrich Freiherr von Varnbüler und zu Hemmingen, (* 12. 08. 1776 † 27. 04. 1832), 1815–1817 Mitglied der Ständeversammlung des Königreichs Württemberg, virilstimmberechtigter Freiherr, 1819 Mitglied der Ständeversammlung, 1819–1831 Mitglied der zweiten Kammer des Württembergischen Landtags als Abgeordneter der Ritterschaft des Neckarkreises, 1827–1832 Minister des Departements der Finanzen; Zahn; Theobald; Gmelin und Burkhard, vgl. HStAS, E 35a Bü 6, Mitteilung vom 19. Juli 1819. In die königliche Kommission für die Unterhandlung mit den ständischen Kommissarien berief der Regent Justizminister von Maucler, Obertribunalpräsident von Groß, Staatsrat von Fischer sowie Oberregierungsrat Schmidlin, HStAS, E 7 Bü 92, Entwurf Reskript betr. Ernennung der Kommissarien für die Unterhandlung vom 4. Juli 1819.

b) *Kassen*

In den ersten Zusammenstellungen der Wünsche, die von Autenrieth²⁰⁹ als Vizekanzler der Universität Tübingen, aus seiner Stadt übersandte, wies er darauf hin, dass die Ständekasse nicht mehr als Verfassungsgarantie tauge²¹⁰. Da früher der Kaiser im Falle von Steuerverweigerungen und Streitigkeiten zwischen Landschaft und Landesherrn habe vermittelnd eingreifen können, sei die „Geldgewalt“ der Stände nie zu einem herrschaftsgefährdenden Problem geworden. Ohne eine solche ausgleichende Kraft drohe die Kassenhoheit dagegen überstrapaziert zu werden. Ein „System mit zwei Regenten“ durfte es in Württemberg nicht mehr geben. Die Folgen für das Land könnten verheerend und keineswegs im Sinne der Stände sein: „So zerstörte sich also diese Cassengarantie von selbst, und würde gerade, wenn Verweigerung der Gelder zur Ausübung käme, das Gegenteil von dem Beabsichtigten bewirken“²¹¹. Bevor der Regent sich letztlich gezwungen sähe, die Steuern einseitig auszuschreiben, hätten sich die Stände bereits den Haß der Leidtragenden ihrer Blockade zugezogen. Weder Staatsdiener noch Militärangehörige würden Verständnis für Maßnahmen haben, die das Staatsleben schlimmstenfalls zum Erliegen brächten. Verfügt die Stände eigenmächtig über die Steuergelder, könnte das die Regierung dazu verleiten, die Konstitution langfristig so anzupassen, dass sie ihre Handlungsfähigkeit stets sicherstellte. Dies bedeutete im Endeffekt nichts anderes, als dass die ständischen Rechte ohne Ausgleich vermindert wurden. Im eigenen Interesse mussten die Stände hier für Alternativen offen sein.

Während der Verhandlungen zwischen königlichen und ständischen Kommissaren zeichnete sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund solcher Überlegungen im August 1819 ein Kompromiss ab, den viele schon nicht mehr für möglich gehalten hatten. Er verdeutlichte, bis zu welchem Grad Kassen-, Schulden- und Etatwesen ineinandergriffen. Von Weckherlin berichtete über die folgenden vielversprechenden Resultate, die in den vorbereitenden Beratungen erzielt worden waren: Die Stände konnten sich mit einer Staatskasse abfinden, solange sie im Gegenzug die Schuldentilgungskasse zugesprochen bekamen. Außerdem sollte der Etat zukünftig das Mittel der Kontrolle sein. Sogar auf eine Beteiligung an den Einzugsbehörden waren die Stände bereit zu verzichten, wenn anderweitig sichergestellt wurde, dass die Regierung ihnen weder die Kassenstände vorenthielt noch willkürliche Entscheidungen über die Verwendung der Gelder traf²¹².

²⁰⁹ Johann Hermann Heinrich Ferdinand von Autenrieth (auch Authenrieth) (* 20.10.1772 † 02.05.1835), ab 1819 Vizekanzler der Universität Tübingen, 1819 Mitglied der Ständeversammlung, ab 1821 Mitglied der zweiten Kammer des württembergischen Landtags.

²¹⁰ HStAS, E 7 Bü 92, Übersendung einer begründeten Zusammenstellung von Wünschen betr. Verfassung an den König vom 28. Juni 1819, Beilage I zum Schreiben des Vizekanzlers Authenrieth aus Tübingen vom 29. Juni 1819.

²¹¹ Ebd., [S.27].

²¹² HStAS, E 7 Bü 92, Mitteilung von Weckherlin betr. Punkte, über die am 11. August 1819 Einigkeit mit den ständischen Kommissarien erzielt wurde vom 12. August 1819.

Als die Diskussion im Plenum der Ständeversammlung eröffnet wurde, kamen allerdings auch wieder Gegner der neuen Einrichtungen zu Wort. Kurz vor Ende der Verhandlungen griff der Abgeordnete Lang ein Argument auf, das in den vergangenen Jahren schon mehrfach vorgebracht worden war. Er wertete die Landessteuerkasse als eine „nothwendige Bedingung der künftigen Staatsökonomie“²¹³ und betonte, dass er überhaupt kein anderes Mittel sehe, um die weiterhin benötigten „höchstmöglichen“ Steuersummen zu beschaffen:

„Diese Casse, die von Ständen allein besorgt wird, welche von dem Lande weit schneller und erfolgreicher zur Verantwortung gezogen werden können, als der Finanzminister, welche an der Regierung einen so scharf sehenden als mächtigen Aufseher haben, diese Casse erspart der Regierung länger als jede andere Einrichtung Rückstände, und damit gehet die Staatsmaschine ihren ruhigen, sicheren Gang“²¹⁴.

Nur die Zwischenschaltung der Ständekasse, mithin also die verpflichtende Zahlung der vollen Summe „durch eine Hand“ ungeachtet jeglicher Einzelrückstände, garantiere dauerhaft, dass der Bedarf „auf wohlfeile, schonende und sichere Art gedeckt werden“ könne²¹⁵. Gerade während der dringend erforderlichen Katasteränderung sei die Landeskasse unverzichtbar, um die zu erwartenden Zahlungseingänge auszugleichen.

Nicht minder stark hielt Graf von Schäsberg²¹⁶ an den alten Denkmustern fest. Hätte sich seine Sichtweise erneut als Mehrheitsmeinung durchgesetzt, wären die Verhandlungen auf den Anfangsstand zurückgeworfen worden. Von Schäsberg plädierte weiterhin dafür, „daß die Landes-Steuer-Casse unter der strengsten Ober-Aufsicht der Regierung in den Händen der Stände bleibe“, denn darin liege „eine bedeutende Garantie für das Wohl des Landes“²¹⁷.

Auch in einem anderen Punkt hätte sich die Argumentation im Kreis gedreht, wenn von Schäsbergs Position von genügend Mitstreitern geteilt worden wäre. Er verwies nämlich ähnlich wie es die ständischen Kommissare schon im Mai 1816 getan hatten²¹⁸, darauf, dass es nicht nachvollziehbar sei, warum die Regierung einer Schuldenkasse unter der Leitung der Stände zustimmte, eine ständische Steuerkasse jedoch ablehnte²¹⁹. Wie einst Bolley und Weishaar versuchte nun der Graf ein Zugeständnis der Regierung zu nutzen, um sie zu weiterem Einlenken zu bewegen:

²¹³ Protokoll vom 16. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 388.

²¹⁴ Protokoll vom 16. September 1819, Beilage Nr. 6: „Vortrag des Abgeordneten Lang, die Landes-Casse betreffend“, zitiert nach ebd., S. 637. Vgl. WEISHAAR, Blicke, S. 43.

²¹⁵ Protokoll vom 16. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 388.

²¹⁶ Graf von Schäsberg (auch Schäßberg) gehörte ab 1819 der Kammer der Standesherrn an.

²¹⁷ Verhandlungen, Beilagenheft II, Beilage Nr. 5 zum Protokoll vom 16. September 1819: Vortrag des Grafen v. Schäßberg, über die Civilliste, S. 74–78, Zitat S. 77.

²¹⁸ Vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Note der ständischen Commissarien an die königlichen, Beilage Nr. 1 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 29. Mai 1816, verfasst von Bolley und Weishaar, [S. 7].

²¹⁹ Auch der Abgeordnete Kurz stellte hier eine Inkonsequenz fest, vgl. Protokoll vom 16. September 1819, abgedruckt bei FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 391.

„Die Regierung hat anerkannt, daß zur völligen Erhaltung des Credits und Beruhigung der Staats-Gläubiger die Schulden-Tilgungs-Casse den Ständen bleibe; dieß spricht von der weisen Einsicht der Regierung, es spricht von dem hohen Gefühle des Königs; warum halten aber die Minister den König durch ihren Rath ab, diesem hohen Gefühle auch in gleichem Maaße freyen Lauf zu lassen, bey der Bestimmung der Steuer-Casse? weßwegen soll der Steuerpflichtige eine schwächere Garantie haben, daß die als nöthig anerkannten, bewilligten, – die für das Regentenhaus freudig votirten Steuern auch wirklich zu den bestimmten Zwecken angewendet werden, als daß die Staats-Gläubiger ihre gebührenden Interessen von ihren Capitalien, und diese selbst, wenn sie wollen, heimbezahlt bekommen?“²²⁰

Die Begründung entbehrte wie mehr als drei Jahre zuvor nicht grundsätzlich jeder Logik, doch ignorierte sie die inzwischen im Finanzwesen erreichte Entwicklungsstufe. Weder konnte von „für das Regentenhaus freudig votirten Steuern“ die Rede sein, noch war der König von dem Wunsch beseelt, die Ständekasse wiederherzustellen. Alle Maßnahmen der vergangenen Jahre hatten vielmehr darauf abgezielt, der Regierung die exklusive Finanzhoheit zu sichern und dabei die Steuern als notwendige Größe in der Staatsfinanzierung zu etablieren, damit sie nicht mehr per Definition als freiwillige Zuwendung erbeten werden mussten. Ungeachtet der königlichen Entscheidungen wie auch der vielfältigen Ausgleichsversuche im Laufe der ersten Verhandlungsphasen verwarf Graf von Schäsberg den Gedanken an eine alternative Absicherung. Schon Heinrich Ernst Ferdinand Bolley hatte 1817 in ähnlichem Kontext auf eine Schwachstelle hingewiesen: „Und wenn erst nach einer Reihe von Jahren eine verfassungswidrige Verschleuderung der Steuergelder entdeckt wird: wie soll das Volk wegen des Ersatzes [...] sicher gestellt werden!“²²¹ Während der Diskussionen 1816 war der Abgeordnete Lang mit dem Einwand hervorgetreten, dass der König davor zurückscheuen möge, seinen Finanzminister für ein Fehlverhalten zur Verantwortung zu ziehen, wenn dieses im Interesse des Regenten vorgekommen war²²². Von Schäsberg kehrte zu diesen Punkten zurück, indem er fragte:

„[U]nd was hilft es denn endlich, wenn der Minister nach eiserner Gerechtigkeit gerichtet ist, bekommt das Land dadurch die unrecht verwendeten Gelder zurück, werden unerledigte Zwecke ohne neue Steuern ihre Erledigung erhalten? keines vom Allem dem!“²²³

Die Frage berührte zwar durchaus ein Kernproblem, doch diskreditierte eine fehlende Präzisierung der Regeln an der einen oder anderen Stelle noch nicht das gesamte System, dessen Pfeiler die Organisationsedikte bildeten und das mit der Verfassung von 1819 konstitutionell verankert werden sollte.

²²⁰ Verhandlungen, Beilagenheft II, Beilage Nr. 5 zum Protokoll vom 16. September 1819: Vortrag des Grafen v. Schäßberg, über die Civilliste, S. 74–78, Zitat S. 77.

²²¹ BOLLEY, Finanz-Verwaltung, S. 65.

²²² Vgl. HStAS, L 14 Bü 21, Bemerkungen über das Kapitel XV vom 20. Mai 1816, verfasst von Lang, Beilage Nr. 3 zum Sitzungsprotokoll des Instruktionskomitees vom 27. Mai 1816, [S. 20f.].

²²³ Verhandlungen, Beilagenheft II, Beilage Nr. 5 zum Protokoll vom 16. September 1819: Vortrag des Grafen v. Schäßberg, über die Civilliste, S. 74–78, Zitat S. 78.

Dass im September 1819 eine Verfassung ohne ständische Kasse einstimmig verabschiedet wurde, war einerseits der stark veränderten Zusammensetzung der Ständeversammlung zu verdanken, andererseits der Tatsache, dass anfangs überzeugte Altrechtler wie Vizepräsident von Weishaar auf den Regierungskurs einschwenkten. Letzterer hatte in den Diskussionen 1815 angeführt: „Das ständische Kassenrecht, als Ausfluß aus einem Fundamental-Gesetz der Verfassung, ist ein Mittel, diese zu erhalten“²²⁴. Dagegen erklärte er in der Sitzung vom 16. September 1819, nicht um jeden Preis aus „formellen Gründen“²²⁵ an der Ständekasse festhalten zu wollen. Die ultimativ im königlichen Reskript vom 26. Mai 1817 angebotene gemeinschaftliche Verwaltung von Steuer- und Schuldenzahlungskasse halte er für die schlechteste Lösung, denn die ständischen Beamten liefen einerseits Gefahr, sich zu stark von den Regierungskollegen beeinflussen zu lassen, andererseits „würde es für die Stände sehr mißlich sein, Beschlüsse einer verwaltenden Behörde anzugreifen, woran ihre eigenen Mitglieder Theil genommen haben“²²⁶. Die Kommission habe es daher vorgezogen, auf die Mitverwaltung bei der Steuerkasse zu verzichten, um wenigstens eine Schuldenzahlungskasse unter ihrer alleinigen Direktion durchzusetzen. Auf die Kritik des Abgeordneten Lang, die Kasse sei unersetzbar, erwiderte er:

„Was die vorliegenden Commissionsanträge enthalten, das ist es, was zu erreichen war. Wird sich die Regierung später eines andern überzeugen, so wird sie gewiß geneigt sein, eine solche Kasse herzustellen. Die Commission ist nicht im Stande gewesen, ihr diese Ueberzeugung beizubringen“²²⁷.

Für wie wahrscheinlich Weishaar einen zukünftigen Meinungsumschwung hielt, muss dahingestellt bleiben, eingetreten ist er nicht.

c) *Schulden*

Die Protokolle der letzten Sitzungen dokumentieren zwar, dass längst nicht jeder Teilnehmer der Ständeversammlung vom Ideal des Alten Rechts Abschied genommen hatte, im Großen und Ganzen waren die realen Verhältnisse und mit ihnen die Verhandlungen jedoch über die einstigen Grenzen hinausgewachsen. Eine Ausnahme gab es dabei jedoch. Sie war nicht selbstverständlich, kam aber auch nicht überraschend. Bevor die Verhandlungen über die Proposition begannen, teilte König Wilhelm I. den Mitgliedern seiner Kommission einige Anmerkungen zu den vorgesehenen Paragraphen mit²²⁸. Zum § 114, der die Staatsschuld betraf, informiert er

²²⁴ Ebd., Bd. 3, 9. Abt., Prot. 52, Beilage Nr.2 vom 22. Juli 1815, Aufsatz von Weishaar: Prüfung einer vorgeschlagenen Modification der ständischen Kassen-Einrichtung, S. 201–223, Zitat S. 206.

²²⁵ Protokoll vom 16. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 389.

²²⁶ Ebd., S. 389.

²²⁷ Zitiert nach ebd., S. 390.

²²⁸ HStAS, E 35a Bü 10, Reskript des Königs an die Ludwigsburger Verfassungskommission betr. Genehmigung des Verfassungsentwurfs vom 16. August 1819.

die Unterhändler, dass er den Finanzminister mit der Ausarbeitung eines neuen Schuldenzahlungsstatuts beauftragt habe. Er bekannte sich ausdrücklich zu dem Entschluss, die Staatsschuld unter die Gewährleistung der Stände zu stellen, und wünschte, dass dies in der Verfassung explizit deutlich gemacht würde. Es war mehr ein Einlenken als ein Aufgeben, das die Regierung zu dieser Entscheidung bewog. Wie Wehler konstatiert, galt auch in anderen Ländern:

„Daß der Kredit nicht erzwingbar sei, war den Reformbeamten genauso bewußt wie der Zusammenhang zwischen Repräsentation und Kredit. Indem die Staatsschuld ‚konstitutionalisiert‘ wurde, mit anderen Worten: indem das neue Parlament klar definierte Mitwirkungsrechte an der öffentlichen Schuldenwirtschaft eingeräumt bekam, wurde die notwendige Vertrauensbasis geschaffen, da nun die vermögenden Gläubiger selber oder ihre gewählten Repräsentanten den Staatshaushalt maßgeblich beeinflussen konnten“²²⁹.

In Württemberg lagen die Verhältnisse traditionsgemäß noch etwas anders. In der Verhandlung am 16. September 1819 stellte zum einen Vizepräsident von Weishaar fest: „Erst wenn eine Staatsschuld von den Ständen übernommen ist, wird sie für vollkommen gesichert gehalten“²³⁰. Zugleich äußerte sich Vizekanzler von Autenrieth besorgt, dass es unter solchen Bedingungen an einer Gewährleistung durch die Regierung fehlen könnte. Dem entgegnete Weishaar:

„Die Regierung ist berechtigt und verpflichtet, darauf zu sehen, daß die Schulden, deren Gewährleistung die Stände übernehmen, nach dem verabschiedeten Statut behandelt werden. Nach diesem Statut, wozu die Regierung und Stände ihren Consens zu geben haben, ist die ständische Schuldencassenverwaltung einzurichten und es liegt in dem Begriff von der Regierung zustehenden Oberaufsicht, daß diese darauf sehe, ob dem Statut nachgelebt werde“²³¹.

So wie die Stände bei der von der Regierung geleiteten Staatskasse kontrollierend wirken und auf diese Weise mitverantwortlich handeln würden, galt dasselbe umgekehrt für die Schuldentilgungskasse. Beide Seiten waren demnach in der Pflicht. Sie nahmen diese lediglich auf unterschiedliche – und von den Regelungen in anderen Ländern abweichende – Weise wahr. Es galt, was der Abgeordnete Gmelin zusammenfassend einwarf: „Der Staat besteht bekanntlich aus dem Volk und der Regierung“²³².

Diese Überzeugung klang nicht mehr nach dem alten Dualismusmodell. Gegenseitiges Vertrauen im konstitutionellen Rahmen wurde die neue Grundlage der Staatsordnung. Wenngleich es hier noch einige Einschränkungen gab, war die Regierung ebenso zu Zugeständnissen bereit wie die Stände. Auch der König beharrte nicht länger in jedem Punkt auf exklusiven Rechten. Dass den Ständen die Leitung der Schuldencassen gewährt wurde, war nicht einfach „einer der Siege, welchen die altwürttembergische Ansicht über den neuzeitlichen Staats-

²²⁹ WEHLER, Gesellschaftsgeschichte, S. 382. Vgl. auch ULLMANN, Überlegungen, S. 515.

²³⁰ Protokoll vom 16. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 396.

²³¹ Ebd.

²³² Ebd.

gedanken bei den Unterhandlungen im Jahr 1819 errang²³³. Der Aushandlungsprozess hatte bereits 1815 begonnen, und die Entscheidung darüber, wie das Schuldenwesen geregelt werden sollte, stand in engstem Zusammenhang mit den übrigen Beschlüssen und wurde zudem von Faktoren beeinflusst, die jenseits der Konstitution lagen.

Schon einen Monat nachdem die Ständeversammlung wiedereinberufen worden war, hatten die königlichen und ständischen Kommissare eine Übereinkunft in der zentralen Schuldendebatte erzielt. Am 12. August 1819 vermeldete Minister von Weckherlin, dass die Schuldentilgungskasse von den Ständen allein verwaltet werden dürfe²³⁴. Eine permanente Teilnahme des Regierungspersonals an der Administration schlossen die Pläne damit aus. Es wurden aber Vorkehrungen getroffen, um dennoch ausreichende Aufsichts- und Kontrollmechanismen in das System einzubauen. Neben der gemeinschaftlichen Probe und Prüfung der Rechnungen sprach die erzielte Vereinbarung der Regierung das Recht zu, jederzeit „Visitationen“ durchzuführen. Dem Finanzminister mussten außerdem regelmäßig Kassenrapporte übergeben werden.

Ganz und gar nicht einverstanden mit dieser Entscheidung zeigte sich der Geheime Rat von Leypold, dem bereits die Zusagen von 1817 zu weit gegangen waren. Er warnte mit Blick auf die württembergische Geschichte davor, dass mit einer ständischen Schuldenkasse erneut der Machtsteigerung eines Ausschusses Vorschub geleistet werden könnte. Ihm fehlte im Entwurf des Jahres 1819 insbesondere eine wirkungsvolle Kontrollmöglichkeit der Regierung, da nicht einmal mehr die Rede davon war, dass die Schuldenzahlungskasse unter der Leitung des Finanzministeriums stehen sollte²³⁵. Die Verwaltung der Schuldenzahlungskasse den Ständen bzw. dem Ausschuss zu überlassen, galt ihm nach wie vor als ein Eingriff in die Rechte der Exekutive. Er betonte dabei vor allem, dass die Stände willkürlich disponieren könnten und unterschlug damit zum einen, dass eine gemeinsame Verabschiedung und Zweckbindungen vorgesehen waren, und zum anderen, dass der Ausschuss seine Handlungen gegenüber den Ständen und der Regierung rechtfertigen musste. Ein Hinweis auf diese Form der Verantwortlichkeit findet sich allerdings als Einschub in dem fast wortgleichen Votum, das der Geheime Rat in der Staatsratssitzung vom 16. September 1819 abgab. Von Leypold ignorierte die Feinheiten des Systems demnach nicht ganz. Darüber hinaus gestand er, wenn vermutlich auch nur widerwillig, zu, dass es um der Kreditwürdigkeit willen wohl eine kontrollierende Funktion der Stände bzw. des Ausschusses geben müsse. Insgesamt plädierte er aber als Einziger dafür, die Karlsbader Beschlüsse abzuwarten, ehe eine Konstitution erlassen wurde.

²³³ MOHL, Staatsschuld, S. 639.

²³⁴ HStAS, E 7 Bü 92, Mitteilung von Weckherlins betr. Punkte, über die am 11. August 1819 Einigkeit mit den ständischen Kommissarien erzielt wurde, vom 12. August 1819.

²³⁵ HStAS, E 35a Bü 14, Stellungnahme zum Verfassungsentwurf von 1819, Konzept mit zahlreichen Abänderungen, 1819, vermutlich vom 16. September, hier v. a. [S. 16 f.].

Vizekanzler von Autenrieth relativierte die Bedenken von Leypolds, indem er darauf hinwies, dass den Ständen selbst in keiner Weise daran gelegen sein dürfte, wieder in alte Verhaltensmuster zu verfallen. Im Zeichen des Wandels war eine vollständige Kontinuität nicht mehr zu erwarten:

„So kann vielleicht nur eine Besorgniß im Wege stehen, daß die Regierung Anstand nehmen werde, den Landständen das ganze Landes-Schulden-Wesen zu übergeben. Nehmlich die, aus der Geschichte von Altwürttemberg sich fortschreibende, daß nicht aus solcher Schuldentilgungs-Casse wieder, wie ehemahls, eine eigene, ebenfalls für politische Zwecke anzuwendende, Landschafts-Casse erwachse, deren die Stände sich auch gegen die Regierung bedienen könnten, und daß nicht auf diese Art der Zustand wieder herbeigeführt werde, wo Württemberg eigentlich zwey Regenten hatte, einen in der Person des Herzogs, einen zweyten in der moralischen Person des Landschaft-Ausschusses; welche beidn Regenten viel häufiger in Zwietracht, als in Eintracht lebten, beyde, wie es in solchen Fällen natürlich ist, oft mehr mit der Vertheidigung ihrer wechselseitigen Rechte, als mit der Verbesserung des Wohlstands des Volks sich beschäftigten [...].

Wenn die Ständeversammlung, wie es gewieß ausser Zweifel ist, eine Verfassung abzuschließen sich sehnt, wo sie mit dem Regenten, nicht gegen ihn, das Wohl des Vaterlandes gemeinschaftlich berathen kann; wenn sie wünscht, dem Lande vollen Kredit wieder zu verschaffen, was nur sie, in Übereinstimmung mit dem Regenten, thun kann; so wird sie wohl auch von selbst Einrichtungen vorschlagen, daß jene Besorgniß gar nicht entstehen könne“²³⁶.

Auf Seiten der Regierung zählte Staatsrat Fischer zu den Verfechtern einer Schuldenkasse unter ständischer Leitung. Er trat zwar zum einen dafür ein, besonders strittige Punkte wie die Beteiligung der Stände an Kommissionen einstweilen zurückzustellen, um sich mit den Ständen über einen auf das Wesentliche beschränkten Verfassungsentwurf verständigen zu können²³⁷. Zum anderen wollte er jedoch gerade in der heiklen Frage der Schuldenverwaltung von Anfang an klare Verhältnisse schaffen. Sein Plädoyer für die ständische Administration erinnerte an die zentralen Argumente, mit denen in den Jahren zuvor um die Rückkehr zu einer bewährten Institution gekämpft worden war:

„Die Erfahrungen aller Zeiten und aller Länder bestätigen, daß ein Staat nur in dem Grade Credit hat, in welchem seine Schuldzahlungs-Casse dem Einfluß der Regierung entzogen ist, daß besonders in gefährvollen Zeiten Niemand den Regierungen Geld leihen

²³⁶ HStAS, E 7 Bü 92, Übersendung einer begründeten Zusammenstellung von Wünschen betr. Verfassung an den König vom 28. Juni 1819, Beilage I zum Schreiben des Vizekanzlers Authenrieth aus Tübingen vom 29. Juni 1819, [S. 13 f.]. Von Autenrieth stellte in diesem Zusammenhang Überlegungen zum gesunkenen Vertrauen in den Staatskredit an. Er betonte – auch dieses Argument war nicht neu – die Bedeutung der (sterblichen) Person und Persönlichkeit des Königs für den Kredit. Der Vorteil der ständischen Verantwortlichkeit für die Schuldenverwaltung lag demnach klar auf der Hand: Sie können verklagt werden und sterben nicht aus.

²³⁷ HStAS, E 35 a Bü 5, Erläuterungen des Verfassungsentwurfs, o. D. (1819). Insgesamt vertrat Fischer die Auffassung, dass die alte Verfassung lediglich unterbrochen worden sei. Zwar rechnete er nicht mit einer Wiederherstellung, doch hoffte er auf einen Entwurf, der möglichst schon vor der offiziellen Abstimmung von beiden Seiten akzeptiert wurde, vgl. auch HStAS, E 35 a Bü 5, Entwurf einer Verfassung für das Königreich Württemberg, o. D. (1819).

will, daß es aber jedermann gerne bey einer Kasse anleg, die sich ganz in den Händen von Landständen befindet. Daß ist nun einmal die allgemeine Gesinnung, die – ihre inneren Gründe seyen welche sie wollen – keine Regierung und keine Stände-Versammlung zu ändern vermag. Diß vorausgesetzt, fordert es ja offenbar das Interesse der Regierung selbst, zuerst, daß die Kasse in ständischer Verwaltung sey, weil in diesem Falle die Regierung in Zeiten der Noth Geld bekommen kann, so viel sie braucht, während ihr bey eigener Verwaltung diß unmöglich ist“²³⁸.

Wie stand es kurz vor Abschluss der Verhandlungen tatsächlich um den Kredit des Landes? Als Finanzminister von Weckherlin während der letzten Verhandlungswochen im August 1819 den Hauptfinanzzetat für 1819/20 vorlegte, berichtete er auch über die bis dahin erreichten Fortschritte im Schuldenwesen. Zunächst hob er hervor, dass kein anderes Land seinen Verpflichtungen auf vergleichbare Weise nachgekommen sei wie Württemberg²³⁹. Dies habe nur gelingen können, schränkte er ein, indem der laufenden Verwaltung weniger Mittel zur Verfügung gestellt worden seien als früher. Das aktuelle Defizit im Etat gab von Weckherlin mit 867.313 fl. an. Angesichts des Fehlbetrages von einer Million fl. aus dem Vorjahr durfte hier nach Aussage des Finanzministers nichts Besseres erwartet werden. Von heute auf morgen ließe sich das Problem nicht lösen:

„Es würde auch weniger beunruhigend seyn, wenn es nur dem laufenden Jahr gälte. Aber so wie die Sachen dormalen stehen, muß sich das Defizit noch lange in gleicher Summe mit jedem Jahr erneuern.

Die Dispositions-Casse wird künftig ohne Gewißheit baldigen Wiederersazes keinen Beitrag mehr leisten können“²⁴⁰.

Der Schluss, den von Weckherlin aus dieser Erkenntnis zog, lautete, dass nach weiterem Einsparpotential gesucht werden müsse, um das Land zu entlasten:

„Es bleibt demnach wahr, daß wenig auszugeben der beste Finanz-Plan, u[nd] daß die beste Steuer – die kleinste ist“²⁴¹.

Die einigermaßen positive Gesamtbilanz durfte derweil nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Schuldenwesen noch manches im Argen lag. Die Regierung musste im Juli eingestehen, dass sie ihre hoch gesteckten Ziele kurzfristig nicht erreichen konnte. Die Gelder, die der Schuldzahlungskasse zugewiesen worden waren, gingen nur unregelmäßig ein und gefährdeten das Tilgungsverfahren. Vor diesem Hintergrund regte der Finanzminister an, die Bestimmungen des Edikts vom 18. November 1817 solange auszusetzen, bis mit den Ständen eine neue Anordnung abgestimmt wäre²⁴². Konkret bedeutete dies, nur noch aufgekündigte Kapitalien zurückzuzahlen, jedoch darüber hinaus keine Auslosungen mehr vorzunehmen²⁴³.

²³⁸ HStAS, E 35 a Bü 5, Erläuterungen des Verfassungsentwurfs, o. D. (1819), [S. 39 f.].

²³⁹ HStAS, E 13 Bü 180, Bericht des Finanzministers an den König vom 18. August 1819.

²⁴⁰ Ebd., [S. 44].

²⁴¹ Ebd., [S. 46].

²⁴² HStAS, E 13 Bü 286, Anbringen von Weckherlins betr. Auslosung der aufgekündigten Staatsschulden vom 22. Juli 1819.

²⁴³ Der König erteilte dazu am 6. August 1819 die Genehmigung, HStAS, E 33 Bü 286, Dok. 1 d.

Näheres zum Entwurf einer neuen *Verordnung an die Staatsschulden-Verwaltungs- und Tilgungs-Kommission* erläuterte der Minister in einer Beilage zu seiner Eingabe vom 22. Juli 1819²⁴⁴. Da alle Kapitalien abgelöst seien, deren Rückzahlung schon vor dem Erlass des Edikts von 1817 beschlossen war, könnte für die Zukunft eine andere Tilgungsstrategie gewählt werden, begann von Weckherlin seine Ausführungen. Da nicht genügend Mittel vorhanden seien, um die Gesamtsumme zu erledigen, sollte im nächsten Etatjahr primär das Los über die Reihenfolge der weiteren Rückzahlungen entscheiden. Im Einzelnen stellte sich der Finanzminister das Verfahren so vor, dass sämtliche aufgekündigten Kapitalien zuerst mit fortlaufender Nummerierung in ein Register eingetragen und die entsprechenden Gläubiger ermittelt würden. Alle drei Monate sollten Nummern gezogen und diese anschließend in der Zeitung veröffentlicht werden. Darüber hinaus gäbe es eine gesonderte Information an die ausgelosten Gläubiger, zu welchem Termin sie mit der Rückzahlung rechnen durften. Jede gezogene Nummer wäre aus dem Register zu streichen und dieser Prozess so lange fortzusetzen, bis die maximal tragbare Gesamttilgungssumme erreicht war. Am 8. September 1819 präsentierte von Weckherlin einen ausgearbeiteten Entwurf für ein neues Staatsschuldenzahlungsstatut, der 14 Paragraphen umfasste²⁴⁵. Bis zur endgültigen Entscheidung über das zukünftige Reglement vergingen allerdings noch mehr als neun Monate²⁴⁶. Anders ausgedrückt: Die Bestimmungen der Verfassung warteten noch eine ganze Weile darauf, in die Praxis umgesetzt zu werden.

An dieser Stelle mag ein kurzer Ausblick genügen: Am 22. Juni 1820 trat das neue Staatsschuldenstatut in Kraft, das unter anderem die 1817 beseitigte Regel wieder einführte, die nicht zur Ablösung gekommenen Summen unbedingt beim

²⁴⁴ HStAS, E 33 Bü 286, Abschrift des Entwurfs einer Verordnung an die Staatsschulden-Verwaltungs- und Tilgungs-Commission, o.D., über Begleitdokument datierbar auf den 22. Juli 1819.

²⁴⁵ HStAS, E 33 Bü 286, Entwurf eines neuen StaatsSchuldenZahlungs-Statuts, o.D., datierbar über Begleitschreiben auf 8. September 1819. Vgl. dazu HStAS, E 33 Bü 286, Begleitschreiben von Weckherlin zu seinem Entwurf eines neuen Schuldenzahlungsstatuts vom 8. September 1819.

²⁴⁶ Erst am 6. Juli 1824 genehmigte der König prinzipiell das Losverfahren, schränkte dieses allerdings dahingehend ein, dass vorrangig Kapitalien bis zu einer Höhe von 100 fl. zurückgezahlt werden sollten, HStAS, E 33 Bü 287, Reskript des Ministerialrats im Namen des Königs (Dok. 89) vom 6. Juli 1824. In einem Schreiben an den Geheimen Rat hatte Finanzminister von Weckherlin kurz zuvor darauf hingewiesen, dass es der Wunsch der Stände sei, ausschließlich per Los über die Reihenfolge der Tilgung zu entscheiden, da häufig gar nicht mehr ermittelt werden könnte, wie lange eine Schuld schon bestand. Um dieses Problem zu lösen, schlug der Finanzminister vor, notfalls einen Termin anzusetzen, an dem die Übernahme auf die Schuldenkasse stattgefunden hatte. Er hielt es insgesamt für unklug, das Tilgungsstatut oft zu ändern, da sich diese Vorgehensweise nachteilig auf die Vertrauensbasis auswirken konnte, HStAS, E 33 Bü 387, Note des Finanz Ministers an den Geheimen Rath (Dok. 86) vom 28. Juni 1824.

nächsten Durchgang zu berücksichtigen²⁴⁷. Das Statut gab den Passivstand der Kasse mit 20.374.559 fl. an, und es wurde noch einmal ausdrücklich festgeschrieben, dass eine Erhöhung der Schuldensumme zwingend eine gemeinschaftliche Verabschiedung erfordere, die mit einer entsprechenden Neuzuteilung der erforderlichen Deckungsmittel einhergehen musste. Falls die unmittelbar angewiesenen Einnahmen nicht ausreichten, sollte die Staatshauptkasse einen Zusatzbeitrag leisten²⁴⁸. Am 22. Mai 1822 erließ der König ergänzende Vorschriften für die Verwaltung der Schuldzahlungskasse. Dazu gehörte, dass sie künftig einen Teil der ihr zugewiesenen Gelder nicht mehr direkt von den Steuereinbringern erhalte, sondern über die Staatshauptkasse²⁴⁹.

Dass dringend weiterer Handlungsbedarf bestand, wurde dessen ungeachtet bereits im Oktober 1819 spürbar. In einem Bericht an den König sprach der Finanzminister von chaotischen Zuständen im Schuldenwesen²⁵⁰. Während es für zahlreiche Verbindlichkeiten keine Schuldscheine gebe, würden andererseits mehr als 2.000 Belege existieren, denen kein Eintrag in den Verzeichnissen entspreche. Von Weckherlin vermutete, dass diese Fälle als längst erledigt gelten dürften. Des Weiteren seien nicht selten Unterpfänder entweder inzwischen verkauft oder nie angenommen worden. Bei vielen Aktivkapitalien wiederum könne nicht einmal der aktuelle Schuldner benannt werden. An den verschiedensten Ecken und Enden fehle es grundsätzlich an systematischer Aufarbeitung und Fortschreibung.

Mit nicht ganz 22 Millionen fl.²⁵¹ betrug der Schuldenstand Mitte 1819 immer noch etwa das Doppelte der jährlichen Einnahmen; doch enthielt diese Summe die neuwürttembergische Schuldenmasse, die als Staatsschuld auf das Königreich übernommen worden war²⁵². In diesem Punkt hatten die Stände einen Gleichbehandlungs- bzw. Gleichheitsgrundsatz verfolgt und für einheitliche öffentliche ‚Staatsschulden‘ gekämpft. Im Jahr 1819 ging es keineswegs mehr um eine Rückkehr zur segmentierten Schuldenwirtschaft. Im Gegenteil kritisierten noch kurz vor Verhandlungsschluss einige Abgeordnete, dass § 114 der vorgeschlagenen Verfassung den neuen Landesteilen nicht zusichere, dass ihre bestehenden Landschaftsschulden in die Gesamtmasse einbezogen würden. Mit Verweis auf die 1805/06 erfolgte „unbedingte“ Umwandlung der ehemaligen Landschaftsschulden in Staatsschulden, traten sie für die Gleichstellung der neuen Landesteile ein. Der Abgeordnete Steinhäuser formulierte:

²⁴⁷ Abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, Nr. 37 vom 11. Juli 1820, S. 347–352; BITZER, Regierung und Stände, S. 362; MOHL, Staatsschuld, S. 641.

²⁴⁸ Etwaige Überschüsse sollten mit den Anweisungen des Folgejahres verrechnet werden.

²⁴⁹ BITZER, Regierung und Stände, S. 366.

²⁵⁰ HStAS, E 13 Bü 175, Bericht des Finanzministers an den König betr. Dispositionskasse vom 21. Oktober 1819.

²⁵¹ Vgl. MOHL, Staatsschuld, S. 631 sowie DERS., Staatsrecht 1, S. 274.

²⁵² Vgl. § 119 der Verfassungsurkunde.

„So wie die Landschafts-Casse des alten und neuen Landes einen gleichen Zweck und eine gleiche Bestimmung hatte, ebenso haben die neuen und neuesten Landesteile [...] rücksichtlich der Schulden-Üebnahme auf die nämliche Behandlungsart, welche bei der Üebnahme der altwürttembergischen Landschafts-Schulden auf die König[liche] Staats-Casse in Anwendung gebracht wurde, rechtlichen Anspruch zu machen“²⁵³.

Erfolgte keine Übernahme der Einzelschulden müssten die betroffenen Landesteile die Schulden der Gemeinschaft ungerechterweise mittragen, ohne dass ihre eigenen Verbindlichkeiten ebenfalls zu einer Last des gesamten Staates würden²⁵⁴.

Als die Stände in der Sitzung vom 18. September abschließend ihre Änderungswünsche an der vorgelegten Proposition vorstellten, beantragten sie dementsprechend, in § 114 über die Staatsschuld die Präzisierung einzufügen „worunter auch diejenige begriffen ist, welche derzeit noch auf den neuen Landesteilen haftet“²⁵⁵. In der verabschiedeten Fassung wurden die noch gesonderten Schulden ebenfalls als Staatsschulden anerkannt. Damit war dem Gleichheitsanspruch Genüge getan.

d) *Zivilliste und Steuern*

Am 16. September 1819 griffen die Ständevertreter auch das Thema Zivilliste erneut auf²⁵⁶. Die Verhandlungen verliefen jedoch weniger kontrovers als in den Jahren zuvor. Zu denjenigen, die mit dieser Einrichtung immer noch keinen Frieden geschlossen hatten, gehörte Graf von Schäsberg. Er argumentierte, die Stände dürften „das Opfer des Königs“²⁵⁷, sein Vermögen gegen bloße Renten- oder Steuerbezüge einzutauschen, nicht annehmen:

„Nein! Die Einrichtung einer solchen Civilliste, die kann ich nicht wünschen, ich kann in die Verhandlungen derselben gar nicht einmal eingehen, [...] bevor sich sämtliche hohe Agnaten darüber erklärt haben; ich würde aber unerachtet dessen doch noch dagegen stimmen, weil ich es gegen den Vortheil des Landes betrachte, dazu beizutragen, daß unser König in eine nicht natürliche Lage komme“²⁵⁸.

²⁵³ Protokoll vom 16. September 1819, Beilage Nr. 7: Vortrag des Abgeordneten Steinhauser, die Üebnahme der noch auf den neuen Landesteilen haftenden Staats-Schulden betreffend, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 639; vgl. auch den entsprechenden Abschnitt des Protokolls ebd., S. 393–395.

²⁵⁴ Schwierig war zu entscheiden, wie der Umfang der ‚eigenen Verbindlichkeiten‘ zu definieren sei und speziell inwieweit das als Staatsschuld gelten sollte, was den Reichsstädten im Zuge der Auflösung der alten Reichsstrukturen entzogen worden war.

²⁵⁵ Verhandlungen, Bd. 16, 44. Abt., Prot. 22 vom 18. September 1819, Beilage Nr. 4: Zusammenstellung aller von der Stände-Versammlung im Laufe ihrer Berathungen beschlossenen Anträge auf Veränderungen und Zusätze, S. 168.

²⁵⁶ Verhandlungen, Bd. 16, 43. Abt., Prot. 20 vom 16. September 1819, S. 121–164, hier S. 122–132.

²⁵⁷ Ebd., S. 121–164, Zitat S. 125. Von Schäsberg verband sein ‚Nein‘ zur Zivilliste mit seinem bereits erwähnten ‚Ja‘ zur ständischen Steuerkasse.

²⁵⁸ Verhandlungen, Beilagenheft II, Beilage Nr. 5 zum Protokoll vom 16. September 1819: Vortrag des Grafen von Schäsberg, über die Civilliste, S. 74–78, Zitat S. 76.

Die Mehrheit der Versammlung zweifelte aber nicht mehr an Sinn und Notwendigkeit einer Zivilliste. Sie erörterte statt dessen die praktische Frage, ob es ratsam sei, die Summe vorab für die gesamte Regierungszeit des Königs zu bestimmen, wie es § 99 der Proposition bzw. § 104 des späteren Verfassungsentwurfs vorsah. Schnell wurde der Gedanke an eine feste Quote, wie z. B. 10 % des Staatseinkommens, verworfen, da der Regent unter solchen Bedingungen an möglichst hohen Gesamteinnahmen interessiert sein würde, mithin das Niveau der Steuern kaum nach unten gehen dürfte. Optimistisch Gestimmte zeigten sich allgemein zuversichtlich, dass sowohl der Regent als auch die Stände bei erkennbar niedrigerem oder höherem Bedarf zum Ausgleich bereit sein würden.

Im Zuge der Aushandlung der Zivilliste musste auch geklärt werden, ob die Einkünfte, die dem König aus dem Hofdomänenkammergut zufließen, auf den verabschiedeten Betrag angerechnet werden sollten²⁵⁹. Die eigentumsrechtlich etwas heikle Entscheidung stellte die Versammlung einstweilen zurück. Erst wenn es nach der Fertigstellung der Konstitution konkret darum ginge eine Zivilliste festzulegen, sollte das Verhältnis zwischen jener und den sonstigen Besitzungen des Regenten definiert werden. Auch in diesem Kontext meldete sich von Schäsberg zu Wort. Er vertrat grundsätzlich eine Position, welche die Eigentumsansprüche des Regenten stark betonte. Nach seinen Vorstellungen sollten die Verteilungswege im Vergleich zur Zivillistenvariante umgekehrt werden: Der Finanzminister würde keine Zahlungen an den König veranlassen, sondern der Regent die Verpflichtung übernehmen, alle Einnahmen, die nicht gemäß einer entsprechenden Vereinbarung für seinen persönlichen, familiären oder höfischen Bedarf reserviert waren, an die Staatskasse abzuführen. Vizepräsident von Weishaar wandte dagegen ein:

„Sobald man davon ausgeht, daß der König das Kammergut als sein Eigentum verwalte, so geschieht die Verwaltung nicht mehr nach staatsrechtlichen, sondern nach privatrechtlichen Principien“²⁶⁰.

Die Begriffe „staatsrechtlich“ und „privatrechtlich“ fallen hier im Zusammenhang mit einer wesentlichen Neuerung im Finanzwesen, die einen Bruch mit den alten Strukturen herbeiführen musste, um neue Formen der Partizipation zu ermöglichen. Weishaars weitere Ausführungen zeugen von einem geschärften Bewusstsein für die Wandlungsprozesse:

„Die Idee einer Civil-Liste setzt voraus, daß bey Regulirung des Staats-Aufwandes bestimmt werde, wie viel der König für sich und seine Familie, und für seinen Hofhalt als Staats-Oberhaupt nöthig habe. Würde dieß nicht bestimmt werden, so würde der Verbrauch allein von dem Willen des Königs abhängen, es könnte also keine Steuer-Verwilligung möglich werden; denn um Steuern zu verwilligen, muß man den Bedarf vorher genau kennen, – muß wissen, was der Staat braucht; was unmöglich ist, wenn der Verbrauch dem Ermessen des Königs überlassen bleibt. Ohne diese Einrichtung ist kein

²⁵⁹ Verhandlungen, Bd. 16, 43. Abt., Prot. 20 vom 16. September 1819, S. 121–164, hier S. 135. MOHL, Staatsrecht 1, S. 274 gibt die Höhe der Erträge ab 1820 mit ca. 200.000 fl. an.

²⁶⁰ Verhandlungen, Bd. 16, 43. Abt., Prot. 20 vom 16. September 1819, S. 121–164, hier S. 129.

Kammerplan denkbar; denn der Kammerplan des vormaligen Herzogthums war nichts anderes, als das, wovon die Civil-Liste ein Theil ist, er war ein specielles Aufzählen der verschiedenen Ausgaben aus dem Kammergut, worunter immer der Bedarf des Herzogs und seiner Familie begriffen war. Wäre dieß nicht bestimmt, wäre keine gewisse Summe für den Aufwand des Königs ausgesetzt, so könnte kein Finanz-Beamter, kein Kassier, kein Minister für den Staats-Haushalt verantwortlich gemacht werden, weil der König nach Gefallen den dritten Theil, vielleicht gar die Hälfte aller Staats-Einnahmen verbrauchen könnte. [...] Nach allem diesem kann ich mir nicht nur keinen Nachtheil denken, welcher aus dem Bestehen einer Civil-Liste erwachsen könnte, sondern ich wiederhole vielmehr, – ohne dieses Institut ist keine Staats-Wirthschaft, keine Steuer-Verwilligung, keine Verantwortlichkeit der Finanz-Beamten denkbar²⁶¹.

Die Zivilliste wandelte den Bedarf des Regenten von einer beliebigen Größe in einen kalkulier- und kontrollierbaren Ausgabeposten um. Bei der Abstimmung über die Paragraphen, mit denen die Zivilliste in der Konstitution verankert wurde, sprach ein Abgeordneter das dazu passende Schlusswort: „Ein geordneter Staatshaushalt ist ein Princip der Verfassung. Zur Ordnung gehört höchst nothwenig die Civilliste, und deßwegen muß ich mit Ja stimmen“²⁶². Eine Mehrheit von 82:27 Abgeordneten bekannte sich zu der Überzeugung, „daß die Zivilliste keine Abfertigung des Regenten, keine Abkaufung des Kammerguts“, sondern „nichts anderes, als das, was früher der Kammerplan war“ sei, „nur daß jetzt die Verantwortlichkeit des Ministers damit in Verbindung gestellt ist“²⁶³. Zur weiteren Absicherung der Landesrechte entschied sich die Versammlung zudem dagegen, die Rechnungen über die Kammergutsverwaltung nur alle drei Jahre zu den Landtagen abzufragen. Vizepräsident von Weishaar erklärte, dass die Vorlage jährlich erfolgen müsse. Wenn kein Landtag versammelt war, sollte der Ausschuss die Durchsicht übernehmen²⁶⁴.

Im Laufe der Beratungen hatte sich gezeigt, dass die Zivillisten- bzw. Eigentumsfrage aufs Engste mit den Bestimmungen verknüpft war, welche die Beitragspflicht des Landes regelten. Einmal mehr bildeten die Steuern den dritten großen Diskussionspunkt neben dem Kassen- und Schuldenwesen. Auch hier wiederholten sich die Szenarien aus den Vorjahren. Ähnlich wie im September 1816 plante die Regierung im Juli 1819 den schlimmsten Engpass in der Staatskasse dadurch aufzufangen, dass sie, der späteren Bewilligung der Gesamtsumme durch die Ständeversammlung vorgreifend, bereits ein erstes Drittel der Steuern ausschreiben ließ, ehe die Verfassungsberatungen zum Abschluss gekommen waren. Hans Otto von Lühe, der Präsident der 2. Abteilung des Geheimen Rates, riet lediglich dazu, mit der Bekanntgabe dieses Entschlusses noch zwei Wochen zu warten, damit er nicht

²⁶¹ Ebd., S. 126 f.

²⁶² Ebd., S. 132.

²⁶³ Die ersten Zitate stammen von Freiherrn von Varnbüler, das letzte Zitat von Keßler, ebd., Bd. 16, 43. Abt., Prot. 20 vom 16. September 1819, S. 121–164, hier S. 131.

²⁶⁴ Ebd., hier S. 133.

ausgerechnet zum Beginn der Unterhandlungen publik würde²⁶⁵. Seine Kollegen von Maucler und von Wintzigerode legten auf solche Zurückhaltung allerdings keinen Wert. Der Justizminister hielt es für ausreichend, die Stände mündlich zu informieren. Auf die Frage des Königs, warum selbst dies geschehen sollte, schränkte von Maucler seinen Vorschlag noch weiter ein und stellte das Ganze als reinen Akt der Höflichkeit dar:

„Nicht der Ständeversammlung selbst, sondern nur den Commissarien würde diese Nachricht, blos gesprächsweise, zu geben seyn. Es sey eine bloße Gefälligkeit gegen die Stände“²⁶⁶.

Dem reinen Wortlaut des Protokoll zufolge, hielt es die Regierung für unnötig, sich den Einzug des ersten Steuerdrittels von den Ständen genehmigen zu lassen. Damit ist allerdings noch nichts darüber gesagt, welchen Stellenwert sie einer Mitteilung an die Stände tatsächlich beimaß. Zwar schienen einige Mitglieder des Geheimen Rats bemüht, die Bedeutung des Vorgangs herunterzuspielen, dennoch hielten sie ihn offenbar durchaus für wichtig genug, um nicht komplett darauf zu verzichten. Auch wenn von den Ständen keine aktive Beteiligung erwartet wurde, sollten sie doch zumindest rechtzeitig in Kenntnis gesetzt werden, um die Situation zu entspannen.

Außerdem stand wie schon in den Jahren zuvor erneut zur Diskussion, unter welchen Bedingungen zu tätigende Ausgaben eine Steuerbewilligung rechtfertigen konnten: Mussten sie notwendig, zweckmäßig oder nur nützlich sein? Bevor die Ständeversammlung wiedereinberufen wurde, mahnte der Geheime Rat von Leypold in diesem Punkt wie bei der Regelung des Steuerbewilligungsrechts überhaupt zur Vorsicht:

„[S]o könnte doch der Ausdruck: Nothwendigkeit, sehr leicht von unwillfährigen Ständen mißbraucht werden. Man setze lieber gar keine andere Bestimmung als die allgemeine, daß die Stände die Steuer zu verwilligen haben. Das Steuer-Verwilligungs-Recht ist das bedeutendste, für die Regierung gefährlichste Recht der Stände. Eine nicht weise Ausübung desselben kann die Regierung in ihrer Wirksamkeit vernichten: Es ist daher nothwendig, daß die Stände nicht in den beschränkenden Worten der Verfassungs-Urkunde selbst Gründe zur Beschönigung ihrer Weigerung auffinden können“²⁶⁷.

Diese Ausführungen bündeln noch einmal die Bedenken, die von Leypold gegen sämtliche neuen Verfassungsbestimmungen hegte, die seiner Meinung nach die Interessen der Stände stärker gewichteten als jene der Regierung. In seinen Augen drohte das Wort „Nothwendigkeit“ den Handlungsspielraum der Regierung mehr zu „beschränken“ als den Entscheidungsrahmen der Ständeversammlung.

²⁶⁵ HStAS, E 33 Bü 136, Geheimratsprotokoll betr. Ausschreibung einer Steuerterz vom 23. Juli 1819.

²⁶⁶ Ebd., [S. 3].

²⁶⁷ HStAS, E 33 Bü 136, Stellungnahme von Leypolds zur Frage der Wiedereinberufung der Landstände und die Herstellung einer landständischen Verfassung, Beilage Nr.3 zum Geheimratsprotokoll vom 8. Juni 1819, [S.23].

Staatsrat Fischer machte ähnliche Bedenken gegen den Begriff „Zweckmäßigkeit“ geltend, der in § 211 des königlichen Entwurfs von 1817 verwendet worden war. Fischer trat zwar grundsätzlich dafür ein, das Kapitel zur Besteuerung in der Konstitution möglichst kurz zu fassen, damit ausreichend Gelegenheit bliebe, die Bestimmungen im Sinne der königlichen Intentionen auszulegen. An einer Stelle legte er allerdings Wert auf eine präzise Formulierung: Im Zusammenhang mit den anstehenden Ausgaben sollte lieber sowohl von „Notwendigkeit“ als auch von „Nützlichkeit“ gesprochen werden. Auf diese Weise ließe sich nicht nur verhindern, dass die Stände zwingend erforderliche Beiträge mit rein subjektiven Argumenten verweigerten, sondern es könnten auch ohne größere Probleme Steuern für solche Zwecke erhoben werden, die über das Kriterium der „Nützlichkeit“ nicht hinauskamen²⁶⁸. Von einer doppelten Anforderung sprach Fischer nicht, er verstand „notwendig“ und „nützlich“ als optionale Definitionen. Weishaar störte der Zusatz nicht, „weil es in die Berathung der Stände gegeben sei, zu bestimmen, was nothwendig oder nützlich sei“. Es stehe ihnen frei, auch Ausgaben abzusegnen, die als entbehrlich gelten mochten²⁶⁹.

In der Verfassung vom 25. September 1819 blieb es bei der Variante, die Staatsrat Fischer bevorzugte: § 110 schrieb fest, dass eine „genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben“²⁷⁰ erforderlich war. Erst mit der Zeit warf diese Formulierung praktische Probleme auf, denn sie gab keine Antwort auf die Frage, ob der Nachweis von „Notwendigkeit“ oder „Nützlichkeit“ zwangsläufig eine Bewilligungspflicht oder doch zumindest ein Verweigerungsverbot²⁷¹ nach sich zog. Mochte dies bei den als notwendig anerkannten Ausgaben noch logisch erschienen, war die Sachlage bei den nützlichen Posten weit weniger eindeutig²⁷². In den Verhandlungen spielte vornehmlich eine Rolle, inwieweit von einer allgemeinen Deckungspflicht die Rede sein konnte. Den Details der Auslegungsoptionen und ihren Konsequenzen schenkten weder die Regierung noch die Stände große Beachtung. Aufgrund der Komplexität des Themas konnten sie dies wohl im Rahmen der Diskussionen auch nicht tun, zumal das Problem für die Verfassungspraxis relevanter war als für die Theorie. Sein Ausmaß wurde erst im Alltag erkennbar.

So viel lässt sich jedoch bereits andeuten: Selbst wenn sich Regierung und Stände grundsätzlich darauf verständigten, dass für notwendige Ausgaben gezahlt werden musste, während es bei den nützlichen eine Entscheidungsfreiheit gab, blieb die Schwierigkeit bestehen, dass nicht immer unstrittig sein würde, zu welcher Kategorie eine Ausgabe im Einzelfall gehörte. Tendenziell konnte die Qualität jeder Posi-

²⁶⁸ HStAS, E 35a Bü 5, Erläuterungen des Verfassungsentwurfs, o. D. (1819).

²⁶⁹ Vgl. hierzu auch BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 355.

²⁷⁰ Zitiert nach FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 536.

²⁷¹ MUSSGNUG, *Haushaltsplan*, S. 108 hat darauf hingewiesen, dass ein Verweigerungsverbot nicht gleichzeitig bedeutete, dass auch ein „Bewilligungsgebot“ bestand. Auch eingeschränkte Zusagen konnten die Regierung in Schwierigkeiten bringen.

²⁷² FRIAUF, *Staatshaushaltsplan*, S. 112 f.

tion im Etat hinterfragt werden. Wer urteilte anhand welcher Kriterien darüber, was notwendig und was nützlich war?

Dieser doppelten Problematik widmeten die Staatsrechtler des 19. Jahrhunderts große Aufmerksamkeit²⁷³. Die einzige Lösung schien darin zu bestehen, zunächst eine allgemeine Definition für ‚notwendig‘ und ‚nützlich‘ zu finden, an der sich die Beurteilung im konkreten Einzelfall ausrichten ließ. Diese Deutung betraf dabei zunächst den jeweiligen Zweck und dann die Mittel zu dessen Erreichung.

Die notwendigen Ausgaben waren nicht nur von den nützlichen zu scheiden, sondern es gab weitere Differenzierungsmöglichkeiten, von denen abhängig gemacht werden konnte, ob und in welchem Ausmaß Steuern bewilligt werden mussten²⁷⁴. Manche Ausgaben hatten einen rechtlichen Hintergrund, durch den sie als unumgänglich qualifiziert waren²⁷⁵. Auch an ihrer Höhe ließ sich oft nicht rütteln, wie z. B. bei den Zins- und Tilgungsleistungen für die Staatsschulden. In anderen Fällen bestand ein gewisser Spielraum. Die Verpflichtungen mussten zwar erfüllt werden, aber dies konnte auf mehr oder weniger kostspielige Weise geschehen, d. h. auch bei generell für notwendig erachteten Einrichtungen oder Dingen konnten spezielle Geldforderungen als unverhältnismäßig oder überflüssig erachtet werden²⁷⁶. In diesem Sinne waren sie „facultativ“²⁷⁷. Neben den rechtlich vorgeschriebenen bildeten die aus der Verfassung ableitbaren Ausgabeposten die zweite Gruppe der notwendigen Zahlungen. Die Verwaltung musste zwangsläufig finanziert werden, auch wenn dazu keine gesetzliche Pflicht im engeren Sinne bestand. Bei derartigen Bedürfnissen versuchte die Regierung ebenfalls eine dauerhafte Finanzierungsbasis sicherzustellen. Das Argument lautete, dass einmal akzeptierte Leistungen fortgesetzt würden und deshalb auch weiter bezahlt werden müssten²⁷⁸.

Insgesamt bestand das Problem darin, dass der Staat manche Ausgaben schlichtweg nicht einsparen konnte. Die Regierung musste sich dem „Imperativgesetz“ beugen, demzufolge sie anders als Privatpersonen nicht „die Grösse des Aufwands nach Willkür beschränken kann“²⁷⁹. In der Konsequenz war die Regierung gezwungen, das „formale Deckungsproblem“²⁸⁰ zu lösen, indem sie die nötigen Mittel beschaffte. Die Einnahmen mussten sich im konstitutionellen Staat bis zu einem gewissen Grad nach den Ausgaben richten. Welche Ausgaben angesetzt

²⁷³ Ebd., S. 187–191 widmet sich den Ansätzen ausführlich und weist darauf hin, dass von den beiden extremen Optionen, entweder eine uneingeschränkte Zahlungsverpflichtung oder eine völlige Entscheidungsfreiheit der Stände zu behaupten, keine zum Tragen kam. Einzelmeinungen mochten jedoch durchaus stark in die eine oder andere Richtung tendieren.

²⁷⁴ MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 108–111.

²⁷⁵ Zu rechtlich notwendigen Ausgaben MOHL, Staatsrecht 1, S. 627 f.

²⁷⁶ Vgl. dazu FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 188.

²⁷⁷ MOHL, Staatsrecht 1, S. 626, allgemein zu notwendigen und nützlichen Ausgaben S. 625–627.

²⁷⁸ Vgl. FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 120 f.

²⁷⁹ MALCHUS, Handbuch, S. 8–11, Zitat S. 9.

²⁸⁰ SENF, Budget, S. 428.

wurden, war somit von erheblicher Bedeutung. Wo lag die Grenze, bis zu der eine Deckung des Bedarfs unweigerlich erfolgen musste?

Die theoretische Erkenntnis, dass qualitativ und quantitativ verschiedene Arten von Ausgaben existierten, half praktisch nicht direkt weiter, denn die Erwartung, dass stets ein unvoreingenommenes oder auch nur überparteiliches Urteil gefällt werden könnte, war unrealistisch. Auf eine mehr oder weniger dominante Weise spielten stets unterschiedliche Interessen und Wahrnehmungen eine Rolle. Ab einem gewissen Punkt ging es nicht mehr um eine reine Einnahmen-/Ausgabenkalkulation, sondern um „materiale Deckungspolitik“²⁸¹, also einen willentlichen Akt, der bewirkte, dass bestimmte Mittel in einer gewissen Höhe für bewusst ausgewählte Zwecke ausgegeben wurden.

Der Versuch, Notwendigkeit oder Nützlichkeit als objektiven Maßstab anzulegen musste scheitern, weil bereits diese Begriffe subjektiv interpretierbar waren. Jede Argumentation, die auf eine absolute Unterscheidungsmöglichkeit baute, drehte sich letztlich im Kreis, denn könnte eine neutrale Bewertung vorgenommen werden, stünde das Problem von Meinungsverschiedenheiten gar nicht erst im Raum. Umso wichtiger wäre es gewesen, eine Instanz zu benennen, die in Streitfragen das letzte Wort hatte²⁸². Weder die württembergische noch die Verfassungen in anderen Staaten trafen hier eine eindeutige Aussage²⁸³. Konflikte waren damit nur eine Frage der Zeit. Einzig die in Württemberg eingespielte Kompromissfähigkeit von Regierung und Ständen konnte das Problem im Hintergrund halten, so dass zumindest im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts keine größeren Hindernisse auftraten.

e) *Etat: Der Retter in der Not*

Mit dem Verzicht auf die eigene Steuerkasse ging ein Prozess des Umdenkens einher. Wenige Wochen bevor der Verfassungsentwurf verabschiedet wurde, nahmen die Stände endgültig Abschied von den altrechtlich-dualistischen Vorstellungen, denen zufolge die vereinbarungsgemäße Verwendung der Landesbeiträge nur durch eine gesonderte Kassenadministration sichergestellt werden konnte. Monatliche Rapporte allein reichten jedoch nicht aus. Zukünftig sollte stets gemeinschaftlich über den Einsatz der Gelder entschieden werden. In diesem Zusammenhang spielte der Etat eine zentrale Rolle im neuen System, denn er galt fortan als Nachweismittel schlechthin²⁸⁴. Mit ihm wurden sowohl die Höhe des

²⁸¹ Ebd.

²⁸² Vgl. dazu FRIAU, Staatshaushaltsplan, S. 189 f.

²⁸³ Vgl. dazu ebd., S. 226–229. Friauf merkt mit Verweis auf die staatsrechtliche Literatur an, dass auch in heutigen Verfassungskonstellationen das Problem nicht ganz verschwunden ist (S. 190). Wenn es auch bei einem vollständig ausgebildeten parlamentarischen Budgetrecht nicht mehr um die Deutungshoheit an sich gehen mag, bleibt die Frage bestehen, nach welchen Kriterien gedeutet werden soll oder kann.

²⁸⁴ HStAS, E 7 Bü 92, Mitteilung von Weckherlin betr. Punkte, über die am 11. August 1819 Einigkeit mit den ständischen Kommissarien erzielt wurde vom 12. August 1819.

Gesamtbedarfs als auch jene des Steueranteils daran gerechtfertigt. Anders ausgedrückt: Das Steuerbewilligungsrecht begann, sich zum Budgetrecht fortzuentwickeln, das nicht mehr mit der Institution der ständischen Steuerkasse verknüpft war, sondern rückgebunden an die Vorlage des Etats.

Umso wichtiger war es, dass die Regierung nicht gegen die festgesetzten Spielregeln verstieß. Hielt sie die Zusagen nicht ein, die sie über die Qualität der Etats gemacht hatte, oder missachtete sie gar die Bedingungen, unter denen die Stände den Etat als einzigen Ersatz für die eigene Steuerkasse – sozusagen als Retter der Ordnung im Finanzwesen – akzeptiert hatten, beging sie einen ‚Vertragsbruch‘, der schwer abschätzbare Folgen haben konnte. Es war demnach Vorsicht geboten, wenn die Regierung sich aus praktischen Gründen gezwungen sah, vom vereinbarten Weg abzuweichen. Die Rechtfertigung vermeintlicher Verstöße gegen das, was in der Verfassung vereinbart war, schien um so dringender geboten, als einige Ständevertreter inzwischen das Machtpotential erkannt hatten, dass in den neuen Rechten steckte:

„Offenes männliches Verweigern von Beyfall, wo der Finanzminister, welcher laut § 220 seine Etats zu rechtfertigen hat, diese Rechtfertigung nur mit Scheingründen unterstützen kann. Ein solches Benehmen würde, ohne die gefährlichen Folgen eines Stillstandes der Staatshaushaltung herbeizuführen, eine Summe beständig wiederkehrender Hindernisse gegen Angriffe des Volkswohlstandes herbeiführen, welche am Ende einen viel dauerndern Widersand leisteten, als der ist, welcher mit einemahl gegeben werden kann“²⁸⁵.

Die Regierung mochte zwar guten Willens sein, doch stieß das noch junge System, schon kurz nachdem die Konstitution in Kraft getreten war, in manchen Punkten an seine Grenzen. Im Februar 1817 hatte Staatsrat von Weisser in einem Gutachten prognostiziert, dass den Ständen aufgrund der erheblichen Bearbeitungsrückstände bei den Kassenrechnungen frühestens für 1819/20 ein solider Etat vorgelegt werden könnte²⁸⁶. Damals hatte der König eine Sondergenehmigung erteilt, durch die in der Zwischenzeit von den strengen Vorschriften für die Etataufstellung abgewichen werden durfte. Im Frühjahr 1819 wurde offenkundig, dass selbst die skeptische Vorhersage von Weissers noch zu optimistisch gewesen war. Die Vorschriften, die mit den Organisationsedikten vom November 1817 und Dezember 1818 in Kraft getreten waren, überforderten die Kassen erst recht. Das zuständige Personal beherrschte das komplexe Rechnungssystem so wenig, dass seine Berichte einiges zu wünschen übrig ließen. Das Durcheinander in den Situationsetats der Einzelkassen hatte wiederum Auswirkungen auf die Qualität des Hauptsituationsetats, der deshalb auch 1819 noch eher den Charakter eines Versuchs hatte²⁸⁷. In einer

²⁸⁵ HStAS, E 7 Bü 92, Übersendung einer begründeten Zusammenstellung von Wünschen betr. Verfassung an den König vom 28. Juni 1819, Beilage I zum Schreiben des Vizekanzlers Authenrieth aus Tübingen vom 29. Juni 1819, [S. 27].

²⁸⁶ HStAS, E 31 Bü 242, Gutachten von Weissers vom 21. Februar 1817.

²⁸⁷ Das Problem war so groß, dass bereits Strafmaßnahmen eingeleitet werden mussten, um die Kassenbeamten zu größerer Sorgfalt zu zwingen, vgl. HStAS, E 221 I Bü 3307, Bericht der Oberrechnungskammer an das Königliche Finanzministerium vom 19. März 1819.

Note an das Finanzministerium gab der Geheime Rat am 27. April 1819 die königliche Anordnung bekannt, dass bei den monatlichen Abschlüssen der Kassen nicht nur die Gesamtsumme der noch fehlenden Steuereingänge angegeben werden sollte, sondern auch der Betrag, der davon auf den Betrachtungszeitraum entfiel²⁸⁸. Dies war ein Versuch, wenigstens einen besseren Überblick darüber zu gewinnen, welche Fortschritte die Beitreibung machte bzw. welche Wirkung die bisher ergriffenen Maßnahmen zeigten.

Mit den Problemen bei der Aufstellung der Kassenetats endeten die Schwierigkeiten allerdings keineswegs, denn wenn es an zuverlässigen rechnerischen Informationen mangelte, konnte auch die weitere Planung nur auf wackeligen Beinen stehen. Wie es der König bereits im Juli 1818 erwogen hatte, fiel im September 1819 die Entscheidung, den Etatentwurf ohne gründliche Überprüfung umzusetzen. Da die Zeit für eine eingehende Beratung fehlte, sollte ausnahmsweise die noch nicht im Detail überarbeitete Aufstellung als Planungsgrundlage dienen. Wilhelm I. legte allerdings großen Wert darauf, zu betonen, dass es sich nur um eine provisorische Lösung handele und die Revision des Etats schnellstmöglich nachgeholt werden müsste²⁸⁹. Die Regierung wollte sich nicht dem Vorwurf aussetzen, die Rechte des Landes zu übergehen, indem sie willkürlich handelte.

Ungeachtet der praktischen Rückschläge hielt der König prinzipiell an dem neu etablierten Etatsystem fest. Die Bestimmungen der Edikte vom 17. November 1817 fügten sich dabei in den größeren Rahmen des Budgetbegriffs und -konzepts des 19. Jahrhunderts ein. Dies trifft sowohl auf die finanzwirtschaftliche als auch die staatsrechtliche Bedeutungsseite von ‚Budget‘ zu. Gemäß der finanzwirtschaftlich-funktionalen Interpretation galt ein Budget oder Etat als:

„Ein vorläufiger Überschlag über die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben des Staates für einen künftigen Zeitraum“²⁹⁰.

Kennzeichnend für die Etats waren dementsprechend die Gültigkeit für einen begrenzten Zeitraum in der Zukunft, eine übersichtliche Gliederung möglichst in Rubriken und die auf Erfahrung begründete Wahrscheinlichkeit der Daten.

Der Aufbau der Etats folgte klaren Strukturen. Auf der einen Seite standen alle Posten, die den Staatsbedarf ausmachten, auf der anderen Seite wurden die Beträge aufgelistet, welche aus den verschiedenen Einnahmenquellen zufließen sollten. Beim Bedarf entfiel der größte Anteil auf die Abtragung und Verzinsung der Staatsschuld. Des Weiteren belasteten vorrangig die Zivilliste für den Regenten und die Aufwendungen der Ministerien den Haushalt. Zur Finanzierung standen erstens die Erträge des Kammerguts und zweitens die Steuern zu Verfügung, wobei sich deren Höhe nach der Differenz zwischen dem veranschlagten Staatsbedarf und den

²⁸⁸ HStAS, E 221 I Bü 3307, Note an das Königliche Finanzministerium vom 27. April 1819.

²⁸⁹ HStAS, E 33 Bü 1080, Abschrift eines Dekrets an das Finanzministerium vom 18. September 1819.

²⁹⁰ MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 57. Vgl. auch KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 16.

ausgewiesenen Erträgen aus Domänen, Verkehrsanstalten und Regalien bemaß²⁹¹. Nur durch Steuern konnte das errechnete Defizit ausgeglichen werden, so dass sich Ausgaben und Einnahmen unter dem Strich die Waage hielten.

Diese Tatsache führte dazu, dass sich allmählich ein neues Prinzip durchsetzte, das den Etats eine staatsrechtliche Komponente hinzufügte. Der Anforderungskatalog für ein Budget im modernen Sinn erfuhr dadurch eine Erweiterung, dass die Beteiligung der Stände an dessen Zustandekommen mit der Zeit üblich wurde. Öffentlichkeit, Vollständigkeit und Bündelung aller Posten in einem einheitlichen, idealerweise verbindlich einzuhaltenden Etat traten als Merkmale hinzu²⁹².

Darüber, wie die Etats aufgestellt, was sie enthalten und wie sie umgesetzt werden mussten, traf die Verfassung keine Aussage. Gültig blieben die Regelungen, welche in den königlichen Edikten niedergelegt worden waren²⁹³. Die administrativen Details wurden folglich im September 1819 stillschweigend als rechtliche Grundlagen des Etatwesens im konstitutionellen Staat zur Kenntnis genommen. Abgesehen davon, dass die 1817 ins Auge gefasste gemeinschaftliche Etatkommission nicht eingerichtet wurde, blieb es in Württemberg über das Verfassungsjahr 1819 hinaus bei der Entscheidung zu Gunsten eines Nettoetats, der nur die Rein-, nicht aber die Roh-Erträge erfasste. Dementsprechend zählte der „Elementaraufwand“ für die Verwaltung des Kammerguts ebenso wenig direkt zum Staatsbedarf wie die Kosten, welche der Einzug der Steuern verursachte²⁹⁴. Derartige Beschaffungs- oder Erschließungskosten wurden stattdessen unmittelbar mit den entsprechenden Erträgen verrechnet und nur das Ergebnis im Etat berücksichtigt. Das formale Gebot, dass die Einnahmen und Ausgaben übersichtlich zueinander ins Verhältnis gesetzt werden sollten, indem ihr unmittelbarer Bezug aufeinander

²⁹¹ Zum Etataufbau BITZER, Regierung und Stände, S. 339f. Zu den Steuerarten im Einzelnen MOHL, Staatsrecht 2, S. 827–876; GAUPP, Staatsrecht, S. 195–204.

²⁹² MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 56–61. Bezugnehmend auf die Systematik von Fritz Neumark unterscheidet SENF, Budget, S. 434f. statische und dynamische Prinzipien. Zu den statischen, die sich auf Inhalt und Form beziehen, gehören: 1. Vollständigkeit, zumeist im Sinne von Bruttoangaben, 2. Einheitlichkeit durch Aufstellung nur eines einzelnen Budgets sowie 3. Klarheit, die mit Hilfe eines Rubrikensystems geschaffen werden kann, aus dem Herkunft und Zweckbestimmung hervorgehen. Zu den dynamischen Prinzipien, die für die praktische Erstellung und Umsetzung der Budgets von Bedeutung sind, zählen: 1. Genauigkeit bzw. Wahrscheinlichkeit, 2. Vorherigkeit, 3. Spezialität und 4. Öffentlichkeit. Bei der Spezialität wird nach qualitativer (Zweckbindung), quantitativer (Betragsgrenze) sowie zeitlicher (Einhaltung der Fristen) differenziert.

²⁹³ MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 392f. hat darauf hingewiesen, dass in Württemberg insbesondere das Haushaltsrecht in der Hauptsache auf Erlasse und Verfügungen zurückgeht, die bereits vor der Verabschiedung der Verfassung in Kraft getreten waren und das Etatrecht durch die Konstitutionalisierung in seinem Wesen kaum mehr verändert wurde. Vgl. auch KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 40.

²⁹⁴ BITZER, Regierung und Stände, S. 340f.; CZOERNIG, Einrichtungen, S. 59. Zu den Verwaltungskosten beim Kammergut zählten vor allem die Besoldungen der Beamten.

dokumentiert wurde, konnten damit nur die Kassen- oder sonstigen Spezialstats umsetzen²⁹⁵.

Freiherr von Malchus kritisierte in späteren Jahren diese Praxis, ohne direkt auf Württemberg Bezug zu nehmen²⁹⁶. Er hielt es für falsch, dass die Erhebungs- und Verwaltungskosten nicht als „eine wirkliche Ausgabe“ gewertet wurden. Unter derartigen Umständen seien „die Verhältnisse der Staats-Hauptkasse mit jenen der Finanzverwaltung konfundiert, für welche dieser Aufwand, ungeachtet derselbe nicht unmittelbar aus der erstern bezahlt wird, desshalb nicht weniger, eine sehr reelle Ausgabe bildet.“ Da die administrativen Kosten die Bruttoeinnahmen verminderten, hätten sie durchaus einen Einfluss auf den Bedarf an Steuern und müssten daher ausgewiesen werden²⁹⁷.

Etats müssen jedoch nicht nur formale, sondern auch materielle Kriterien erfüllen²⁹⁸. Es ist unabdingbar, dass die Angaben in den Etats mit hoher Wahrscheinlichkeit richtig bzw. zutreffend sind. Sofern die Werte nicht genau ermittelt werden können, müssen sie zumindest auf eine Weise veranschlagt werden, die mit der Erfahrung und den übrigen Kalkulationen in Einklang steht. Dies gilt für die Ausgaben mehr als für die Einnahmen, da der Bedarf eine größere Bandbreite an Möglichkeiten umfasst. Grundsätzlich ist es wichtig, zwischen ordentlichen und außerordentlichen Zu- oder Abflüssen zu differenzieren. Das Gerüst der Etats bilden die regelmäßig wiederkehrenden Posten, da nur sie eine dauerhaft verlässliche Planungsgrundlage bieten. ‚Regelmäßig wiederkehrend‘ kann dabei sowohl bedeuten, dass es sich um permanente Bewegungen handelt, als auch dass in gewissen zeitlichen Abständen mit einem wiederholten Vorkommen zu rechnen ist. Ebenso wie die Häufigkeit Schwankungen aufweisen konnte, mochte auch die Höhe variieren. Quantitativ waren die Etatposten dementsprechend von vornherein entweder bestimmt oder unbestimmt²⁹⁹.

Interessant ist in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen Etat- und Rechnungswesen in Württemberg. Der Hauptsituationsetat enthielt die Angaben zu den laufenden Rechnungen, die sowohl die üblicherweise anfallenden Ausgaben umfassten als auch die dauerhaft verfügbaren Einnahmen aus dem Kammergut, woraus sich rechnerisch der Anteil der Steuern an der Deckung des laufenden Bedarfs ergab. Daneben kamen in Württemberg drei weitere Rechnungsarten zum Einsatz: die Restverwaltung, die Grundstocksverwaltung und der außerordentliche

²⁹⁵ SCHMIDLIN, Handbuch, S. 43 f. Zu den formalen bzw. „formellen“ Kriterien der Etats auch MOHL, Staatsrecht 2, S. 747.

²⁹⁶ MALCHUS, Handbuch, S. 105 f.

²⁹⁷ Zur Unvollständigkeit der Angaben in Nettoetats REDEN, Finanz-Statistik, S. 173.

²⁹⁸ SCHMIDLIN, Handbuch, S. 36–43. Vgl. dazu auch MOHL, Staatsrecht 2, S. 745–747.

²⁹⁹ SCHMIDLIN, Handbuch, S. 40 f.; WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 12. Widenmeyer weist zusätzlich darauf hin, dass die fortlaufenden Ausgaben im Etat vor den einmaligen aufgelistet waren, da ihre Deckung zuerst sichergestellt werden musste.

Dienst³⁰⁰. Unter den ‚Resten‘ verstanden die Zeitgenossen das, was nach dem Abschluss der Rechnungen an Passivrück- und Aktivausständen übrig blieb. Hinzu kamen die Überschüsse oder Fehlbeträge aus der laufenden Rechnung. Bei günstigem Verlauf ließ sich mit der Zeit aus den Resten eine Reserve anhäufen, die für außergewöhnliche Investitionen genutzt werden konnte. Dank dieses spezifischen Verrechnungssystems, das jenseits der laufenden Finanzierung der Staatstätigkeit für einen Ausgleich von Zu- und Abflüssen sorgte, war der außerordentliche Dienst in Württemberg weniger bedeutsam als in anderen Ländern. Der Zweck dieses Rechnungszweigs war nämlich ähnlich, da es auch hier darum ging, sicherzustellen, dass Zahlungen mit Ausnahmecharakter geleistet werden konnten. Die Grundstocksverwaltung dokumentierte parallel dazu die Wertzuwächse oder -minderungen beim Kammergut. Hierzu gehörten insbesondere Kreditaufnahmen, die dem Erwerb neuer Bestandteile dienten. Das württembergische Etatwesen konzentrierte sich insgesamt auf die regelmäßig wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben, während ungewöhnliche Aufwendungen oder Erträge gesondert verbucht und verrechnet wurden. Sie blieben bei den Durchschnittsberechnungen für Voranschläge unberücksichtigt, damit die Prognose weder zu positiv noch zu negativ ausfiel, sondern möglichst nah an den längerfristigen Mittelwerten blieb.

Mit derlei verwaltungstechnischen Einzelheiten beschäftigten sich die Ständevertreter in der letzten Verhandlungsphase nicht. Sie interessierte mehr, wie künftige Versammlungen im Rahmen einer Steuerbewilligung mit dem fertigen Produkt-‚Etat‘ umgehen könnten und würden. Zum Bezugspunkt der Diskussionen wurde dabei, dass in der Verfassung vom 25. September 1819 nicht nur ungeklärt blieb, was genau unter dem Hauptetat zu verstehen war, sondern auch welche Auskünfte im Einzelnen Bestandteil der Vorlagepflicht waren.

Ein Kommissionsbericht von 1819 präziserte, dass es sich beim Etat um die Vorlage der „Totalsumme der Staats-Einnahmen und Ausgaben“³⁰¹ handle. Diese Regelung wurde in der Sitzung vom 16. September genauer hinterfragt³⁰². Vizekanzler von Autenrieth bemängelte, dass die seiner Meinung nach aussagekräftigeren Spezialetats nicht mitgeteilt werden sollten³⁰³. Damit sei es den Ständen praktisch unmöglich, Fehler und Missbräuche aufzudecken. Vizepräsident Weishaar

³⁰⁰ WENTZEL, *Entwicklung*, S. 5 f.; DEHLINGER, *Württembergs Staatswesen*, S. 759 f.; MOHL, *Staatsrecht 2*, S. 876–880; CZOERNIG, *Einrichtungen*, S. 61; BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 325.

³⁰¹ Zitiert nach FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 192; *Verhandlungen*, Bd. 16, 43. Abt., Prot. 19 vom 15. September 1819, Beilage Nr. 4, *Commissionsbericht über das VIII. Kapitel der Verfassungs-Proposition: von dem Finanz-Wesen*, S. 51–58.

³⁰² Protokoll vom 16. September 1819, FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 384–386.

³⁰³ CZOERNIG, *Einrichtungen*, S. 61 bemerkt, dass auch nach der Verabschiedung der Verfassung weder die Spezialetats noch die Rechnungsabschlüsse gedruckt wurden. Die ständische Prüfung beschränkte sich daher auf eine kleine Auswahl von Dokumenten. Laut Czoernig sahen die Stände jährlich ca. 100 von insgesamt 475 offiziellen Staatsrechnungen durch.

hielt dagegen, dass es im Ermessen der Stände liege, wann der Informationspflicht genüge getan sei. Er wies darauf hin, dass es für die Stände gerade vorteilhaft sei, wenn die Formulierung der Paragraphen genügend Raum zur Auslegung böte. „[J]e allgemeiner die Befugnis der Stände zur Prüfung ausgesprochen werde“, desto weniger sei damit ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund wies er auch den Vorschlag zurück, statt der Spezialetats explizit die Vorlage der Rechnungen zu verlangen. Weishaar ließ sich von dem Grundsatz ‚Weniger ist Mehr‘ leiten. Er versuchte, die Versammlung davon zu überzeugen, dass den Ständen manches allein dadurch gewährt werde, dass es ihnen nicht ausdrücklich verweigert wurde.

Auch das Urteil über die Wortwahl im Einzelnen fiel bei von Weishaar dementsprechend pragmatisch aus. Wörtlich sollte es in § 111 zur Erbringung der erforderlichen Nachweise kurz heißen:

„Zu dem Ende hat der Finanz-Minister den Haupt-Etat den Ständen zur Prüfung vorzulegen. Die einzelnen Minister haben die Ausgaben für ihre Ministerien zu erläutern“³⁰⁴.

Gegenüber dem Entwurf vom März 1817 fehlte nun die Einschränkung, dass Erläuterungen nur dann zu geben seien, wenn von ständischer Seite gegen den Hauptausgabebetat „Zweifel erhoben“ wurden (Kapitel VII, § 212). Auch war nicht mehr nur vom Ausgabe-, sondern vom Hauptetat die Rede. In der Sitzung vom 16. September wurden aber auch Alternativen erwogen. Von Autenrieth hielt es für unzureichend, nur von „zu erläutern“ zu sprechen. Der Vizepräsident sah hierin jedoch keine nachteilige Einschränkung, denn ‚erläutern‘ sei an dieser Stelle im Sinne von ‚begründen‘ und ‚rechtfertigen‘ zu verstehen, „immer aber hänge die Prüfung der Zulänglichkeit dieser Rechtfertigung von dem Erkenntnis der Stände ab.“ Ein Abgeordneter sprach sich sogar bewusst für das Wort „erläutern“ aus, denn „[e]s könne Manches gerechtfertigt werden, was nicht erläutert werden könne.“

Der Abgeordnete von Theobald schlug schließlich um der größeren Genauigkeit willen vor, den Wortlaut des § 111 in „auf jede verlangte Weise zu erläutern“ abzuändern. Diese Variante fand zwar Befürworter, doch wurde in der endgültigen Fassung auf diesen Zusatz verzichtet. Damit blieb mehr Raum für Interpretationen. Diese mochte zu Gunsten oder zu Ungunsten der Ständeversammlung ausfallen. Erst mit der Zeit konnte sich zeigen, ob und inwieweit Weishaar in der Praxis mit seiner Einschätzung Recht behalten würde, die lautete:

„Die Hauptsache ist, daß die Stände den Etat so lange nicht als richtig anerkennen, bis alles zu ihrer Befriedigung nachgewiesen ist. Sie können alle Bedingungen vorschreiben, unter welchen sie ihr Anerkenntniß zu ertheilen vermögen“³⁰⁵.

³⁰⁴ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 537.

³⁰⁵ Zitiert nach ebd., S. 385; vgl. BRANDT, Parlamentarismus, S. 355.

3. Kompetenzverteilung und budgetrechtliche Bestimmungen in der Verfassung von 1819

Als die Verfassung am 23. September 1819 von der Ständeversammlung einstimmig angenommen wurde, waren manche Punkte noch nicht abschließend zur Zufriedenheit aller geklärt worden. Vizepräsident Weishaar gab aber zu bedenken, dass gerade der Vertragscharakter des Werkes von beiden Seiten Entgegenkommen verlange, und „überhaupt [...] auch kein Verfassungsvertrag denkbar [sei,] bei welchem alle Wünsche der Einzelnen erfüllt werden“³⁰⁶. Weishaar teilte die Meinung des Königs, dass die Verhandlungen nicht ewig fort dauern könnten, auch wenn manche Ständevertreter dies als ein Ultimatum auffassen mochten. Der Vizepräsident riet dazu, in der aktuellen Situation lieber das Erreichte zu sichern, statt sich mit dem bisher Abgelehnten aufzuhalten. Verbesserungsvorschläge könnten schließlich auch nach Erlass der Konstitution durchaus noch angebracht werden. Nichts müsse auf ewig verweigert bleiben. Am Ende entschlossen sich die Ständevertreter nicht zuletzt im Vertrauen darauf zur Annahme der Verfassung, dass „in der Verfassungsurkunde der Keim, der sich zu größerer Vervollkommnung entwickeln kann, entwickeln wird, entwickeln muß“³⁰⁷, angelegt sei.

Dass diese Hoffnung nicht trog, legte die Rede nahe, die König Wilhelm I. am 25. September 1819 anlässlich des Urkundenaustauschs im Ludwigsburger Thronsaal hielt. Er verwies darauf, dass eine auf dem Verhandlungswege zustandegekommene Konstitution „manche Unvollkommenheit nothwendig an sich tragen müsse, welche in einem Werke, das nur aus einer Idee, aus einem Willen hervorgeht, leichter vermieden werden konnte.“ Im nächsten Satz würdigte der König jedoch die Qualität und das Verbesserungspotential des Vertrages mit den Worten:

„Doch diese Rücksichten wichen der Betrachtung, daß jede Verfassung nur in so weit gut ist, als sie den Bürger mit treuer Anhänglichkeit an seinen Regenten, an das Vaterland und dessen Einrichtungen bindet; daß Achtung vaterländischer Sitte vorzugsweise geeignet ist, diese Anhänglichkeit [...] zu erzeugen, und daß mit ihr nothwendig auch die Bereitwilligkeit verbunden ist, die Lehren der Erfahrung zu Vervollkommnung der vaterländischen Einrichtungen zu benützen“³⁰⁸.

Dieses aufrichtige königliche Bekenntnis zum Verfassungsvertrag mit allen Elementen, die dort nicht Eingang gefunden hatten, weil der König allein es so wünschte, steht der These von Eberhard Weis entgegen, derzufolge es auf ständischer Seite keine „in die Zukunft weisenden Ansätze, Verfassungs- und Reformprojekte“³⁰⁹

³⁰⁶ Verhandlungsprotokoll vom 23. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 491, auch abgedruckt in Verhandlungen, Bd. 16, 45. Abt., Prot. 25 vom 23. September 1819.

³⁰⁷ Verhandlungsprotokoll vom 23. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 493.

³⁰⁸ Zitiert nach FRICKER/ GESSLER, Geschichte der Verfassung, S. 237.

³⁰⁹ WEIS, Kontinuität und Diskontinuität, S. 241.

gegeben habe. Je länger die Verhandlungen dauerten desto differenzierter und konstruktiver hatten sich die Stände mit der neuen Staatsordnung auseinandergesetzt.

Der betonte Vertragscharakter der Verfassung von 1819 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch diese Konstitution ganz im Sinne der Zeit ein klares Bekenntnis zum monarchischen Prinzip³¹⁰ enthielt. Die Wiener Schlussakte verlangte in Artikel 57 von allen Mitgliedsstaaten des Deutschen Bundes, dass sie den Regenten per Verfassung ausdrücklich zum Souverän erklärten, der an der Spitze der Macht stand. Nachdem der 1815 diskutierte Artikel 13 über die landständischen Verfassungen allein nicht die gewünschte Wirkung gezeigt hatte, versuchte Metternich, auf diese Weise sicherzustellen, dass die Ideen der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung im Bund der souveränen Fürsten nicht Fuß fassten³¹¹. Unter dieser Prämisse durfte der Monarch auf keinen Fall hinter eine Versammlung gewählter Vertreter zurücktreten. Es musste vielmehr betont werden, dass der Regent sich durch die Verfassung freiwillig selbst band. Sein Vorrang sollte geschickt in das konstitutionelle Geflecht eingebunden werden, so dass die „Zuständigkeitsvermutung“ im Sinne eines „General-Vorbehalts“ stets zu seinen Gunsten ausfiel, ohne dass die Stände sich in ihren Rechten verletzt fühlten³¹².

Obwohl oder gerade weil König Wilhelm I. in seinem Land mit den Ständen über die zukünftige Staatsgestaltung verhandelte, hatte er das monarchische Prinzip bereits in den Verfassungsentwurf vom März 1817 aufnehmen lassen und damit die Weichen gestellt, bevor die Bundesregelung in Kraft trat³¹³. Mit der Konstitution von 1819 wurde die Staatsordnung des Königreichs verbindlich auf den Regenten ausgerichtet:

„Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus“³¹⁴.

Weder auf die volle staatsrechtliche Bedeutung des monarchischen Prinzips noch auf die Zuständigkeiten, die damit dem König im Einzelnen zufielen, ist hier im Detail einzugehen³¹⁵. Einige wesentliche Kennzeichen und Aspekte müssen jedoch

³¹⁰ Die formale Verankerung des monarchischen Herrschaftsanspruchs ging auf die französische Charte Constitutionnelle von 1814 zurück. Dazu SCHEUNER, Volkssouveränität, S. 326.

³¹¹ EHRLE, Volksvertretung, S. 32f.; HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 651–654; MUSSGNUG, Beziehungen, S. 95–97.

³¹² HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 653 f. Zur besonderen Konstruktion der deutschen konstitutionellen Monarchie vgl. auch GRIMM, Verfassungsgeschichte, S. 114–140.

³¹³ Zum Eingang des monarchischen Prinzips in die württembergische Verfassung und zur Entwicklung seiner Interpretation MEISNER, Lehre, S. 215–231. Meisner beschäftigt sich vorrangig mit der Frage, inwieweit es sich bei dem 1817 fertiggestellten Entwurf um das erste Beispiel für Aufnahme des monarchischen Prinzips in eine deutsche Verfassung handelt.

³¹⁴ Kapitel I, § 4 der Verfassung von 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 507.

³¹⁵ Hierzu gehörte beispielsweise die alleinige Gesetzesinitiative, ein Notverordnungsrecht und die Rechtsprechung im Namen des Königs, vgl. dazu MANN, Württemberg 1800–1866,

erläutert werden, um einerseits den Kompromisscharakter der württembergischen Vertragsverfassung noch einmal zu verdeutlichen und andererseits später daraus entstehende Konflikte verständlich zu machen³¹⁶.

Zunächst einmal behauptete der König im Rahmen der konstitutionellen Monarchie seine Spitzenstellung weiterhin. Ihm gleichgestellte oder gar übergeordnete Hoheitsträger gab es nicht. Dennoch stand dem Regenten kein unbeschränktes Herrschaftsrecht zu, sondern er musste sich bei legaler Ausübung seiner Machtbefugnisse nach den Paragraphen der Verfassung richten³¹⁷. Die Konstitutionen deklarierten nicht die Rechte von Gott eingesetzter Herrscher; sie konstituierten den Regenten als „Organ‘ des Staates, der als ‚Anstalt‘, ‚Realperson‘, ‚juristische Person‘ gedacht wird“³¹⁸. Dies traf in Württemberg ebenso zu wie in Staaten mit oktroyierten Verfassungen³¹⁹. Auch der württembergische König war und blieb Souverän in seinem Land; er verkörperte es nach außen und hielt es im Inneren zusammen. Bei den Verwaltungsstrukturen setzte er dementsprechend auf Einheit und Gleichheit. Für Wilhelm I. hieß dies insbesondere, dass er keine Form von ständischer Nebenregierung duldete.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle die Studie von Paul Nolte zur *Staatsbildung als Gesellschaftsreform*, in der er darauf hingewiesen hat, dass die Verfassungen des frühen 19. Jahrhunderts zwar das monarchische Prinzip etablierten, dahinter jedoch eher ein „abstraktes staatliches Prinzip“³²⁰ zu Tage getreten sei. Dies gelte aufgrund ihres Vertragscharakters insbesondere für die württembergische Konstitution von 1819. Das monarchische Prinzip sei hier nicht als „eine konservative Wendung gegen die Volkssouveränität“ zu verstehen, sondern als „eine notwendige Bestätigung des modernen Einheitsstaates gegen den Dualismus von Ständen und Monarchie“³²¹.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass unter den württembergischen Ständen kurz die Idee aufkeimte, § 4 des II. Kapitels des Verfassungsentwurfs anders zu formulieren. Es war der Abgeordnete Kessler³²², der in der Sitzung der

S. 278. Zu den bleibenden monarchischen Vorrechten allgemein HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 654 f.

³¹⁶ Zur eigentlich widersprüchlichen Kombination von Verfassungsvertrag und monarchischem Prinzip GRAWERT, *Verfassungstreit*, S. 153 f.; EHRLE, *Volksvertretung*, S. 276 f.

³¹⁷ Ebd., S. 236–238 hebt heraus, dass den Verfassern der Wiener Schlussakte der Widerspruch zwischen der monarchischen Hoheitsposition und der konstitutionellen Bindung durchaus bewusst gewesen sei. Um das Augenmerk nicht zu stark darauf zu lenken, hätten sie in der offiziellen Formulierung schließlich nicht davon gesprochen, dass die Staatsgewalt „ungeteilt“ beim Staatsoberhaupt verbleibe. Zum erkannten Widerspruch auch BOTZENHART, *Parlamentarismus*, S. 27 f. Zur Unterscheidung von unbeschränkter und beschränkter Monarchie sowie zur Unterteilung der letzteren in ständische und konstitutionelle Monarchie JELLINEK, *Staatslehre*, S. 695–699.

³¹⁸ BRUNNER, *Gottesgnadentum*, S. 134.

³¹⁹ CORDES, *Württembergischer Landtag*, S. 127; WEIS, *Kontinuität und Diskontinuität*, S. 234.

³²⁰ NOLTE, *Staatsbildung*, S. 185.

³²¹ Ebd., S. 187.

³²² Heinrich Kessler (* 30.03.1783 † 10.03.1842).

Ständeversammlung vom 7. September 1819 darauf antrug, nicht davon zu sprechen, dass der König als Haupt des Staates alle Staatsgewalt in sich vereine. Stattdessen sollte der Grundsatz aufgestellt werden,

„daß die Staats-Gewalt im Staate liege; daß der Staat aus dem Volke und seinem König bestehe; daß der Letztere die vollziehende Gewalt ausschließend, die gesetzgebende Macht aber in Gemeinschaft mit dem Volk besitze; das Volk hingegen das unveräußerliche Recht habe, sich durch freygewählte und anerkannte Magistrate und Tribunale Recht sprechen zu lassen“³²³.

Mit dieser Wortwahl hätte Württemberg mit der Verfassung einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung moderner Staatlichkeit mit Gewaltenteilung getan, indem das nach wie vor personengebundene monarchische Prinzip hinter die abstrakte Staatsidee zurückgestellt worden wäre. Der König war hierzu nicht bereit. An solch prominenter Stelle wollte er nicht einmal zwischen exekutiven und legislativen Kompetenzen differenzieren, obwohl die übrigen Paragraphen der Verfassung letztlich ähnliche Regelungen aussprachen. Die Reaktion des Vizepräsidenten von Weishaar auf den Kesslerschen Vorschlag zeigt indes, dass die Stände in diesem Punkt wenig Kampfgeist an den Tag legten und als gegeben hinnahmen, was unabänderlich schien. Das Protokoll der Sitzung gibt die Stellungnahme von Weishaar folgendermaßen wieder:

„Man sey nicht im Falle, aus der Idee einen Staat zu schaffen; man lebe in der Welt, und müsse sich an die Realität halten. Was auch nach der Idee von einem Staats-Oberhaupte, und der Uebertragung der Staats-Gewalt auf dasselbe, und von der Vertheilung der Rechte gesprochen werden möge: so habe der Regent einmal alle Rechte der Staats-Gewalt in sich vereinigt, ob übertragen oder nicht, sey am Ende leerer Wortstreit; genug, er habe sie“³²⁴.

Kessler widersprach zwar der Auffassung, dass der Regent traditionell alle Rechte innehatte, und der Abgeordnete Lang pflichtete ihm insbesondere mit Blick auf die Rechtsprechung bei, doch wurde der vom König vorgelegte Paragraph schließlich nach einigen Diskussionen unverändert abgesegnet³²⁵.

Nolte spricht in diesem Kontext allerdings nur von einem „Scheinsieg“ der Stände, denn sie hätten mit dem Abschluss des Verfassungsvertrags „ihrer Umwandlung in die Repräsentativversammlung eines modernen konstitutionellen Staates zuge-

³²³ Verhandlungen, Bd. 15, 40. Abt., Prot. 12 vom 12. September 1819, S. 106–142, Zitat S. 107.

³²⁴ Ebd., Bd. 15, 40. Abt., Prot. 12 vom 12. September 1819, S. 106–142, Zitat S. 110.

³²⁵ Der Abgeordnete Lang hatte noch die Variante vorgeschlagen: „Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich und übt die Rechte der Staats-Gewalt nach den – durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus“ (Ebd., Bd. 15, 40. Abt., Prot. 12 vom 12. September 1819, S. 106–142, Zitat S. 111 f.). Damit wäre sprachlich auch die Zuweisung der Rechte ausdrücklich konstitutionell begründet worden, wie es auch nach § 1 des Verfassungsentwurfs von 1816 der Fall gewesen wäre. Im Originalparagraphen von 1819 hieß es hingegen ohne diese Rückbindung: „vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus“. Den Unterschied hatte auch die französische Charte von 1814 gemacht, EHRLÉ, Volksvertretung, S. 239 und 242 f.; MEISNER, Lehre, S. 217 und 231.

stimmt.“ Die Veränderungen im Repräsentationssystem waren nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit, mit Blick auf die Entwicklungen im Finanzwesen lässt sich aber feststellen, dass die Stände das Erreichte nicht als Niederlage empfanden und sich letztlich bewusst dazu entschlossen, gemeinsam mit der Regierung Wege zu gehen, die nicht zum altständischen Dualismus zurückführten³²⁶. Zugleich taten sich zum Teil gerade die Monarchen mit der abstrakten Staatsidee schwer.

Die württembergische Konstitution vom 25. September 1819 war weder ein geglückter noch ein gescheiterter Akt der Parlamentarisierung oder gar der Demokratisierung. Sie fügte sich im Großen und Ganzen trotz ihrer Entstehungsgeschichte in die Reihe der deutschen Verfassungen des frühen 19. Jahrhunderts ein. Wie Grawert betont, war

„[d]ie Verfassung [...] im Wege der Auseinandersetzung zustandegekommen und der Sache nach ein Kompromiß. Sie führte die Monarchie auf den Weg zum Verfassungsstaat. Die altständischen Strukturen wurden erheblich umgeformt; auch wo sie sich scheinbar fortsetzten, gingen sie in das moderne Staatsständetum über, während vom Parlamentarismus noch keine Rede sein konnte“³²⁷.

Das monarchische Prinzip blockierte den Aufstieg der Volksvertretungen zu gleichberechtigten Partnern der Regierung oder sogar zum Souverän³²⁸. Es wäre indes verfehlt, im monarchischen Prinzip das Gegenteil des Dualismus verwirklicht zu sehen. Zum einen brachte die „Umformung“ der Repräsentationsweise eine „neuständische“³²⁹ Variante hervor, die sich zwar nur noch bedingt an den traditionellen Privilegien Einzelner oder bestimmter Gruppen orientierte, aber auch nicht jedermann den Zugang zu den Landesvertretungen öffnete. Noch wichtiger war jedoch, dass auch der Dualismus nicht nur antagonistisch funktioniert, sondern gerade auf der Vertragspartnerschaft von Landschaft und Landesherrn beruht hatte. Die spezielle Konstruktion der konstitutionellen Monarchie, die bewusst darauf verzichtete, zu scharfe Grenzen zwischen den Kompetenzbereichen zu ziehen, musste Ausgleichsmöglichkeiten bieten, wo König und Landesvertretung nur noch gemeinsam, wenn auch nicht gleichberechtigt wirken sollten. Das galt umso mehr in einem Land mit einer tief verwurzelten Tradition ständischer Beteiligung³³⁰. Wenn auf dem zentralen Feld der Finanzen die Partizi-

³²⁶ Zur positiven Mitwirkung der Stände am Ausbau parlamentarischer Strukturen PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 279.

³²⁷ GRAWERT, *Verfassungstreit*, S. 157. Dazu MANN, *Württemberg 1800–1866*, S. 279; MOHL, *Verfassung*, S. 51.

³²⁸ Zur Intention hinter der Aufnahme des monarchischen Prinzips in die Verfassungen HEUN, *Monarchisches Prinzip*, S. 41–49. Auf die Frage, ob es sich beim monarchischen Konstitutionalismus um eine Übergangserscheinung oder eine eigenständige Form der Staatsordnung handelt, ist hier nicht näher einzugehen. Eine Zusammenfassung der kontroversen Meinungen ebd., S. 52–56.

³²⁹ BRANDT, *Repräsentation*, S. 5–7.

³³⁰ Vgl. BOTZENHART, *Parlamentarismus*, S. 28. Eine Zusammenstellung der zentralen Bestimmungen, an denen der Kompromisscharakter des Verfassungswerks deutlich wird, bietet GERNER, *Vorgeschichte und Entstehung*, S. 494–500.

pationskultur in modernisierter Form lebendig blieb, kam der württembergischen Verfassung damit eher eine Vorreiterrolle für künftige Entwicklungen zu, als dass im Vergleich mit anderen Ländern ein Rückschritt drohte. Sie kanalisierte die Mitwirkungsansprüche der Landesvertretung auf eine besonders nachdrückliche Art und Weise, die den Grundsätzen des monarchisch regierten Einheitsstaates dennoch nicht zuwiderlief. Aus dieser Perspektive betrachtet ähnelte das monarchisch-konstitutionelle System dem altrechtlichen. Beide Herrschaftsordnungen weisen dualistische Züge auf³³¹. Dies gereichte ihnen manchmal, aber durchaus nicht immer zum Nachteil; im Gegenteil konnten sie dadurch an Halt gewinnen, denn „[d]ualistische Systeme sind vielmehr symmetrisch wie asymmetrisch denkbar“³³².

Volker Press weist zu Recht darauf hin, dass bei aller Kritik, die an den retardierenden Einflüssen der Stände auf den Ausbau des zentralisierten Einheitsstaates geübt werden kann, deren positiver, die Rechte des Landes gegenüber dem Regenten schützender Mitwirkungsanspruch nicht ignoriert werden darf:

„So war die Tradition des alten Württemberg durchaus ein fruchtbares und wirkungsvolles Erbe für die Verfassungsdiskussionen im neuen. Das Bewußtsein war geschärft für die nötigen Grenzen königlicher Herrschaft“³³³.

Funktional machte sich die Kontinuität im Zeichen des Wandels bemerkbar³³⁴. Die direkte und indirekte Kompetenzverteilung im Bereich der Finanzverwaltung war einer der am schwierigsten zu erreichenden Kompromisse, ohne den aber das Verfassungsprojekt in der angestrebten Form nicht hätte zum Abschluss gebracht werden können. Drohten die Verhandlungen zwischenzeitlich zu scheitern oder traten zumindest Unterbrechungen ein, spielten dabei immer auch Differenzen über die Verteilung von Rechten und Pflichten im Bereich des Finanzwesens eine Rolle, berührten sie doch sowohl exekutive als auch legislative Interessen in höchstem Maße. Umso mehr verdient es das Ergebnis der langwierigen Beratungen gewürdigt zu werden. Die alte Einschätzung von Erich Roller erlaubt zwar keinen Rückschluss auf die problematische Entstehungsgeschichte, zollt deren Ausgang aber besonderen Respekt:

„Nirgends in der Verf[assungs]-Urk[unde] tritt diese Harmonie von organisch aus der Vergangenheit gewachsenen Einrichtungen mit den Bedürfnissen des modernen Staatswesens so klar und schön zutage, wie in dem Kapitel über das Finanzwesen“³³⁵.

³³¹ Zum Verhältnis von monarchischem Prinzip und Dualismus vgl. FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 200–205 und 211–213.

³³² GRIMM, Verfassungsgeschichte, S. 140. DREIER, Kampf, spricht sogar ausdrücklich von der „dualistischen Grundstruktur der konstitutionellen Monarchie (S.79) bzw. vom „dualistischen konstitutionellen System“ (S.82).

³³³ PRESS, Württembergischer Landtag, S. 280. Vgl. MOHL, Verfassung, S. 57.

³³⁴ Vgl. VIERHAUS, Repräsentativverfassung, S. 194.

³³⁵ ROLLER, Budgetrecht, S. 5.

Bei den Finanzen, vor allem im Budgetrecht, setzte sich die dualistische Partizipationskultur insofern fort, als den Ständen weiterhin, wenn auch begrenzt und indirekt, Selbstbestimmungsmöglichkeiten eingeräumt wurden. Die formale Überordnung des Regenten war dadurch praktisch relativiert. Die Verfassungsparagraphen enthielten keine leeren Versprechen, denn das konnte sich die Regierung im wahrsten Sinne des Wortes nicht leisten: Um die Finanzierung der Staatstätigkeit zu gewährleisten, brauchte sie die Stände.

Die meisten Einzelregelungen der Konstitution von 1819 fanden in den vorangegangenen Kapiteln bereits Erwähnung. Im Folgenden geht es um einen zusammenfassenden Überblick, der aber kurze Rückschau auf die Etappen der Entscheidungsfindung einbezieht³³⁶. Die schon zuvor gewählte Untergliederung nach 1. Kassen und 2. Schulden, 3. Steuern und 4. Etats wird hier beibehalten, wenngleich die Reihenfolge der Paragraphen in der Verfassungsurkunde damit nicht deckungsgleich ist³³⁷. Der vierte Punkt wird nicht formal, sondern von seiner budgetrechtlichen Bedeutung her betrachtet. Hier ergeben sich gegenüber der vorhergehenden Darstellung zu den Etats noch einige wichtige zusätzliche Aspekte. Zur Einführung werden aber zunächst jene Elemente des konstitutionellen Finanzwesens in Württemberg behandelt, die zwar zu keinem der vier genannten Blöcke gehören, deren Ausgestaltung aber maßgeblich beeinflussten: das Kammergut, die Zivilliste und das Hofdomänenkammergut³³⁸.

Der königliche Konstitutionsentwurf von 1817 hatte das Kammergut als „Eigentum des Königlichen Hauses“ definiert, aus dem der Staatsaufwand zu bestreiten sei und das insofern zugleich „die Eigenschaft eines von dem Königreiche unzertrennlichen Staatsguts“ besitze³³⁹. Von diesen beiden Zuweisungen fand nur die zweite Eingang in § 103 der Verfassung vom 25. September 1819. Dem Kammergut war ausdrücklich und exklusiv die Qualität eines dauerhaft bestehenden Staatsguts zuerkannt³⁴⁰. Nach Hartwig Brandt erlangte das Kammergut damit eine

³³⁶ Für eine Übersicht über die Verfassungsregelungen zum Finanzwesen BITZER, Regierung und Stände, S. 306–310, 318–322, 330–335, 338–343 und 356–358; BRANDT, Parlamentarismus, S. 324f.; STEITZ, Haushaltsstruktur, S. 168f. Mit einem Vergleich zu Baden und Bayern KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S. 29–41.

³³⁷ Zur Beratung der wichtigsten Paragraphen in ihrer Reihenfolge Verhandlungen, Bd. 16, 43. Abt., Prot. 19 vom 15. September 1819, Beilage Nr. 4, Commissionsbericht über das VIII. Kapitel der Verfassungs-Proposition: ‚von dem Finanz-Wesen‘, S. 51–58, abgedruckt in FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 192–194.

³³⁸ Nach Kapitel VIII, § 77 sah die Verfassung von 1819 auch vor, das evangelische Kirchengut wiederherzustellen. In der Praxis erwies sich dieses Vorhaben jedoch als nicht durchführbar, BITZER, Regierung und Stände, S. 319.

³³⁹ Abteilung 8, § 204 des Verfassungsentwurfs von 1817, zitiert nach PÖLITZ, Europäische Verfassungen, S. 396.

³⁴⁰ Zur Definition des Kammerguts als Staatsgut in der Verfassung und den daraus resultierenden Rechtsgrundlagen vgl. MOHL, Staatsrecht 2, S. 788–793 und DERS., Staatsrecht 1, S. 636–639.

„verfassungsmäßig-öffentliche Qualität“³⁴¹. Von einem königlichen Eigentum war nicht mehr die Rede und damit endgültig das Mischverhältnis beseitigt, dem zwei wichtige Nachteile angehaftet hatten: Einerseits hatte die fehlende Trennung von Staats- und Privateigentum zu Zeiten des Dualismus verhindert, dass den Ständen vollständige Einsicht in die Finanzlage gewährt wurde. Andererseits hätte die unscharfe Definition im konstitutionellen Rahmen bewirkt, dass der König über jede private Nutzung von Vermögen hätte Rechenschaft ablegen müssen. Weder sollten die Stände darauf verzichten müssen, uneingeschränkt über die Kräfte des Kammerguts informiert zu werden, noch war gewünscht, die königliche Ehre durch eine lückenlose Auskunftspflicht zu verletzen. Das Fazit der Zeitgenossen lautete daher, dass man in einer konstitutionellen Monarchie keine gutsherrliche Staatsverwaltung beibehalten könne³⁴². Die gleichzeitig für den königlichen und den staatlichen Bedarf zur Verfügung stehenden Einnahmen mussten stattdessen im Vorhinein verbindlich aufgeteilt und die entsprechenden Quoten entweder nur dem einen oder nur dem anderen Zweck zugeführt werden. Das Kammergut musste nach wie vor zuerst als Finanzierungsquelle ausgeschöpft werden³⁴³.

Die vorrangige Last, die das Kammergut zu tragen hatte, war die Zivilliste, deren Verabschiedung die Verfassung vom 25. September 1819 in § 104 für die Regierungszeit jedes Regenten vorschrieb³⁴⁴. Nach Otto von Sarweys Einschätzung schloss der Wortlaut des Paragraphen eine zwischenzeitliche Anpassung nicht aus. Diese konnte allerdings nur auf dem Wege einer Gesetzesänderung erfolgen, der die Stände zustimmen mussten³⁴⁵.

Das Kammergut sollte grundsätzlich unbelastet in seinem Bestand erhalten bleiben. Dieser Grundsatz stellte einen der wesentlichen Sicherheitsfaktoren dar, mit dem die Regierung das Vertrauen der Stände in die neue konstitutionelle Ordnung gewinnen konnte. Nur unter der Bedingung, dass mit den ‚Eigenmitteln‘ des Königreichs effizient gewirtschaftet wurde, durfte das Volk eine Schonung seiner Steuerkräfte erwarten³⁴⁶. Ein Blick in die Zukunft zeigt, wie gut das System funktionierte: Nach zeitgenössischen Berechnungen lag der Ertrag des Kammerguts in der Mitte des 19. Jahrhunderts bei ca. vier Millionen fl. und deckte damit rund 40 % des Gesamtbedarfs ab. An direkten Steuern wurden kontinuierlich etwa 2,5 Mil-

³⁴¹ BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 326.

³⁴² HStAS, E 35a Bü 6, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf von 1819 im Vergleich zum Entwurf von 1817, o. D., als anonyme Anlage zu einem Schreiben des König vom 1. Juli 1819 an von Maucler gesandt.

³⁴³ Vgl. Kapitel VIII, §§ 102 f., 107 und 109 der Verfassung von 1819.

³⁴⁴ In Kapitel VIII, § 103, der die Zweckbestimmung des Kammerguts vornahm, wurden die „Bedürfnisse des Königs als Staats-Oberhauptes und der Mitglieder des königlichen Hauses“ vor dem „mit der Staats-Verwaltung verbundenen Aufwand“ genannt, FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 534. Zur Zivilliste MOHL, *Staatsrecht 1*, S. 263–265.

³⁴⁵ SARWEY, *Staatsrecht des Königreichs*, S. 116 f.

³⁴⁶ Dazu der Kommissionsbericht vom 15. September 1819 abgedruckt bei FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 191 f.

lionen fl. eingezogen, weitere 3,5 Millionen flossen der Staatskasse in Form von indirekten Steuern zu³⁴⁷.

Das freie Nutzungsrecht des Königs war auf die verabschiedete Zivilliste und das Hofdomänenkammergut³⁴⁸ beschränkt³⁴⁹. Im Falle des letzteren hatte keiner der zwischen 1815 und 1819 diskutierten Verfassungsentwürfe den Grundsatz angetastet, dass die Erträge dauerhaft und uneingeschränkt der Regentenfamilie zustanden³⁵⁰. Nach § 108 blieb das Hofdomänenkammergut im Unterschied zum Kammergut weiterhin „ein Privat-Eigenthum der Königlichen Familie“³⁵¹. Im Zuge der Konstitutionalisierung kam es aber insofern zu einer entscheidenden Veränderung, als die „mit dem Wesen der einheitlichen modernen Staatsgewalt unverträgliche öffentlich-rechtliche Sonderstellung des Hofkammerguts“³⁵² beseitigt wurde. Die

³⁴⁷ SCHOLL, Verständigung, S. 108; CZOERNIG, Einrichtungen, S. 59; ULLMANN, Süddeutsche Finanzreformen, S. 105f. Im Vergleich zu den Jahren 1810–1816, für die HÖLZLE, Zeitalter, S. 104 insgesamt ca. 5,5 Millionen fl. an Steuern sowie ca. 4,5 Millionen fl. an Erträgen aus Domänen und Regalien ausweist, ergibt sich somit eine relativ geringfügige Verschiebung in Richtung der Steuerlast. BRANDT, Parlamentarismus, S. 327 erläutert, dass der Anteil des Kammerguts an den Gesamteinnahmen bis in die 1860er Jahre hinein zwischen 36 und 52 % gelegen habe, wobei sich die Summe von 1820 bis 1870 auf knapp über acht Millionen fl. verdoppelt habe. Bei gleichbleibendem prozentualen Anteil bedeutet dies, dass im selben Zeitraum eine Steigerung des Steuervolumens um ca. 100 % stattfand. Angaben zu den Werten liefert WENTZEL, Entwicklung, S. 112.

³⁴⁸ Zur Geschichte und rechtlichen Handhabung des württembergischen Hofkammerguts bis in die konstitutionelle Zeit MOHL, Staatsrecht 1, S. 273–277.

Als weitere Vermögenskomponente existierte die Krondotation bzw. das Krongut. Dabei handelte es sich um Mobilien und Immobilien, die dem König zur Nutzung bzw. Benutzung überlassen wurden, wobei alle damit verbundenen Kosten zu Lasten der Zivilliste gingen. Im Kernbestand war die Krondotation als Staatsgut zu erhalten. Rechenschaft schuldeten die Regenten darüber jedoch nur ihren Nachfolgern. Die Krondotation wurde in der Verfassung nicht erwähnt. Sie ging auf ein Reskript vom 20. Januar 1819 zurück. Erste Hinweise auf die zukünftige Nutzungsregelung der Vermögensteile, die vom Familienfideikommiss zum Staatsgut erklärt wurden, enthielt bereits ein Dekret vom 27. Juli 1818. Dazu RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S. 63; JAGEMANN/KÜTTNER/KÜMMERLEN, Domänen, S. 600; WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 35; SARWEY, Staatsrecht des Königreichs, S. 124–128; GAUPP, Staatsrecht, S. 67f.

³⁴⁹ Neben der Zivilliste und den Einkünften aus dem Hofdomänenkammergut verfügte der König noch über ein privates Vermögen im engeren Sinne, für das weder erbrechtlich noch konstitutionell dieselben Vorschriften galten wie für die Bestandteile des einstigen und des verbleibenden Familienfideikommisses. Gehörten Vermögenswerte dem König aufgrund von Rechtsgeschäften, die auch jeder andere Mann hätte tätigen oder annehmen können, wie z. B. Erbschaft, Schenkung oder Kauf aus eigenen Mitteln, war er in keiner Weise verpflichtet, diesen Besitz zu erhalten oder auf eine bestimmte Art zu nutzen. Das königliche Privatvermögen unterlag der Steuerpflicht ebenso wie das Eigentum jedes anderen Privatmannes. Für Schulden, die auf diesem Besitz lasteten, konnte keine Unterstützung seitens der Staatskasse beantragt werden, MOHL, Staatsrecht 1, S. 274 und 282f.; SCHOLL, Verständigung, S. 102–107.

³⁵⁰ Vgl. LOCHER, Hofkammergut, S. 23–32.

³⁵¹ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 536.

³⁵² LOCHER, Hofkammergut, S. 32.

Verwaltung war zwar getrennt von der des Kammerguts, folgte aber denselben Erhaltungsprinzipien: keine Veräußerung, Verpfändung oder sonstige Belastung ohne Zustimmung der Stände³⁵³. Außerdem hatte das Hofdomänenkammergut genauso wie andere ehemals befreite Güter einen Steuerbeitrag zu leisten. Als separater Hoheitsbereich innerhalb des Staatswesens existierte es nicht mehr.

Auch bei den ständischen Finanzrechten änderte sich einiges. Bei den Kassen ist zunächst ein vermeintliches Relikt zu nennen, nämlich die fast beiläufig in Kapitel IX, § 194 erwähnte Kasse für den Bedarf der Stände³⁵⁴. Nachdem gemäß § 46 der Verfassung von 1815 die Kosten der Ständeversammlung aus der Staatskasse hätten bestritten werden sollen, war schon zu Beginn der Verhandlungen der Gedanke an eine reine Sustentationskasse aufgekommen, mit der den Ständen nicht mehr aber auch nicht weniger an Geld zu Verfügung gestellt werden sollte als sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigten³⁵⁵. Die finanzielle Ausstattung war ein offizieller Posten in der Finanzkalkulation. Die Kasse erhielt „die für sie jedesmal zugleich mit dem Finanz-Etat zu verabschiedende Summe aus der Staats-Kasse in bestimmten Raten“³⁵⁶. Die Mitglieder der Ständeversammlung durften die Rechnungen einsehen, und der jährlich vorgelegte Abschluss war ebenfalls von ihnen abzunehmen. Mit der Einrichtung der Geheimen Truhe, die nahezu jeder Kontrolle entzogen gewesen war, hatte die konstitutionell geregelte ständische Kasse von 1819 nichts mehr gemein. In den Schlussberatungen war nur kurz die Frage aufgekommen, warum die Aufwandskasse ihre Gelder nicht unmittelbar von den Amtspflegern erhalten sollte. Hierauf hatte von Weishaar vielsagend erwidert, „[m]an habe das Vertrauen zur Staats-Kasse nicht besser aussprechen können, als wenn man von daher die verabschiedete Summe beziehe“³⁵⁷.

Die ständische Steuerkasse, die der Entwurf der Versammlung vom September 1816 noch ausdrücklich verlangt hatte³⁵⁸, wurde nicht wiederhergestellt, da eine derart selbständige Verwaltungsorganisation mit der exekutiven und legislativen Aufgabentrennung im konstitutionellen Staat unvereinbar war. In Kapitel VIII § 116 der Verfassung von 1819 stand geschrieben, dass „die Steuer-Gelder an die Staats-Kasse, theils an die Schulden-Zahlungs-Kasse“³⁵⁹ abgeliefert würden. Mit dieser Regelung erledigten sich sämtliche Überlegungen zu der Frage, ob es zwei verschiedene Kassierer geben sollte oder ob alternativ neben einem ständischen Kassierer ein königlichen Kontrolleur vonnöten wäre bzw. umgekehrt ein ständischer Kontrolleur neben einem königlichen Kassierer. Auch der königliche Plan,

³⁵³ Vgl. Kapitel VIII, § 108 der Verfassung vom 25. September 1819. Dazu der Kommissionsbericht vom 15. September 1819 abgedruckt bei FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 193.

³⁵⁴ Zur näheren Regelung von Diäten, Tagegeldern und Reisekosten BITZER, Regierung und Stände, S. 239–245.

³⁵⁵ Kapitel VIII, §§ 318–320 des Verfassungsentwurfs von 1817.

³⁵⁶ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 564.

³⁵⁷ Verhandlungen, Bd. 16, 44. Abt., Prot. 22 vom 18. September 1819, Zitat S. 145.

³⁵⁸ Kapitel XV, §§ 3,5 sowie Kapitel XVI, §§ 1, 4 des Verfassungsentwurfs von 1816.

³⁵⁹ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 538.

die Leitung einem gemeinschaftlichen Steuerkollegium zu übertragen, wurde nach dem Mai 1817 wieder fallengelassen.

Der Verzicht auf die Steuerkasse hatte die Altrechtler viel Überwindung gekostet. Sie rangen sich erst dazu durch, als sie in den übrigen Paragraphen der Verfassung eine ausreichende Absicherung ihrer Rechte zu finden glaubten. Es ging um nichts weniger als um die Kontinuität der rechtlichen Funktion innerhalb eines sich wandelnden Institutionensystems. Die Beteiligungsmechanismen erfuhren zwar eine Veränderung, die Intention dahinter blieb jedoch dieselbe: Die Stände wollten auf die Finanzierung der Staatstätigkeit auf eine Weise einwirken, mit der sie verhindern konnten, dass dem Land unnötig hohe Belastungen zugemutet wurden, sei es durch die Schuldenwirtschaft, durch Verschwendung von Kammergutsmitteln und Steuern oder durch eine Kombination dieser Missstände.

Die ständische Partizipation auf dem Gebiet der Staatsfinanzen beschränkte sich nicht darauf, die verfassungskonforme Verwendung der Einkünfte und Vermögenswerte zu kontrollieren. Zu den Kernaufgaben der Stände gehörte es, dass sie die Gewährleistung für die Staatsschulden übernahmen. Dieses Zugeständnis war mit einer Schuldenzahlungskasse unter ständischer Leitung verbunden, einem „Anachronismus“ im konstitutionellen Staat, wie Hartwig Brandt es ausgedrückt hat, durch den „das Finanzsystem in einem Punkt auch nach rückwärts korrigiert wurde“³⁶⁰. Zwischen 1815 und 1817 hatte die Regierung zunächst eine paritätisch besetzte Schuldenzahlungsbehörde und schließlich eine gemeinschaftliche Kommission für die Verwaltung angeboten³⁶¹. Angesichts der Steuerkassenforderung mag der finale Tribut an das Alte Recht dem König einfach als das kleinere Übel erschienen sein. Da der Regent aber seine Durchsetzungskraft bei der entscheidenderen Steuerkassenfrage bewiesen hatte, konnte die genehmigte ständische Schuldenzahlungskasse wohl kaum seinen Interessen völlig entgegenstehen³⁶². Zu bedenken ist hierbei, dass die Regierung zwar in den Vorjahren wichtige Maßnahmen wie das Organisationsedikt zur Schuldenregulierung getroffen hatte, diese aber finanziell noch keinen durchschlagenden Erfolg erzielen konnten.

In der letzten Verhandlungsphase ließen sich schließlich beide Seiten auf den Kompromiss ständische Schuldenzahlungs- gegen ständische Steuerkasse ein. Die Verantwortung für Tilgung und Verzinsung der Staatsschulden übernahmen damit in Württemberg in erster Linie die Stände. Robert von Mohl hat in seiner *Erörterung über die württembergische Staatsschuld* betont, dass die Verfassung diesem Gegenstand allein neun Paragraphen widmete, woran sich der Stellenwert der

³⁶⁰ BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 325.

³⁶¹ Vgl. HStAS, E 31 Bü 173, Entschließung des Königs über die sechs Präliminarpunkte vom 25. Mai 1815 bzw. Kapitel VII, § 238 des Verfassungsentwurfs von 1817.

³⁶² Vgl. GERNER, *Vorgeschichte und Entstehung*, S. 473.

Bestimmungen ablesen lässt³⁶³. Zur Organisation der Schuldenzahlungskasse³⁶⁴ war in § 120 festgelegt:

„Die Schulden-Zahlungs-Kasse wird nach den Normen eines zu verabschiedenden Statuts von ständischen, durch die Regierung bestätigten Beamten, unter Leitung und Verantwortlichkeit der Stände, verwaltet“³⁶⁵.

In den versammlungsfreien Zeiten fiel die Aufsichtspflicht dem Ausschuss zu, der darüber hinaus jedoch keine Entscheidungskompetenzen besaß (Kapitel IX, § 188). Völlig frei war die Verfügung über die Kasse im konstitutionellen Rahmen nicht mehr. Um die Überwachung und Kontrolle der ständischen Verwaltung sicherzustellen, war das Oberaufsichtsrecht der Regierung fest verankert (§ 122). Die Paragraphen schrieben fest, dass die Regierung nicht nur regelmäßig Berichte erhielt und an der Prüfung der Rechnungen beteiligt war, sondern auch zu jedem gewünschten Zeitpunkt Auskunft über den Kassenstand verlangen durfte. Die Öffentlichkeit sollte durch jährliche Bekanntgabe der Verwaltungsergebnisse informiert werden (§ 123).

Besonders betont wurde, dass der Kasse laut § 116 der Verfassung vom 25. September 1819 eine bestimmte Steuerquote direkt angewiesen werden sollte, um zu verhindern, dass „die Zufuhr von der Staatskasse abgeschnitten werden könne“³⁶⁶. Die Obereinbringer wurden entsprechend verpflichtet, die vereinbarten Summen unmittelbar an die Schuldenkasse abzuliefern, deren Einbindung in das konstitutionelle Kassen- und Finanzsystem damit ebenso gefestigt wurde, wie es gerechtfertigt schien, dass ihr über den fixierten Anteil an den Einnahmen hinaus keine weiteren Mittel zustanden.

Für Einzug und Administration der Steuergelder war gemäß der §§ 116–118 eine Zentralbehörde zuständig, die dem Finanzministerium Rechenschaft schuldete, das seinerseits monatlich die Stände über den Kassenstand unterrichtete. Schon im August 1819 hatten sich die beiderseitigen Unterhändler darauf verständigt, dem Steuerkollegium wie zuvor in § 236 des Verfassungsentwurfs von 1817 vorgesehen keine ständischen Mitglieder beizugeben, obwohl der König solche zwischenzeitlich in einer Entschließung vom 26. Mai 1817 akzeptiert hatte³⁶⁷. Damit fiel beispielsweise die Wahl der Einnehmer für die indirekten Steuern ab 1819 aus-

³⁶³ Vgl. §§ 116, 119–123, 188, 193 der Verfassung von 1819. Dazu MOHL, Staatsschuld, S. 639 f. und DERS., Staatsrecht 1, S. 651–653.

³⁶⁴ Zur Staatsschuldenzahlungskasse und ihrer weiteren Entwicklung vgl. WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 63–70.

³⁶⁵ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 539. Die Beamten wurden dabei von den beiden Kammern der Ständeversammlung gewählt. Das erwähnte Statut wurde am 22. Juni 1820 verabschiedet, vgl. BITZER, Regierung und Stände, S. 362.

³⁶⁶ Protokoll vom 16. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 390. Vgl. auch ebd., S. 192–194.

³⁶⁷ HStAS, E 7 Bü 92, Mitteilung von Weckherlin betr. Punkte, über die am 11. August 1819 Einigkeit mit den ständischen Kommissarien erzielt wurde vom 12. August 1819. Vgl. BITZER, Regierung und Stände, S. 125.

schließlich in den Kompetenzbereich der Regierung³⁶⁸. In einem der letzten Kommissionsberichte wurde dazu angemerkt, dass auf das Volk bei der Besteuerung trotzdem „alle Rücksicht genommen“³⁶⁹ sei, da es insgesamt durch die Verfassungsvereinbarungen genügend Sicherheiten in Form von Auskunfts-, Bewilligungs- und Kontrollrechten besäße. Das Einzugsverfahren blieb zudem in der bewährten Form bestehen, so dass die Repartition schrittweise über die Amtskörperschaften auf die Gemeinden erfolgte (§ 115)³⁷⁰. Konkret verpflichtete § 118 das Finanzministerium „den Ständen die ihm vorgelegte Steuer-Repartition, sowie monatlich den Kassen-Bericht über die eingegangenen Steuern und etwaige Ausstände mitzuteilen“³⁷¹.

In ihre „Anträge auf Veränderungen und Zusätze“ vom 18. September 1819 hatten die Stände noch die Bitte aufgenommen, der König möge nach § 108 der Proposition (§ 113 der Verfassung) eine nähere Bestimmung über das Erlöschen der Ablieferungspflicht einfügen. Falls „der Zweck, für welchen eine Steuer bewilligt war, erreicht oder aufgegeben“³⁷² werde, bestehe keine Verbindlichkeit zur weiteren Zahlung mehr. Über eventuell bereits zu viel gezahlte oder rückständige Beträge sollte den Ständen ein genauer Nachweis erbracht werden. Außerdem erwarteten sie einen Vorschlag der Regierung, wie auf diese Weise oder durch vermehrte Kammergutseinnahmen zustande gekommene Steuerüberschüsse genutzt werden könnten, um das Land an anderer Stelle zu entlasten. Die gewünschte Zusatzklausel erinnerte an § 5 des XV. Kapitels im ständischen Verfassungsentwurf von 1816. Der König lehnte sie mit der Begründung ab, dass die geforderten Nachweise bereits über die anderen Paragraphen zugesichert seien³⁷³.

Das Steuerbewilligungsrecht stellte weiterhin eines der wichtigsten ständischen Rechte dar. Einer der Kernsätze der Verfassung vom 25. September 1819 findet sich in § 109, wo es heißt:

„Ohne Verwilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedens-Zeiten eine directe oder indirecte Steuer ausgeschrieben und erhoben werden“³⁷⁴.

In den abschließenden Beratungen begrüßten die Stände diese Formulierung, denn durch sie werde das Recht der Steuerbewilligung „für das Volk bei allen Zeit-

³⁶⁸ Im September 1819 äußerten einige Ständevertreter die Hoffnung, dass dessen ungeachtet die Neuregelung der Erhebungsart und die Form der Steuerumlage ebenso mit den Ständen verabschiedet werden würde wie die Bestimmungen über die zukünftige Besteuerung verschiedener Objekte, Protokoll vom 16. September 1819, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 387f.

³⁶⁹ Kommissionsbericht vom 15. September 1819 abgedruckt bei ebd., S. 194.

³⁷⁰ Ebd.

³⁷¹ Zitiert nach ebd., S. 538.

³⁷² Verhandlungen, Bd. 16, 44. Abt., Prot. 22 vom 18. September 1819, Beilage Nr. 4: Zusammenstellung aller von der Stände-Versammlung im Laufe ihrer Berathungen beschlossenen Anträge auf Veränderungen und Zusätze, S. 168.

³⁷³ Ebd., Bd. 16, 45. Abt., Prot. 25 vom 23. September 1819, Beilage Nr. 5: Der König an die zu Unterhandlungen mit den Ständen niedergesetzte Commission, S. 61.

³⁷⁴ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 536.

Umständen, und bei jeder Art von Steuern begründet³⁷⁵. Vor allem war im Vergleich mit § 34 der Urkunde von 1815 die Einschränkung verschwunden, dass die bestehenden Steuern ohne ständische Bewilligung zwar nicht erhöht, aber beibehalten werden dürften. Durchgesetzt hatte sich die präzise Festlegung aus § 1 in Kapitel XVI des ständischen Verfassungsentwurfs vom September 1816.

Die Ausübung des Steuerbewilligungsrechts konnte unter den veränderten Vorzeichen mindestens alle drei Jahre erfolgen, da die Ständeversammlung laut § 127 in dieser Regelmäßigkeit einzuberufen war. Die Gültigkeit des Hauptetats betrug demgemäß im Normalfall ebenfalls drei Jahre (§ 112)³⁷⁶. Nach § 188 sollte in der Zwischenzeit der Ausschuss die Interessen der Stände wahren, indem er am Ende eines jeden Jahres die verabschiedungsgemäße Verwendung der bewilligten Steuern kontrollierte. Außerdem hatte er, wenn auch unverbindlich, mit dem Finanzministerium über die Etats des zweiten und dritten Jahres zu beraten³⁷⁷. Der Ausschuss spielte somit immer noch eine wichtige Rolle, besaß aber weit weniger Macht, als ihm die Verwaltung der ständischen Steuerkasse einst eingebracht hatte. Die Position der Ständeversammlung wurde somit durch die Abkehr von einer Institution, die jahrhundertlang als Garantie der dualistischen Grundordnung gegolten hatte, nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch im Verhältnis zu ihren eigenen Organen gestärkt.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle noch, dass die drei Jahre einer Etatperiode als Einheit betrachtet wurden. Innerhalb des Gesamtzeitraums waren zeitliche Verschiebungen bei den Einnahmen und Ausgaben gestattet, während eine Übertragung von Posten von einer Drei-Jahres-Periode auf die nächste prinzipiell als unzulässig galt bzw. einer Genehmigung durch die Ständeversammlung bedurfte³⁷⁸. Eine Ausnahme stellten lediglich solche Fälle dar, in denen abzusehen war, dass drei Jahre nicht ausreichen würden, um den Zweck zu erreichen³⁷⁹.

In § 110 nahm die Konstitution eines der zentralen Prinzipien des württembergischen Finanzsystems auf:

„Dem Ansinnen einer Steuer-Bewilligung muß jedesmal eine genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der früheren Staats-Einnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammer-Einkünfte vorangehen“³⁸⁰.

³⁷⁵ Kommissionsbericht vom 15. September 1819 abgedruckt bei ebd., S. 193.

³⁷⁶ Der königliche Entwurf von 1817 hatte noch eine jährliche Steuerbewilligung vorgesehen (§ 224). KICHLER, *Entwicklung und Wandlung*, S. 40 bemerkt zur württembergischen Konstitution von 1819, dass sie im Gegensatz zur badischen und bayerischen eine Periodizität des Etats, nicht der Steuerbewilligung gekannt habe. Vgl. dazu Kommissionsbericht vom 15. September 1819 abgedruckt bei FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 192.

³⁷⁷ Dazu REDEN, *Finanz-Statistik*, S. 172; CZOERNIG, *Einrichtungen*, S. 58 und 63.

³⁷⁸ Vgl. GAUPP, *Staatsrecht*, S. 208, (wortgleich mit GÖZ, *Staatsrecht des Königreichs*, S. 258).

³⁷⁹ WIDENMEYER, *Etat- und Kassenwesen*, S. 21 und 25.

³⁸⁰ Zitiert nach FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 536. Fast wörtlich fand sich die Regelung bereits in Kapitel VII, § 211 des Entwurfs von 1817 und in dem 8. Fundamentalpunkt von 1815.

Die ständische Partizipationskultur hatte schon in den vergangenen Jahrhunderten auf einer ähnlichen Basis gestanden, doch ergab sich in Verbindung mit der Neuordnung des Finanzwesens insgesamt ein erweitertes Mitwirkungspotential. Wenn die Steuergelder direkt mit in die Staatskasse flossen, war es nur konsequent, dass die Stände auch umfassenden Einblick in die übrigen Einnahmen erhielten, denn auf andere Weise hätte der Nachweis über die Unzulänglichkeit des Kammerguts nicht erbracht werden können. Die Regelung in § 111 besagte, dass ihnen „zu dem Ende“ der Hauptetat zur Prüfung vorzulegen sei und die Ministerien ihre Ausgaben zu erläutern hätten.

Vor diesem Hintergrund wurde die Formulierung des traditionsreichen § 110 von der ständischen Kommission besonders gelobt, denn im Gegensatz zu § 211 des königlichen Entwurfs von 1817, der nur davon ausgehe, dass der Nachweis über die Notwendigkeit der Ausgaben, die Unzulänglichkeit des Kammerguts und die richtige Verwendung früherer Steuern erbracht „werden könne“, verlange der aktuelle Paragraph ausdrücklich, dass dies „vor dem Ansinnen auch wirklich geschehen solle“. In dem Entwurf von 1817 sei die gutgemeinte Bestimmung dagegen ihrer vollen Wirkungskraft dadurch beraubt worden, dass § 213 vorsah, die Stände zuerst den Etat anerkennen zu lassen und ihnen erst anschließend, d. h. wenn sie ihre Beitragspflicht bereits indirekt bestätigt hatten, die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte und damit die Höhe des Zusatzbedarfs darzulegen. Der Unterschied zwischen den Regelungen in den beiden Verfassungen sei mithin „so groß, als zwischen Täuschung und Wahrheit: denn was jener § nur zu geben scheint, das giebt dieser wirklich“³⁸¹.

Die Verfassung vom 25. September 1819 garantierte die Sicherheit der Steuern mithin in doppelter Hinsicht, denn die Stände konnten sich einerseits vor der Bewilligung davon überzeugen, dass die Regierung nach Lage der Dinge zur Anforderung eines Landesbeitrags berechtigt war, andererseits war es der Regierung durch die ständischen Einsichts- und Kontrollbefugnisse legal nicht möglich, eine frühere Fehlverwendung geheim zu halten. Nur unter dieser Bedingung akzeptierten die Stände das Ausmaß, in dem sich die Kompetenzen im Finanzwesen auf königlicher Seite häuften. Dank der Verfassungsbestimmungen kombiniert mit den Vorgaben der Organisationsedikte von 1817/18 blieben der Regierung die drei klassischen Wirkungsfelder der Finanzadministration exklusiv vorbehalten. Sie schlüsselte erstens auf, aus welchen Quellen die erforderlichen Mittel geschöpft werden könnten; ihre Beamten koordinierten zweitens den Einzug der Gelder und gegebenenfalls der Naturalien; und das Finanzministerium kümmerte sich drittens darum, dass die Rechnungen korrekt geführt und die Etats ordnungsgemäß ange-

³⁸¹ Kommissionsbericht vom 15. September 1819 abgedruckt bei FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 193. Die §§ 110 und 112 der Verfassung vom 25. September 1819 entsprechen den §§ 105 und 107 der zugrunde liegenden Proposition.

fertigt wurden. Zugleich oblag es der Regierung, für alle diese Aufgaben geeignete Strukturen zu entwickeln und entsprechende Normen vorzugeben³⁸².

Auf den ersten Blick schien die Verteilung der Kompetenzen ein Übergewicht auf Seiten des Königs und seiner Behörden herzustellen, dem die Stände ohne ihre altrechtliche Verwaltungshoheit über die Steuern kaum etwas entgegenzusetzen hatten. Tatsächlich schloss sich der Kreis aber in dem Moment, in dem die Stände ihr Votum zu Gunsten der angebotenen Kontroll- und Entscheidungsrechte im Rahmen eines modernen, konstitutionellen Staatshaushaltswesens abgaben. Der Wert der vereinbarten Befugnisse bestand exakt darin, dass sie auf einem einheitlichen, alle Posten umfassenden Etat aufbauten. Für dessen Aufstellung hatten gerade im altrechtlichen Verwaltungsdualismus jene organisatorischen Voraussetzungen gefehlt, die erst die Kasseneinheit schuf. Eine Übersicht über sämtliche Einnahmen und Ausgaben war nur zu gewinnen, wenn sie zentral zusammengefasst wurden und sich nicht auf verschiedene Verwaltungseinrichtungen und -ebenen verteilten. In einem Kommissionsbericht hieß es entsprechend, falls die Stände ihre Rechte wie vorgesehen ausübten, „so [werde] wohl Beruhigung wegen Verwaltung der Steuern eintreten können, wenn sich dieselbe auch nicht unmittelbar in den Händen der Stände [befinde]“³⁸³.

Im Vergleich mit dem Entwurf von 1817 erweiterte die Konstitution von 1819 den Rahmen der ständischen Rechte gerade bei der Steuerbewilligung und der Budgetierung der Staatsfinanzen:

„Übrigens ist das Recht der Selbst-Besteuerung und der Controll des FinanzHaushaltes hier mit einer Bestimmtheit und in einem Umfang ertheilt, welche weder der Verfassungs-Entwurf vom Jahr 1817 noch die alte Württembergische Verfassung kannten, denn wenn durch ein Gesetz, welches ohne Zustimmung der Stände nicht erlassen werden kann, und wozu der Finanz Minister den Entwurf vorzulegen und folglich auch zu rechtfertigen hat, sämtliche StaatsEinnahmen und Ausgaben festgesetzt werden, so kann keine Steuerverwilligung angesonnen werden, ohne daß die Nothwendigkeit aufs vollständigste dargethan wird. Hiermit ist die Rechenschaft über die Verwendung des letzten Etats Jahres verbunden.

Die Nachweisung über die Kräfte des Kammerguts, worauf stets soviel Gewicht gelegt worden ist, findet sich ebenfalls aufs vollständigste [...], da das Cammergut [...] Staatseigenthum ist, und das Budget alle Staatseinnahmen begreifen soll“³⁸⁴.

In dieser anonym verfassten zeitgenössischen Einschätzung klingt bereits an, dass sich das Gewicht der ständischen Partizipation im Finanzwesen auf den legislativen Bereich verlagerte. Eine allgemeine Verantwortlichkeit der Minister sah die Verfas-

³⁸² Zu den drei zentralen Aufgabenfeldern der Finanzverwaltung MALCHUS, Handbuch, S. 3–5.

³⁸³ Kommissionsbericht vom 15. September 1819 abgedruckt bei FRICKER, Verfassungs-urkunde, S. 192.

³⁸⁴ HStAS, E 35a Bü 6, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf von 1819 im Vergleich zum Entwurf von 1817, o. D., als anonyme Anlage zu einem Schreiben des Königs vom 1. Juli 1819 an von Maucler gesandt, [S. 49f.].

sung in Kapitel IV § 51 vor³⁸⁵. Eine besondere Aufwertung dieser Bestimmung ist im Finanzwesen insofern auszumachen, als die umfassende Nachweispflicht des Finanzministers zu einer der wesentlichen Prämissen jeglicher Steuerleistung erhoben wurde. Die Dimension der Auskunfts- und Kontrollrechte brachte in Württemberg bereits 1819 ein Budgetrecht hervor, dass mit späteren demokratischen Formen mehr gemeinsam hatte als mit dem altrechtlichen Prozess der Steuerbewilligung aufgrund von nicht überprüfbaren Berechnungen und nicht verhandelbaren Plänen des Landesherrn.

Entscheidend war, dass die Stände nicht nur eine Prüfungs-, sondern eine ausdrücklich anerkannte Genehmigungsbefugnis hatten, die von der Regierung nicht umgangen werden konnte, ohne einen Verfassungsbruch zu begehen. War in § 213 des Entwurfs von 1817 bereits weit entgegenkommend formuliert, dass der Hauptausgabeetat von den Ständen „anerkannt“ sein müsse³⁸⁶, setzte die Verfassung vom 25. September 1819 mit der Formulierung „[d]er von den Ständen anerkannte und angenommene Haupt-Etat“³⁸⁷ in § 112 neue Maßstäbe. Die Worte „anerkannt“ und „angenommen“ bedeuteten mehr als „geprüft im Rahmen des Steuerbewilligungsrechts“³⁸⁸. Die württembergische Konstitution räumte den Ständen als eine der ersten ein fortschrittliches Budgetrecht ein, wenngleich dies eher unvermittelt geschah³⁸⁹. Die Stände verließen damit endgültig das enge Feld der finanziellen Prüfungstätigkeit, so wie auch der Etat kein reines Übersichts- und Nachweismittel mehr war.

Hartwig Brandt hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Reduzierung von Etatfunktion und ständischen Mitwirkungsansprüchen auf den reinen Steuerbewilligungsprozess, wie sie von einigen Zeitgenossen im 19. Jahrhundert juristisch versucht wurde, Wunschdenken war:

„Wer über Art und Höhe der Ausgaben mitbestimmte, der würde früher oder später auch darüber entscheiden wollen, welchen Zwecken die Ausgaben dienen. [...] In Wahrheit bildeten Steuern und Budget eine Einheit: Sie waren die klassischen Katalysatoren des Konflikts zwischen Administration und Ständen“³⁹⁰.

³⁸⁵ Der Paragraph lautete: „Alle von dem Könige ausgehenden Verfügungen, welche die Staats-Verwaltung betreffen, müssen von dem Departements-Minister oder Chef contrasignirt sein, welcher dadurch für ihren Inhalt verantwortlich wird“, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 519. Mit dieser Regelung unterschied sich die württembergische Verfassung von der badischen und bayerischen, WINTTERLIN, Verfassung, S. 82.

³⁸⁶ Zur Bedeutung dieser ersten Festschreibung der ständischen Kompetenz auf dem Gebiet der Etatfeststellung BRANDT, Parlamentarismus, S. 352; FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 43.

³⁸⁷ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 537.

³⁸⁸ In den Verfassungen Badens und Bayerns blieb es dagegen bei der reinen Prüfung, während von einer Annahme nicht die Rede war, vgl. dazu WINTTERLIN, Verfassung, S. 82; JELLINEK, Budgetrecht, S. 316.

³⁸⁹ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 37–39 bemängelt, dass die Forschung die weitreichenden budgetrechtlichen Bestimmungen in der Verfassung vom 25. September lange verkannt, und die Ausbildung des Budgetrechts erst bei den nach 1830 erlassenen Konstitutionen angesetzt habe.

³⁹⁰ BRANDT, Parlamentarismus, S. 346, vgl. auch FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 107.

In einem Aufsatz von Horst Dreier findet sich dazu mit Blick auf die weitere Entwicklung die knappe, aber treffende Aussage:

„Überall hob man nun die untrennbare Konnexität von Steuerbewilligung und Ausgabenbewilligung hervor. So wurde aus einem Hilfsmittel der Regierung, die Höhe der Steuerforderung plausibel zu machen, Stück für Stück ein Element politischer Kontrolle in den Händen der Landtage“³⁹¹.

Ungeachtet der durch Kompromissbereitschaft erzielten „Harmonie“³⁹², die Erich Roller in den Paragraphen über das Finanzwesen gespiegelt findet, wurde das monarchische Prinzip nirgendwo so stark durchbrochen wie bei der Steuerbewilligung bzw. der Etatannahme³⁹³. Der Etat bzw. das Budget war mehr als ein Hilfsmittel im Prozess der Steuerbewilligung, denn wenn die Stände den Etat anerkannten und annahmen, taten sie dies auf der Grundlage seiner Posten. Da der Hauptetat die Ausgaben des Landes ebenso umfasste wie die Einnahmen, entschieden die Stände mit seiner Anerkennung und Annahme nicht nur über eine neue Steuereinnahme, sondern trugen letztlich auch die Ausgabenpolitik der Regierung mit. Die Einnahmerubriken konnten rechnerisch für richtig oder falsch befunden werden, aber über die Ausgaben ließ sich nur ein „Werturteil“³⁹⁴ fällen, und dieses Urteil hing davon ab, was die Stände von dem Zweck der Ausgabe hielten. Da die Regierung ohne bewilligte Gelder ihre Pläne nicht ausführen konnte, war konsequent betrachtet in § 112 angelegt, dass die Stände über ihr positives oder negatives Votum indirekt über die Tätigkeit der Exekutive mitbestimmten³⁹⁵. Aus den Worten von Rudolf Braun wird die Tragweite der Verfassungsbeschlüsse deutlich:

„Das Steuer- und Abgabewesen steht in einem komplexen Wirkungszusammenhang mit Fragen der politischen Partizipation, der Distribution von politischer Macht und des Zugangs zum politischen Entscheidungsprozess“³⁹⁶.

Bedeutsam ist allerdings, dass die Stände kein direktes Initiativrecht besaßen³⁹⁷. Wenn Karl Heinrich Friauf in seiner Studie über den Staatshaushaltsplan davon spricht, dass die Landesvertretung „von Anfang an ein volles Mitwirkungsrecht bei

³⁹¹ DREIER, Kampf, S. 78.

³⁹² ROLLER, Budgetrecht, S. 5.

³⁹³ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 224.

³⁹⁴ Ebd., S. 219.

³⁹⁵ Ebd., S. 223–225 spricht von der „Konnexität zwischen Sachzweck und finanzpolitischer Willensbildung“, durch die die Festlegung der Ausgaben zu einem „eminent politische[n] Akt“ wird, der nicht zur Rolle der Landtage nach Maßgabe des monarchischen Prinzips passt. Zur politischen Dimension der Etats ebd., S. 216–221. Vgl. auch MUSSGNUM, Haushaltsplan, S. 115.

³⁹⁶ BRAUN, Steuern und Staatsfinanzen, S. 245. Zum Zusammenhang zwischen der Regelung von Finanzkompetenzen und dem Aufbau moderner Staatsstrukturen vgl. ebd., S. 242–244.

³⁹⁷ Das Initiativrecht lag wie bei allen anderen Gesetzen ausschließlich beim König. Dies legte § 172 der Verfassung von 1819 fest, der lautete: „Gesetzes-Entwürfe können nur von dem König an die Stände, nicht von den Ständen an den König gebracht werden. Den Ständen ist aber unbenommen, im Wege der Petition auf neue Gesetze sowohl als auf Abänderung oder Aufhebung der bestehenden anzutragen“, zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde,

der Feststellung sämtlicher Staatsausgaben³⁹⁸ gehabt habe, so ist damit nur die eher passive Option gemeint, veranschlagte Ausgaben abzulehnen bzw. nicht anzuerkennen. Diese Befugnis erstreckte sich indes in Württemberg seit 1819 auf alle Ausgaben, nicht nur auf die steuerfinanzierten³⁹⁹.

Bezeichnenderweise widmeten die Ständevertreter selbst jedoch diesem fortschrittlichen Paragraphen relativ geringe Aufmerksamkeit. Im Kommissionsbericht über das Verfassungskapitel zum Finanzwesen fehlt jeglicher Verweis auf die in § 112 gewährte Entscheidungsbefugnis in der Etatfrage. Mochte eine explizite Würdigung an dieser Stelle auch nicht erfolgen, bildeten dennoch ab 1819 sowohl das konstitutionell verankerte Steuerbewilligungsrecht als auch der „anerkannte und angenommene Hauptetat“ die Eckpfeiler des ständischen Einflusses auf die Staatsfinanzen. Dieser Einfluss gewann um so mehr an Wichtigkeit, als die Zeiten der prinzipiellen Steuerfreiheit vorbei waren. Mit den Worten:

„Die auf einen gewissen Zeitraum verwilligten Jahres-Steuern werden nach Ablauf dieses Zeitraumes in gleichem Maße, auch im ersten Drittel des folgenden Jahres auf Rechnung der neuen Verwilligung eingezogen“⁴⁰⁰,

implizierte § 114, dass in Zukunft kontinuierlich eine Besteuerung des Landes erfolgen würde. Die Zeitgenossen rechneten offenbar keinesfalls damit, dass Steuern jemals wieder ganz entbehrt werden könnten. Bis das zweite Quartal einer neuen Etatperiode begann, durfte die Regierung bei ihren Handlungen sogar voraussetzen, dass die Stände mindestens ähnlich hohe Steuern wie beim letzten Mal absegnen würden⁴⁰¹. Auf keinen Fall sollte ein eher organisatorisch bedingter finanzieller Engpass die Handlungsfähigkeit der Regierung zum Nachteil des Volkes gefährden. Darin waren sich König und Stände einig. Eine Vorableistung bis zur offiziellen Bewilligung sicherzustellen, erschien ihnen daher so elementar wichtig, dass eine entsprechende Regelung ausdrücklich in die Konstitution aufgenommen wurde. Allerdings besaß die Regierung mit dem vorweggenommenen Einzug trotz der festgelegten Höhenbegrenzung keinen geringen Spielraum. Allein

S. 555 f. Dazu auch MOHL, Staatsrecht 1, S. 631 und 645; BITZER, Regierung und Stände, S. 339; MALCHUS, Handbuch, S. 117–119. Zum parlamentarischen Initiativrecht im 20. Jahrhundert SENF, Budget, S. 432.

³⁹⁸ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 42. Auch die Aussage von MOSTHAF, Steuerbewilligungsrecht, S. 357, die Verfassung habe den Kammern ein Ausgabenbewilligungsrecht zugestanden, ist nur unter diesem Vorbehalt zu verstehen.

³⁹⁹ Zur württembergischen Verfassung als einem frühen Beispiel für die „Mitwirkung bei der Festsetzung der gesamten Staatsausgaben“ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 41–43.

⁴⁰⁰ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 537.

⁴⁰¹ Nach Ablauf der Finanzperiode musste die Regierung grundsätzlich gegenüber der zu diesem Zeitpunkt einberufenen Ständeversammlung erneut die Höhe des Bedarfs sowie die Notwendigkeit und Nützlichkeit der Ausgaben nachweisen. Die Bewilligung der vorherigen Versammlung war für die nachfolgende nicht bindend. Über jeden Hauptetat wurde in einem eigenen, vollständigen Verfahren entschieden, BITZER, Regierung und Stände, S. 346.

mit dem Glauben an den guten Willen des Regenten war es hier nicht getan. Die Stände mussten vor allem genügend Vertrauen in das Verfassungsversprechen haben, dass die Ausübung ihres Bewilligungsrechts nur aufgeschoben, nicht aufgehoben war⁴⁰².

Die Bedingungen für die Anerkennung und Annahme des Hauptetats wurden in der Verfassung nicht näher geregelt, so dass sich aus dem Wortlaut der Paragraphen keine direkte Beschränkung der Entschlussfreiheit der Stände ableiten lässt. Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang jedoch zu bedenken: Erstens blieb den Ständen zwar die Möglichkeit, den Etat abzulehnen und damit Steuern von vornherein zu verweigern, doch das Druckmittel der nachträglichen Steuerretention war ihnen aus den Händen genommen, da die Staatshauptkasse dem Finanzministerium unterstand. Zweitens griff § 113 insofern regulierend ein, als eine Steuerbewilligung nicht an beliebige Bedingungen geknüpft werden durfte. Anders als nach dem Alten Recht war es nun unzulässig, Querverbindungen zwischen Anliegen ganz unterschiedlicher Art herzustellen. Damit sollte verhindert werden, dass die Regierung zum Nachteil des Landes zahlungs- und folglich handlungsunfähig wurde.

Über den Ablauf des Verfahrens zur Etatannahme traf die Verfassung ebenfalls einige Aussagen. Hierbei spielte es eine Rolle, dass sich die Ständeversammlung ab 1819 aus zwei Kammern zusammensetzte: die der Standesherrn und die der Abgeordneten⁴⁰³. Während die Kammern in allen übrigen Belangen gleichgestellt waren,

⁴⁰² Dazu MÜLLER, *Theorie und Praxis*, S. 269. Die Stände zeigten sich an dieser Stelle nicht nur vertrauensvoll, sondern auch pragmatisch. Im Kommissionsbericht vom 15. September 1819 (abgedruckt bei FRICKER, *Verfassungsurkunde*, S. 194) wird als Grund für die provisorische Einzugsgenehmigung schlicht genannt, dass die Ständeversammlung sich gewöhnlich mit der Steuerbewilligung zuletzt befasse, und somit nach der Einberufung stets einige Zeit vergehe, bevor es überhaupt zu einer Entscheidung komme.

⁴⁰³ Die Unterteilung in zwei Kammern war in § 128 der Verfassung von 1819 festgelegt. Das Zwei-Kammer-System hatte bereits die französische Charte von 1814 verankert. Der ersten Kammer gehörten in Württemberg die Prinzen des königlichen Hauses, die Standesherrn sowie maximal ein Drittel vom König ernannte Personen an (§§ 129–132). Die zweite Kammer war ebenfalls keine rein durch Wahl besetzte Volkskammer. Damit ähnelte sie der zweiten Kammer in Bayern, unterschied sich jedoch von jener in Baden. In Württemberg erhielten 13 Angehörige der Ritterschaft, neun geistliche Vertreter und der Kanzler der Universität Tübingen allein aufgrund ihrer Stellung automatisch einen Sitz (§ 133). Gewählte Abgeordnete entsandten die sieben ‚guten Städte‘ und die 63 Oberämter, wobei das passive Wahlrecht nicht an Vermögen geknüpft war (§§ 137–155). Gewählt werden konnte jeder Mann, der Christ und mindestens 30 Jahre alt war. Staatsbeamte waren ebenfalls wählbar, mussten allerdings eine Genehmigung ihrer Behörde einholen. An Instruktionen der Wähler waren die Abgeordneten dagegen nicht gebunden. Das aktive Wahlrecht durften nur Steuerzahler ausüben, wobei in jeder Gemeinde ein Siebtel von ihnen zu Wahlmännern bestimmt wurde. Zwei Drittel der Wahlmänner mussten wiederum zur Gruppe derjenigen gehören, welche die höchsten Steuern entrichteten. Zum Aufbau des Zweikammersystems STICKLER, *Landschaft*, S. 109; PRESS, *Württembergischer Landtag*, S. 278 f.; CORDES, *Württembergischer Landtag*, S. 128 f.; GRUBE, *Landtag*, S. 506 f.; LÖFFLER, *Erste Kammern*; WICKEDE, *Verfassungsstaaten*.

räumte die Konstitution vom 25. September 1819 der zweiten Kammer bei der Anerkennung und Annahme des Hauptetats einen gewissen Vorrang ein (§ 181)⁴⁰⁴. Der Etat wurde zuerst den Abgeordneten vorgelegt, die daraufhin ihren Entschluss fassten und diesen anschließend den Standesherrn mitteilten. Da die zweite Kammer, die von Weishaar in der Sitzung vom 18. September als „Volks-Kammer“ bezeichnete, den „Theil der Nation“ vertrete, der „am Meisten bezahle“⁴⁰⁵, regte sich gegen diese Vorgehensweise kein Widerstand⁴⁰⁶. Nicht ganz so einvernehmlich verliefen die Diskussionen über eine andere Bestimmung, nämlich jene, dass den Standesherrn nur die Möglichkeit blieb, den weitergeleiteten Entwurf uneingeschränkt mitzutragen oder abzulehnen. Abweichend von § 180, nachdem es ihnen ebenso wie den Abgeordneten freistand, Anträge „unbedingt, oder mit beigefügten Modificationen“ anzunehmen, hatten sie kein Recht, bei den Etats einzelne Änderungen zu verlangen. Um trotzdem zu einem möglichst konsensfähigen Resultat zu kommen, sollten sich die Kammern im Vorfeld der getrennten Entscheidung gemeinsam beraten⁴⁰⁷. Diese Idee war umso sinnvoller, als die Stimmen beider Kammern durchgezählt würden, falls die zweite Kammer den Etat billigte, die erste ihn aber verwarf. Letztlich kam auf diese Weise zwar ein Mehrheitsbeschluss zu Stande, doch fühlten sich in der Kammer der Standesherrn einige Mitglieder überverteilt.

Namentlich Graf von Schäsberg vermisste ein „volles Veto“⁴⁰⁸ der ersten Kammer. Diese Regelung sei im Vergleich mit anderen Ländern eine Ausnahme. Der Graf kritisierte, dass es bei dem geplanten Verfahren unwahrscheinlich sei, dass sich am Ende das (negative) Votum der ersten Kammer durchsetzen würde. Damit diktiere die zweite Kammer praktisch den Beschluss⁴⁰⁹. Freiherr von Varnbüler vertrat eine andere Auffassung. Er wertete es geradezu als Vorteil für die erste Kammer, dass die Konstitution bei abweichenden Meinungen vorsah, alle Stimmen durchzuzählen. Auf diese Weise bestehe wenigstens die Chance, dass sich genügend Abgeordnete fänden, die ebenfalls mit ‚Nein‘ votierten. In Frankreich und England beispielsweise, wo es die Zusatzregelung nicht gab, besäßen die ersten

⁴⁰⁴ Vgl. BITZER, Regierung und Stände, S. 311–315; MOHL, Staatsrecht 1, S. 662–664. Zu den Motiven der Regierung, den Standesherrn in diesem Punkt „ein Stück ständischer Macht“ zu nehmen BRANDT, Parlamentarismus, S. 362 f.

⁴⁰⁵ Verhandlungen, Bd. 16, 44. Abt., Prot. 22 vom 18. September 1819, S. 99.

⁴⁰⁶ Graf von Schäsberg hielt lediglich dagegen, dass die in der zweiten Kammer Vertretenen zwar insgesamt mehr bezahlen würden als die Standesherrn, dass bei letzteren jedoch die individuelle Belastung größer sei.

⁴⁰⁷ BITZER, Regierung und Stände, S. 6 und BRANDT, Parlamentarismus, S. 362 f. weisen darauf hin, dass diese in der Verfassung vorgesehenen vertraulichen Besprechungen in der Praxis nicht oder nur selten stattfanden. Stattdessen wählten die Stände einen anderen Weg, um nicht erst am Ende der Etatberatungen vor einem Problem zu stehen: Die zweite Kammer informierte die erste in Etappen über das Beschlossene und diskutierte gegebenenfalls einzelne Punkte erneut, denen die Standesherrn nicht zustimmen wollten.

⁴⁰⁸ Verhandlungen, Bd. 16, 44. Abt., Prot. 22 vom 18. September 1819, S. 100.

⁴⁰⁹ Ebd., S. 102 f. Dazu BITZER, Regierung und Stände, S. 311.

Kammern im Grunde weniger Entscheidungsfreiheit; sie konnten kaum anders als mit ‚Ja‘ stimmen, wenn sie nicht riskieren wollten, das durch ihre Schuld der Staatsbetrieb ins Stocken geriete⁴¹⁰.

Vizepräsident von Weishaar begründete den Vorgang des Durchzählens damit, dass in Steuer- bzw. Etatfragen zwangsläufig eine Entscheidung gefällt werden müsse. Konnten sich die Kammern über andere Gesetze nicht einigen, traten diese einfach nicht in Kraft. Die Staatsfinanzierung musste hingegen permanent sichergestellt werden. Auf diesem Gebiet war eine Verzögerung bedenklich, eine Unterbrechung gefährlich. Von Schäsberg verwies auf die in anderen Ländern übliche Praxis, die alte Bewilligung fort dauern zu lassen, solange keine neue verabschiedet wurde. Eine derartige Lösung hielt der Vizepräsident in zweifacher Hinsicht für „sehr tadelnswert“⁴¹¹: Erstens könnte ein Antrag der zweiten Kammer auf Herabsetzung der Steuern daran scheitern und somit eine Abgabe weiterhin eingezogen werden, obwohl sie nicht länger als notwendig anerkannt wäre. Zweitens sei umgekehrt denkbar, dass die zweite Kammer eine zusätzliche Ausgabe genehmige, die erste diese aber ablehne, wodurch das Volk zumindest zeitweilig auf eine nützliche Einrichtung verzichten müsse.

Nachdem geklärt war, dass auch ein gemeinsamer Ausschuss kein geeignetes Mittel sei, um in strittigen Fällen eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung auszuhandeln, zumal dann nicht, wenn die zweite Kammer mehr Mitglieder stellen durfte als die erste⁴¹², entschloss sich die Ständeversammlung schließlich dazu, den § 181 in der ursprünglichen Form anzunehmen. In diesem Punkt setzten die Ständevertreter sozusagen intern ganz auf einen langfristigen Interessenausgleich.

Auf der Ebene von Regierung und Ständen gewann ebenfalls der Gedanke an eine funktionierende Einheit das Übergewicht, wenngleich die Eintracht auch hier nicht immer ungetrübt bleiben musste. Insgesamt war das dualistische, von gegenseitigem Misstrauen geprägte Oppositionsdenken einem gemeinsamen Vertrauen in die Verfassungsregelungen gewichen. Hierfür war entscheidend, dass Rechte und Pflichten beider Vertragspartner in Württemberg nicht nur konstitutionell festgelegt, sondern auch vereinbart waren. Der König hatte konsequent die Wiederherstellung der ständischen Steuerkasse als Beteiligung an der ausübenden Gewalt abgelehnt, mit dem Budgetrecht war den Ständen aber nunmehr ein legislatives Instrument an die Hand gegeben, das bei voller Ausschöpfung seines Potentials viel stärkere Auswirkungen auf den Exekutivbereich haben konnte⁴¹³. Davon mochten beide Seiten profitieren, denn

„[t]raditionsgemäß funktionierte die ständische Mitwirkung als Beschränkung und als Korrektiv. Im einheitlichen Staatswesen erbrachte sie der Entscheidung des Monarchen die zusätzliche Legitimation und trug zur Integration bei“⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Verhandlungen, Bd. 16, 44. Abt., Prot. 22 vom 18. September 1819, S. 103–106.

⁴¹¹ Ebd., S. 101.

⁴¹² Ebd., S. 108.

⁴¹³ Zur Wirkungskraft des Budgetrechts JELLINEK, Budgetrecht, S. 308.

⁴¹⁴ GRAWERT, Verfassungsstreit, S. 154.

Solange zwischen den Ständen und dem König Einigkeit herrschte, stärkten sie ihre Entscheidungen nach Maßgabe der Verfassungsvereinbarungen gegenseitig. Problematisch wurde es aber, wenn keine Übereinkunft erzielt werden konnte. Für diesen Fall sprachen die Paragraphen der Verfassung weder dem monarchischen Prinzip noch den ständischen Partizipationsrechten ein Übergewicht zu. Ohne Kompromiss drohte die ‚Staatsmaschine‘ wie einst in dualistischen Zeiten ins Stocken zu geraten. Um dies zu verhindern, blieb nur eine Lösung, nämlich die allseitige Verpflichtung, zum „Wohl des Landes“⁴¹⁵ zu handeln, was immer das genau bedeuten mochte. Mit den Worten von Karl Viktor Fricker gesprochen, verzichteten die Verhandlungspartner darauf, die „formellen Konsequenzen zu ziehen“ und verließen sich stattdessen auf ein „materielles Prinzip“⁴¹⁶. Das „Wohl des Landes“ verlangte auf der einen Seite von der Regierung, die Richtlinien für jede Art von Besteuerung einzuhalten. Auf der anderen Seite waren die Mitglieder der Kammern gehalten, bei der Bewilligung von Landesbeiträgen weder persönlichen Interessen zu folgen noch gutgläubig den Wünschen des Königs nachzugeben. Einzig was vonnöten war, durfte nicht verweigert werden, was dem Volk dienlich und zugleich erschwinglich schien, sollte nicht verwehrt bleiben⁴¹⁷.

In der Theorie klingen derartige Grundsätze plausibel und erfolgversprechend, in der Praxis aber liegt nicht immer klar auf der Hand, worin das „Wohl des Landes“ besteht. Ist nicht festgelegt, wem in strittigen Fragen die letzte Entscheidung vorbehalten bleibt, kreist das ganze System in gewisser Weise um sich selbst. Zu Recht verweist Fricker darauf, dass die Unschärfe des Prinzips „Wohl des Landes“ „gerade der wunde Fleck der württembergischen und anderer constitutionellen Verfassungen“⁴¹⁸ gewesen sei.

Dass 1819 eine Einigung zustande kam, lag nicht zuletzt daran, dass die Paragraphen der Verfassung auch manche konkrete Frage nicht endgültig beantworteten. Ungeklärt blieb beispielsweise, welche Konsequenzen eine Nichteinhaltung des verabschiedeten Etats haben würde⁴¹⁹. Eine Pflicht der Regierung, die Planung, die der Steuerbewilligung zugrunde lag, 1:1 umzusetzen, war in der Verfassung vom 25. September 1819 ebenso wenig explizit enthalten, wie ein Verfahren zum Umgang mit festgestellten Abweichungen oder gar Strafmaßnahmen bestimmt wurden. Angesichts der Tatsache, dass die Stände ihre eigene Kasse vor allem zu dem Zweck gefordert hatten, eine Fehlverwendung der Steuergelder auszuschlie-

⁴¹⁵ FRICKER, Entstehung, S. 189.

⁴¹⁶ Ebd.

⁴¹⁷ Vgl. ebd., S. 190f. Zum Unterschied zwischen der altrechtlichen Steuerbewilligung und der konstitutionellen Verfahrensweise vgl. JELLINEK, Budgetrecht, S. 309.

⁴¹⁸ FRICKER, Entstehung, S. 192.

⁴¹⁹ Dazu und zur allgemeinen Rechtsproblematik bei Etatüberschreitungen vgl. FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 165–172. Friauf erläutert die ab den 1830er Jahren üblich gewordene Praxis der Kammern, unautorisierte Ausgaben als nicht erfolgt zu betrachten und sie als noch vorhandenen Kassenvorrat von der Bedarfsrechnung in der folgenden Etatperiode abzuziehen (S. 167).

ßen, überrascht es, dass sie ihr Budgetrecht eher auf den Moment der Ausübung zu reduzieren schienen als ihm konstitutionell verankerte Nachhaltigkeit zu sichern. Den ständischen Verhandlungsführern Nachlässigkeit oder Kurzsichtigkeit zu unterstellen wäre jedoch wohl verfehlt, denn noch fast fünfzig Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung stellte Carl Freiherr von Czoernig fest:

„Einen formellen Abschluss im Ganzen, [...] oder eine förmliche Entlastung der Staatsregierung über die von ihr abgelegten Rechnungen, im Wege des Gesetzes, hat man in Württemberg bis jetzt nicht erforderlich gehalten“⁴²⁰.

4. Die konstitutionellen Finanzen in Württemberg – Ein Dualismus neuer Art?

Für die Machtverhältnisse in einem Staat ist es von erheblicher Bedeutung, wer für die Finanzierung der Staatstätigkeit welche Verantwortung übernimmt:

„Die Finanzfunktion ist die Schlüsselfunktion par excellence für die gesamte Verfassungsordnung. Indem der Verfassungsgeber[!] eine Entscheidung über die Kompetenzen im Rahmen des Budgetprozesses trifft, entscheidet er zugleich über die maßgebliche Regierungsform“⁴²¹.

Die württembergische Kombination von monarchischem Prinzip und ständischen Partizipationsrechten war folglich von Anfang an nicht widerspruchsfrei. In der Studie über die *Theorie und Praxis des Staatshaushaltsplanes im 19. Jahrhundert* von Erika Müller heißt es:

„Als Zeichen der Modernität gelten unter dem Aspekt der ständischen Mitwirkung beim Zustandekommen der Etats folgende Merkmale: Budgetierung zur Rechtfertigung der Ausgabenwirtschaft vor den Ständen, ständisches Steuerbewilligungsrecht, ständisches Ausgaben- und schließlich Budgetbewilligungsrecht“⁴²².

In diesem Kontext markiert die Festlegung auf einen „angenommenen Etat“, wie sie § 112 der Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 enthielt, eine wichtige Etappe auf dem Weg von einer passiven Aufsicht, über eine aktive Partizipation hin zur bindenden Entscheidungsmacht. Die Zeiten, in denen Etats einzig als „Wirtschaftspläne, die nur eine verwaltungsinterne – keine verfassungsrechtliche – Bedeutung hatten“⁴²³, verstanden wurden, gehörten endgültig der Vergangenheit an. Die Pflicht der Regierung, den Ständen den Hauptetat zur Prüfung, Anerkennung und Annahme vorzulegen, versetzte diese potentiell in die Lage, ein Urteil über die darin enthaltenen Posten zu fällen. Hier knüpften die Diskussionen darüber an, ob und in welchem Umfang die Stände berechtigt waren, einzelne Ausgaben zu geneh-

⁴²⁰ CZOERNIG, Einrichtungen, S. 64. Auch WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 17 weist auf das langfristige Fehlen einer Regelung auf Verfassungsebene hin.

⁴²¹ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 222.

⁴²² MÜLLER, Theorie und Praxis, S. 89.

⁴²³ Ebd., S. 88.

migen oder verbindlich abzulehnen bzw. überhaupt an ihrem Zustandekommen mitzuwirken⁴²⁴.

Horst Dreier stellt die interessante These auf, dass die „Struktureigentümlichkeiten“ des ständestaatlichen Steuerbewilligungsrechts, das stets mit einer Zweckbindung einherging, „eine dem modernen Haushaltsrecht unserer Tage sehr viel näherstehende Form dar[stelle] als das frühkonstitutionalistische“⁴²⁵. Das württembergische Beispiel bietet hier sogar Anhaltspunkte dafür, dass die Neuausrichtung am Althergebrachten im Einzelfall schon früher beginnen konnte: War die Zweckbindung von Steuern jahrhundertlang unbestrittene Praxis, stand ab 1815 aufgrund der veränderten Strukturen im Finanzwesen primär die Frage im Raum, inwieweit die Landesbeiträge zukünftig allgemein dazu dienen würden, eine Deckungslücke im Gesamtbedarf zu schließen. Hier ging es mehr um die Höhe der Landesbeiträge als um ihre Verwendung im Einzelnen. In der Schlussphase der Verhandlungen, vor allem aber nach dem Erlass der Konstitution 1819 verlagerte sich die Konzentration wieder stärker auf den Zweck der Ausgaben, dieses Mal jedoch unter deutlich anderen Voraussetzungen als in dualistischer Zeit. Da bei den Ausgaben – abgesehen von der Zivilliste – nicht mehr danach unterschieden wurde, ob sie vom Kammergut zu finanzieren oder aus Steuern zu bezahlen waren, galt das Interesse nun allen Posten gleichermaßen. Wenn schon, dann ging es darum, ein Urteil über Sinn und Notwendigkeit sämtlicher Ausgaben zu fällen.

Im August 1818 hatte Justizminister von Maucler den Sachverhalt noch folgendermaßen umrissen:

„Der Departements Minister, mit den Bedürfnissen seiner Administration am Besten bekannt, entwirft schon das Special Budget derselben; allerdings muß solches dem Finanz Minister ad monendum mitgetheilt werden, weil nur er übersehen kann; ob die Kräfte des Staats hinreichen, den Anforderungen der einzelnen Ministerien zu genügen. Dagegen gebührt die Entscheidung über die innere Zweckmäßigkeit der Anträge der Departements Chefs nur dem König“⁴²⁶.

Drei Jahre später hatte dieser Grundsatz an Aussagekraft verloren. Ein erster kleiner Hinweis auf das Ausmaß der ständischen Mitentscheidung über die „innere Zweckmäßigkeit“ steckt in einem Bericht des Ministers von Otto über die Etatverhandlungen von 1821. Dem Departement des Inneren wurde demnach gestattet, eine „Veterinäranstalt“ ins Leben zu rufen. Der Vorgang ist hier nur insofern relevant, als die entsprechende Ausgabenbewilligung zweigeteilt scheint. Wörtlich heißt es:

⁴²⁴ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S.105 merkt an, dass sich die diesbezüglichen Forderungen des Landtags allerdings nicht auf die explizit in der Verfassung gewährten Rechte gestützt hätten.

⁴²⁵ DREIER, Kampf, S.72.

⁴²⁶ HStAS, E 31 Bü 1556, Votum des Justizministers betr. Entwurf der Verordnung für Departementschefs betr. Anweisungen auf die Staatskasse vom 25. August 1818, [S.2f.].

„Die Stände haben der Errichtung einer solchen Anstalt beigestimmt, und für die Kosten ihrer Errichtung – 13.000 f[l.] – und für die Kosten der Unterhaltung in den Etatjahren 1821/22 und 1822/23 je – 3000 f[l.] – bewilligt“⁴²⁷.

Nur der zweite Teil betrifft den quantitativen Aspekt, d. h. die Höhe der Ausgaben. Der erste Teil hat dagegen eine qualitative Bedeutung, da er die Einrichtung an sich genehmigt. Zu großes Gewicht darf freilich einem solchen Einzelbeispiel nicht beigemessen werden, die Richtung der weiteren Entwicklung wird jedoch erkennbar. Im Zuge der Beratungen über den Etat für 1823/26 formulierte die Kammer der Abgeordneten ihre Erwartungen dahingehend,

„daß künftig nicht Institute errichtet oder erweitert, neue oder höhere Besoldungen geschaffen, überhaupt kostspielige Veränderungen getroffen werden, welche nicht mit dem Etat verabschiedet wurden, sondern daß dergleichen Vermehrungen des Staatsaufwands ja auf den nächstfolgenden Etat – und die vorgängige Verwilligung der Stände ausgesetzt werden“⁴²⁸.

Über neue Institutionen hatte der Landesherr früher allein entschieden und dem Land lediglich mitgeteilt, was es dafür bezahlten musste.

In der Praxis musste es kein Hindernis sein, dass die württembergische Ständeversammlung nach der Verfassung vom 25. September 1819 kein explizites Recht besaß, über den Zweck einer Ausgabe mitzubestimmen, spielten doch solche Überlegungen in der frühkonstitutionellen Phase ohnehin noch keine große Rolle. Die Frage, ob die Verfassung ihnen ein Ausgabenprüfungs- oder ein Ausgabenbewilligungsrecht einräumte, stellte sich für die Stände 1819 insofern nicht direkt, als für sie zwischen diesen Rechten kein Unterschied bestand⁴²⁹. Die Regierung ihrerseits zeigte sich anfangs tolerant gegenüber den Ansprüchen der Stände, so dass ihnen in den ersten Jahren des Verfassungslebens ein relativ großer Handlungsraum zur Verfügung stand⁴³⁰.

Eine andere Aussage der Kammer der Abgeordneten deutet darauf hin, dass ein Urteil über den Ausgabenzweck mit der Zeit sogar wichtiger werden konnte als die Ausgabenhöhe, oder doch zumindest zwischen beidem ein unauflöslicher Zusammenhang bestand. Verpackt in eine Kritik an den aktuellen Etatüberschreitungen hieß es in einer Eingabe der Stände vom 2. Juli 1827, sie könnten

⁴²⁷ HStAS, E 33 Bü 265, Vortrag des Ministers des Innern von Otto vom 1. Juni 1821, [S. 3 f.].

⁴²⁸ HStAS, E 33 Bü 1082, Beilage A zur Eingabe der Kammer der Abgeordneten, o. D. nach Begleitschreiben vom 8. Juli 1824.

⁴²⁹ Vgl. ROLLER, Budgetrecht, S. 6. Roller weist auf den für württembergische Verhältnisse bemerkenswerten Umstand hin, dass es hier bis 1830 keine Diskussion über die rechtliche Natur des Etats und der ständischen Befugnisse bei der Festsetzung der Posten gegeben habe. Dies wird nur dadurch erklärbar, dass sich die Stände auch ohne explizite Ermächtigung vollständig befugt fühlten (S. 11 f.).

⁴³⁰ Vgl. ebd., S. 98 f. MUSSGUG, Haushaltsplan hat zurecht darauf hingewiesen, dass durch die Praxis allmählich „ein gesichertes Gewohnheitsrecht“ (S. 117) entstanden sei, das die Regierung letztlich nicht mehr einfach übergehen konnte.

„ein Bedauern darüber nicht unterdrücken, daß dem von dem Minister vorgelegten Plane [...] nicht diejenige finanzielle Umsicht vorangegangen sey, welche die, von aller Verwaltung ausgeschlossenen, Stände mit Recht erwarten dürfen, wenn sie mit vollem Vertrauen für die Schöpfung oder Veränderung irgend einer Staatsanstalt im Wege der Gesetzgebung sich erklären sollen“⁴³¹.

Abgesehen davon, dass die Stände zu diesem Zeitpunkt offenbar voraussetzten, dass über Ausgabenzwecke weniger im Rahmen der Steuerbewilligung als vielmehr per Gesetz entschieden wurde, legt der Wortlaut nahe, dass sich die Bedingungen umgekehrt hatten: Galt früher der Grundsatz, dass erst der Bedarf anhand eines Ausgabevorhabens nachgewiesen werden musste, bevor Gelder bewilligt wurden, schien es inzwischen wichtiger, die Finanzierung zu klären, ehe über eine Investition entschieden wurde.

Das Mitbestimmungsrecht der Stände blieb zunächst undefiniert, zumal der Etat bzw. das Budget nach den Paragraphen der Verfassung funktionale Qualität hatte, wohingegen eine gesetzliche nicht behauptet wurde. Bis 1830 wurden nur separate Abgabengesetze erlassen⁴³², während hinter dem Budget an sich kein legislativer Akt stand⁴³³. Erst 1830 trat mit den jeweils für die Dauer der dreijährigen Etatperiode gültigen Finanzgesetzen eine Änderung ein. Der elementare Unterschied zwischen Abgaben- und Finanzgesetz bestand darin, dass letzteres den Hauptetat als Bestandteil einschloss⁴³⁴. Je weiter der Ausbau der Etatwirtschaft voranschritt, desto komplexer wurden die rechtlichen Deutungen der Finanzgesetze. Innerhalb der Gesamtgruppe der Gesetze nahmen sie von Anfang an eine Sonderstellung ein, da sie als einzige nicht auf Dauer angelegt waren, sondern nur den konkreten Handlungsrahmen für einen begrenzten Zeitraum absteckten. Da die exekutive Komponente überwog, schienen die Finanzgesetze ihrer spezifischen Ausprägung nach nur formell Gesetze zu sein, nicht jedoch materiell⁴³⁵. Diese Zwitterposition

⁴³¹ HStAS, E 33 Bü 1082, Eingabe der zweiten Kammer vom 2. Juli 1827, [S.3].

⁴³² Vgl. ROLLER, Budgetrecht, S.9.

⁴³³ Zur rechtlichen Behandlung des Budgets vor 1830 vgl. WINTERLIN, Verfassung, S.80; BRANDT, Parlamentarismus, S.370 f.

⁴³⁴ Die Verfügung vom 16. April 1830 trug erstmals die Bezeichnung „Finanzgesetz“ im Titel und begann mit den Worten: „Nachdem Wir den Haupt-Finanz-Etat [...] und die weiteren, das Finanzgesetz [...] bildenden Bestimmungen [...] festgestellt haben, so verordnen und verfügen Wir unter Zustimmung unserer getreuen Stände“. Direkt im Titel wird auf die Beilage verwiesen, die den Etat enthielt, abgedruckt in Staats- und Regierungsblatt, S.185–188 und Beilage. Zur Neuerung der Finanzgesetze vgl. WINTERLIN, Verfassung, S.80; ROLLER, Budgetrecht, S.34 f.; BITZER, Regierung und Stände, S.356 f. KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S.40 f. spricht in Zusammenhang mit der Verfassung von 1819 ebenfalls von Finanzgesetz, meint aber wohl das anfangs gültige Abgabengesetz. Im Finanzgesetz war das Budget ja gerade eingeschlossen und damit die von Kichler angesprochene wenn auch unwahrscheinliche Möglichkeit, dass das Gesetz verabschiedet, das Budget aber nicht angenommen wurde, undenkbar.

⁴³⁵ Zur Diskussion darüber, ob das Budget allein zum Bereich der Administration gehöre oder Gesetzesqualität besitze, ob es ein Gesetz im „materiellen“ und/oder „formellen“ Sinne sei vgl. ROLLER, Budgetrecht, S.45–48; MÜLLER, Theorie und Praxis, S.94 f. und 101–103;

rief unterschiedliche Reaktionen hervor: Die Regierung versuchte, sich möglichst viel Freiraum zu erhalten, während den Ständen daran gelegen war, die Bindungskraft der Finanzgesetze möglichst zu verstärken.

Ungeachtet der rechtlichen Feinheiten wurde aus der ursprünglichen Grundlage der Entscheidung ein Gegenstand der Entscheidung. Hier übernahm Württemberg abermals eine Vorreiterrolle, wie es schon bei der Formulierung der Fall gewesen war, dass der Etat anerkannt und angenommen sein müsse, um Gültigkeit zu besitzen⁴³⁶. Ab den 1830er Jahren bildeten die Budgets nicht mehr die summarische Basis, an der sich die Regierung beim Vollzug der Abgabengesetze orientierte, sondern sie verschmolzen mit den legislativen Beschlüssen zu einer Einheit. Hatten die Stände bisher zwar schon Posten im Etat verändern können, war dies doch rechtlich irrelevant geblieben. Ein Gesetz, das die Regierung nur gemeinsam mit den Ständen schaffen konnte, war dagegen im konstitutionellen Staat bindend. In dem Moment, in dem die Finanzgesetze uneingeschränkt als legislative Akte galten, d. h. ihr Inhalt nicht in formelle und materielle Komponenten geschieden und damit ein Teil aus der verbindlichen Mitentscheidung ausgeklammert wurde, gewann das Wort der Stände erheblich an Gewicht⁴³⁷. Inwieweit die Regierung ein politisches Ziel verfolgen konnte, hing schließlich maßgeblich davon ab, ob ihr die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung standen. Anders ausgedrückt: Ohne das Einverständnis der Kammern waren der Regierung bei der Beschaffung der Gelder ebenso wie bei der Ausführung ihrer Pläne die Hände gebunden – sofern sie den legalen Weg ging. Die Aufnahme der Etats in ein Gesetz markierte einen Wendepunkt. Deshalb gab es von Beginn an Versuche, den besonderen Eigenschaften der Finanzgesetze mit Hilfe geschickter Rechtskonstruktionen Herr zu werden. In den konstitutionellen Monarchien war es dabei immer auch ein Ziel, deren Wirkungskraft einzudämmen⁴³⁸.

Der Satz, mit dem Finanzminister Freiherr von Varnbüler die Neuerung bekanntgab, weist erstaunlicher Weise nicht im Geringsten darauf hin, dass der Minister ihr besondere Tragweite beigemessen hätte:

KICHLER, Entwicklung und Wandlung, S.7; GÖZ, Staatsrecht des Königreichs, S.258; WINTERLIN, Verfassung, S. 80; MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 7.

⁴³⁶ Vgl. ROLLER, Budgetrecht, S.34 f.

⁴³⁷ Zur Problematik der Budgets im Finanzgesetz vgl. MUSSGNUG, Beziehungen, S.10; FRICKER, Gesetz und Budget, S.401–409. Allein das Verhältnis von normierenden Abgabegesetzen und ermächtigenden Finanzgesetzen ist nur schwer definierbar und gab im Laufe des 19. Jahrhunderts Anlass zu zahlreichen staatsrechtlichen Diskussionen, vgl. dazu MOSTHAF, Steuerbewilligungsrecht, S.360 f.

⁴³⁸ Als Beispiele für die gegensätzlichen Interpretationen in den 1830er Jahren vgl. PFIZER, Recht und Gös, Umfang. Pfizer suchte darzulegen, dass einerseits auch das Finanzgesetz die Bindungskraft der übrigen Gesetze besitze und andererseits die Entscheidungsfreiheit der Kammern relativ groß sei. Gös verteidigte die bestehenden monarchischen Vorrechte gegen eine Auslegung der Verfassung, welche die Stände zu stark in den Bereich der Exekutive vordringen ließe; dazu MUSSGNUG, Haushaltsplan, S.116 f.

„Ich bin in der Form den bisherigen Abgabengesetzen gefolgt, mit der einzigen Ausnahme, daß ich den Haupt-Finanz Etat selbst als einen Theil des Finanz-Gesetzes aufnahm, was er der Wirkung nach immer gewesen ist und daher auch in der Form der Verkündigung seyn soll“⁴³⁹.

Während faktisch schon seit Inkrafttreten der Verfassung das Abgabengesetz an den zugrunde liegenden Etat rückgebunden war, wurde das Budget mit diesem Schritt nun nicht mehr als Verwaltungsakt behandelt, sondern offiziell zum Gegenstand der regulären Gesetzgebung gemacht:

„Mit der Vereinigung von Steueranforderungen und Budget unter dem gleichen gesetzlichen Dach war ein Modus öffentlicher Festlegung gefunden, der die Epoche überdauert hat“⁴⁴⁰.

Der Wortlaut der Aussage des Finanzministers legt allerdings nahe, dass die Änderung nicht als eine Erweiterung der ständischen Rechte gewertet wurde. Aus den Paragraphen der Verfassung vom 25. September 1819 geht indes nicht hervor, dass der Etat „der Wirkung nach“ eine Komponente des Finanzgesetzes war. Auch was über die Praxis der Etatvorlagen seit 1820 bekannt ist, lässt diesen Rückschluss kaum zu.

Aus den Protokollen des Geheimen Rats vom Dezember 1833 lässt sich dagegen ablesen, dass die Zeitgenossen die neue Verfahrensweise letztlich durchaus als eine Abkehr von den zuvor gültigen Regeln ansahen, die entsprechende Konsequenzen hatte⁴⁴¹. In den Sitzungen vom 18. und 19. Dezember 1833 wurde Folgendes erörtert: Bis 1830 habe die Regierung auf der Basis der Etatannahme stets ein Abgabengesetz bekannt gemacht, an dessen Gestaltung die Kammern jedoch nicht beteiligt worden seien. Für die Etatperiode 1830/33 sei ein Finanzgesetz vorgelegt worden und für 1833/36 erstmals der Entwurf eines Finanzgesetzes inklusive Etat. Über diesen Entwurf hätten die Stände eigentlich beraten sollen. Da dies nicht geschehen sei, sehe sich die Regierung nun trotz der geänderten Verfahrensweise gezwungen, das Finanzgesetz so zu veröffentlichen, wie sie allein es konzipiert hatte. Der Geheime Rat gab zu bedenken, dass hier zukünftig eine andere Regelung getroffen

⁴³⁹ HStAS, E 13 Bü 202, Bericht des Finanz-Ministers, womit das Finanz-Gesetz für die Etats-Periode von 1830–1833 vorgelegt wird vom 22. April 1830. Hatte es im Geheimen Rat 1818 noch eine Kontroverse darüber gegeben, ob die Etats vollständig öffentlich bekannt gemacht werden sollten, wurde es ab 1819 gängige Praxis, die verabschiedeten Hauptfinanz-etats gemeinsam mit den Finanzgesetzen im Staats- und Regierungsblatt zu publizieren. Die Änderungen, welche die Ständeversammlung gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Etats durchgesetzt hatte, erschienen ebenfalls in gedruckter Form unter dem Titel „Zusammenstellung der Beschlüsse der Ständeversammlung zu dem Entwurf des Hauptfinanz-etats und des Finanzgesetzes“, WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 9.

⁴⁴⁰ BRANDT, Parlamentarismus, S.371. ROLLER, Budgetrecht, S.35 hat die Feststellung gemacht, dass die Quellen kaum Aufschluss über die Motive für die rechtliche Neugestaltung geben.

⁴⁴¹ HStAS, E 33 Bü 1237, Sitzungsprotokoll des Geheimen Rates vom 18. und 19. Dezember 1833; HStAS, E 33 Bü 1087, Ergänzung zu den Protokollen vom 18. und 19. Dezember 1833 betr. Finanzgesetz vom 11. Dezember 1833.

werden müsse. Die Schwierigkeit bestehe allerdings darin, dass die zweite Kammer bei der Etatannahme gewisse Vorrechte genieße, da die Verfassung der ersten Kammer in diesem Sonderfall kein Vetorecht einräume. Um den Einfluss der Abgeordneten in Grenzen zu halten, schlug der Geheime Rat daher vor, das Durchzählen der Stimmen nur dann anzuwenden, wenn es um die Höhe der Abgaben ging. Im Gegensatz dazu sollte über den Einzug und die Verteilung der Steuern im Rahmen der gewöhnlichen Gesetzgebung entschieden werden, die beide Kammern gleichstellte. Diese Überlegungen zeigen, in welchem Maße die Aufnahme der Etats in die Finanzgesetze die Rechtslage komplizierter machte und den Einfluss der Ständeversammlung tendenziell vergrößerte. Die Etats waren dadurch enger an Beschlüsse rückgebunden, welche die ausführende Gewalt einerseits zum Handeln ermächtigten, andererseits in der Wahl der Mittel beschränkten⁴⁴².

Zusammenfassend lässt sich somit sagen: Während die Paragraphen der Verfassung vom 25. September 1819 die exekutiven und legislativen Aspekte des Budgetrechts noch nicht miteinander verknüpften, bildeten Etats und Finanzgesetze ein Jahrzehnt später eine Einheit. Am Beispiel dieser Veränderungen wird deutlich, inwieweit die ursprünglich an Prüfungsrechten orientierte negativ-beschränkende Funktion der Landesvertretung das Potential besaß, sich zu einer positiv-gestaltenden Kraft weiterzuentwickeln⁴⁴³. Nahm die Ständeversammlung aktiv Einfluss auf die Gestaltung des Etats, wirkte dies auf die politischen Entscheidungen der Regierung zurück.

In diesem Kontext lässt sich an weiteren Punkten veranschaulichen, wie die Bestimmungen der Verfassung auf längere Sicht betrachtet als Modernisierungsfaktoren wirkten, oder drastischer ausgedrückt, inwieweit „das Budgetrecht einmal zum Zeitzünder im konstitutionellen System werden konnte“⁴⁴⁴. Zum einen geht es dabei um die Frage, welche Entscheidungsfreiheit die Regierung nach der Verabschiedung der Etats noch besaß, und zum anderen, sozusagen als Gegenstück dazu, um die Frage, welche Entscheidungsmöglichkeiten die Stände vor bzw. bei der Aufstellung der Etats hatten.

Johannes Heckel stellt hierzu Folgendes fest:

„Das Budgetvollzugsgesetz ist, im Gegensatz zu dem Budgetfeststellungsgesetz der spät-konstitutionellen Epoche, das entscheidende Charakteristikum des frühkonstitutionellen Budgetrechts“⁴⁴⁵.

Diese Aussage ist jedoch nur dahingehend richtig, dass die Stände einerseits nicht aktiv an der Aufstellung der Etats mitwirkten, sondern nur insofern an der „Feststellung“ des Etats beteiligt waren, als er von ihnen „anerkannt und angenommen“ sein musste, und andererseits rechtmäßig nur verabschiedete Steuern erho-

⁴⁴² Zu den Spannungsfeldern entlang des Reformwegs in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ULLMANN, *Süddeutsche Finanzreformen*, S. 103–105 und 108 f.

⁴⁴³ Vgl. FRIAUF, *Staatshaushaltsplan*, S. 223 f.

⁴⁴⁴ BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 355.

⁴⁴⁵ HECKEL, *Entwicklung*, S. 363.

ben sowie im Etat vereinbarte Ausgaben geleistet werden durften⁴⁴⁶. Ein Zwang zum Budgetvollzug bestand aber nicht.

In seiner Begriffsbestimmung zu Budget und Haushaltsplan hat Paul Senf vom „Merkmal der *prinzipiellen Vollzugsverbindlichkeit*“⁴⁴⁷ gesprochen, darunter allerdings passend zu dem oben Gesagten lediglich die Auflage gefasst, dass die veranschlagten Ausgabeposten nicht überschritten werden dürfen. Dieses Verbot gilt zunächst für die Verwaltung, bei einer gesetzlichen Verabschiedung des Budgets grundsätzlich aber ebenso für die Regierung. In Württemberg war der Regent auch ohne gesetzliche Sanktion im engeren Sinne gehalten, nicht von dem Plan abzuweichen, der einer Steuerbewilligung zugrunde lag. Das hatte weniger damit zu tun, dass höhere Ausgaben an sich unzulässig waren, sondern mehr damit, dass die Regierung nicht im Nachhinein umdisponieren sollte, wodurch eventuell weitere Forderungen an das Land nötig wurden.

Soweit war die Lage klar. Aber hatte die Regierung lediglich das Recht, die bewilligten Gelder gemäß Etatvereinbarung zu verwenden oder war sie dazu sogar verpflichtet⁴⁴⁸? Die Antwort auf diese Frage ist durchaus folgenreich, denn Einsparungen mögen zwar im Allgemeinen als willkommen gelten, doch geringere oder ganz entfallende Aufwendungen können auch darauf zurückzuführen sein, dass bestimmte Zwecke entweder gar nicht oder zumindest nicht vollständig erreicht werden. Durfte die Regierung trotzdem allein entscheiden? Wichtig ist hierbei zu betonen, dass die Frage zunächst nur insofern relevant war, als sie sich auf den Zeitraum nach der Verabschiedung des Etats bezog, d. h. auf nachträgliche Änderungen. In einem nächsten Schritt kam dann noch die Überlegung hinzu, inwieweit die Ständeversammlung vorab neue Ausgabeposten vorschlagen oder eine Erhöhung der bestehenden beantragen konnte, die dann ebenfalls verbindlich waren.

Unstrittig war lediglich, dass aufgrund der Spezialität der Etats, Ersparnisse bei einem Posten nicht eigenmächtig von der Regierung auf einen anderen übertragen werden durften. Die Regierung schuldete den Ständen darüber Rechenschaft, dass dies nicht geschah. Keine Verantwortung trug sie dagegen für geringer oder höher ausfallende Einnahmen oder Ausgaben, sofern die Abweichungen nicht aktiv von ihr herbeigeführt worden waren. Komplizierter wurden die Verhältnisse bei den „Willensakten der Regierung“⁴⁴⁹. Hier gab es einen Unterschied zwischen den Einnahmen und den Ausgaben. Die Regierung war nicht befugt, ungenehmigte

⁴⁴⁶ Zur missverständlichen Formulierung von Heckel vgl. auch MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 105 Anm. 78.

⁴⁴⁷ SENF, Budget, S. 428.

⁴⁴⁸ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 186. Zur Frage der Verbindlichkeit auch MOHL, Staatsrecht 2, S. 755–760. Allgemein zur positiven und negativen Bindungswirkung von Etats, d. h. der Pflicht zur Ausgabe verabschiedeter Mittel und der Unzulässigkeit nicht verabschiedeter Ausgaben vgl. FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 129–164. Friauf (S. 93) weist zudem darauf hin, dass der Begriff „Ausgaben-Bewilligungsrecht“ unpräzise sei und besser von „Mitbestimmungsrecht“ gesprochen werden solle.

⁴⁴⁹ GAUPP, Staatsrecht, S. 207 bzw. GÖZ, Staatsrecht des Königreichs, S. 258.

Steuern zu erheben, bei allen anderen Einnahmen stand es ihr frei, den Ertrag zu erhöhen. Gleichzeitig war es ihr aber untersagt, ihn willkürlich zu vermindern, weil dies zu Lasten der Steuerzahler gehen konnte. Ausgaben, die mit den Ständen vereinbart waren, durfte die Regierung tätigen, musste es aber nach der staatsrechtlichen Auffassung des 19. Jahrhunderts nicht. Solange hier keine ausdrücklich anders lautende Bestimmung getroffen wurde, sicherte diese Freiheit die Regierung gegen missliebige Investitionswünsche der Stände selbst dann ab, wenn sie ihnen offiziell zustimmte und sie in den Etat aufnahm. Zusätzlich hatte sie die Möglichkeit, einer ständischen Entscheidung vorzugreifen, indem sie notwendige Ausgaben leistete, wenn diese anfielen, und die Genehmigung erst nachträglich einholte. In solchen Fällen trug die Regierung allerdings das Risiko⁴⁵⁰. Es gab somit nach wie vor gewichtige Unterschiede zwischen der rechtlichen Bedeutung der frühkonstitutionellen Etats und den späteren Vorlagen im Rahmen parlamentarischer Entscheidungsprozesse. Dies galt auch für so fortschrittliche Beispiele wie das württembergische.

Der Bericht des Ministers der Finanzen über die Etatberatungen vom Oktober 1833 dokumentiert, dass die württembergische Kammer der Abgeordneten von ihren Möglichkeiten schon bald aktiver Gebrauch machte als vom König gewünscht und erwartet. Hier geht es nicht nur um eines der Problemfelder ‚Gestaltungsfreiheit‘ und ‚Verbindlichkeit‘, sondern es spielten gleich beide eine Rolle. In dem Bericht ist die Rede davon, dass die zweite Kammer eine Reihe von Erhöhungen sowie die Aufnahme neuer Ausgabeposten beantragt habe. Dieser Vorgang an sich verdient schon Beachtung, markiert er doch eine Überschreitung des verfassungsmäßigen Kompetenzrahmens. Noch bemerkenswerter erscheint vor diesem Hintergrund, dass die Regierung geradezu um ihre eigene Position bangte. Der Finanzminister suchte nach einem Weg, die Initiative wieder an die Regierung zu bringen⁴⁵¹. Er schlug vor, dass die Stände ihre Entschlüsse zunächst in Form eines Nachtrags zum Etat vorlegen sollten. Zur Begründung hieß es:

„Durch die auf diese Weise Statt findende Wiederergriffung der Initiative von Seiten der Regierung würde vielleicht auch der in seinen Folgen nicht unwichtige Vortheil gewonnen, daß statt der bisherigen Verabschiedungsweise des Etats, wonach die zweite Kammer gewöhnlich den von ihr auf mannigfache Weise abgeänderten Regierungsetat ohne vorgängige Zustimmung der Regierung zur Abstimmung gebracht und so im Ganzen an die erste Kammer mitgetheilt hat, nun über den von der Regierung selbst modifizirten Etat abgestimmt würde. Dadurch wäre die Möglichkeit gegeben, daß, im Fall des Durchzählens der Stimmen der ersten u[nd] zweiten Kammer, erstere für die Regierungsanträge positiv zählen könnten, während bei der bisherigen Behandlungsweise durch das Mitzählen der Stimmen der ersten Kammer nur verhindert werden kann, daß der Regierung ein ihr

⁴⁵⁰ GAUPP, Staatsrecht, S. 207f. bzw. GÖZ, Staatsrecht des Königreichs, S. 258f.; WIDENMEYER, Etat- und Kassenwesen, S. 26–28. Widenmeyer weist darauf hin, dass unabhängig von der rechtlichen Situation eine „politische Verantwortung“ der Regierung für das Unterlassen von vereinbarten Ausgaben besteht.

⁴⁵¹ Zur problematischer werdenden Selbstverständlichkeit, mit der die Kammern auf die Etatposten einwirkten vgl. DREIER, Kampf, S. 75.

nicht erwünschter Etat aufgedrungen werden kann, im Übrigen aber dann letztere in die Nothwendigkeit gesetzt wird, die EtatVerhandlung mit der ersten [?] Kammer wieder von vorne anzufangen“⁴⁵².

Hier fällt besonders die Formulierung ins Auge, „daß der Regierung ein ihr nicht erwünschter Etat aufgedrungen werden“ könne. Ob diese Gefahr 1833 tatsächlich bestand, ist angesichts der Gesamtkonstellation der Rechte im Finanzwesen fraglich. Die Sorge, die der Finanzminister im Oktober 1833 äußerte, erscheint vor dem Hintergrund der verbleibenden Spielräume übertrieben. Die zeitliche Begrenztheit und die unvollkommene Bindungskraft nahmen den Finanzgesetzen und den Etats ja gerade die materielle Eigenschaft, welche die Regierung bei allen anderen Gesetzen uneingeschränkt zur Umsetzung zwang⁴⁵³. Gleichwohl war die Rechtslage undurchsichtiger geworden, seit die Etats als Bestandteil der Finanzgesetze galten. „Einem ständischen Mitwirkungsrecht bei der Regelung der Staatsfinanzen wohnte [...] zwangsläufig eine völlig andere Eigengesetzlichkeit inne“⁴⁵⁴ als sämtlichen anderen Kompetenzen, die ihnen eine Verfassung zugesprochen haben mochte. Auf diesem Feld hatte das monarchische System eine seiner härtesten Bewährungsproben zu bestehen. Hier konnte die Partizipationskultur mehr an Boden gewinnen als je zuvor. Die Zeit würde es zeigen⁴⁵⁵.

⁴⁵² HStAS, E 33 Bü 1086, Bericht des Finanzministeriums über Entschlüsse der Stände betr. Etat 1833/1836 vom 23. Oktober 1833, [S. 2]. Vermutlich ist im letzten Satz eigentlich die zweite Kammer gemeint, im Original wurde die Stelle mit Bleistift unterstrichen, dabei könnte es sich jedoch um eine spätere Markierung handeln.

⁴⁵³ Vgl. MUSSGNUG, Haushaltsplan, S. 95.

⁴⁵⁴ FRIAUF, Staatshaushaltsplan, S. 215.

⁴⁵⁵ BRANDT, Parlamentarismus, S. 361 führt aus, dass die württembergischen Kammern in den ersten Jahren kaum Änderungswünsche an den Etats einbrachten und somit das Bewilligungsverfahren meist ohne Auseinandersetzungen nach den Plänen der Regierung verlief.

V. Schlussbetrachtung

Die Präambel der Verfassung des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819 fasst die Entstehungsgeschichte und -bedingungen der Konstitution zusammen:

„Unseres [...] Herrn Vaters Majestät und Gnaden haben schon im Jahr 1815 auf die Errichtung einer Staats-Grundverfassung für das gesammte Königreich Württemberg ernstlichen Bedacht genommen, und zu diesem Ende [...] Unterhandlungen eröffnen lassen, welche unter Unserer Regierung bis in das Jahr 1817 fortgesetzt wurden.

Wiewohl damals der gewünschte Zweck nicht zu erreichen gewesen, so haben Wir denselben dennoch unverrückt im Auge behalten, und um einestheils der Uns, [...], obliegenden Verbindlichkeit zu Erfüllung des XIII. Artikels der Bundes-Acte, andernteils den Wünschen und Bitten Unserer getreuen Unterthanen [...], übereinstimmend mit Unserer eigenen Ueberzeugung, zu entsprechen, eine neue Stände-Versammlung auf den 13. Juli gegenwärtigen Jahres [...] berufen.

Nachdem nun über den Entwurf einer den früheren vertrags- und gesetzmäßigen Rechten und Freiheiten Unseres alten Stamm-Landes, sowie der damit vereinigten neuen Landestheile, zugleich auch den gegenwärtigen Verhältnissen möglichst angemessenen Grund-Verfassung die von der Stände-Versammlung hiezu besonders gewählten Mitglieder sich mit den von Uns ernannten Commissarien vorläufig beredet haben, [...]: so ist endlich durch höchste Entschließung und allerunterthänigste Gegen-Erklärung eine vollkommene beiderseitige Vereinigung [...] zu Stande gekommen“¹.

Abgesehen davon, dass König Wilhelms Vater, Friedrich I., ursprünglich gar nicht die Absicht hatte, mit den Ständen über die neue „Staats-Grundverfassung“ zu diskutieren, sondern es allein dem Widerstand der Ständeversammlung zu verdanken ist, dass Württemberg keine Konstitution erhielt, die ein „oktroiertes Gnadengeschenk“² war, vermitteln diese einleitenden Worte das richtige Bild. Besondere Aufmerksamkeit verdient der letzte zitierte Absatz, unterstreicht er doch nicht nur den Kompromisscharakter der ‚Vertragsverfassung‘, sondern lässt auch erahnen, mit welchen Herausforderungen zu kämpfen gewesen war, ehe das Werk in seiner endgültigen Fassung vorlag: Zum einen sollte die Konstitution mit „den früheren vertrags- und gesetzmäßigen Rechten und Freiheiten Unseres alten Stamm-Landes“ in Einklang stehen, zum anderen aber eine den „gegenwärtigen Verhältnissen möglichst angemessene [...] Grund-Verfassung“ sein, d. h. mit anderen Worten, der Rangerhöhung des reichsintegrierten Herzogtums zum souveränen Königreich und der Vereinigung Altwürttembergs mit den 1803 erworbenen neuwürttembergischen Gebieten zu einem Gesamtstaat Rechnung tragen. Dass beides gleichzeitig verwirklicht werden konnte, ist das gemeinsame Verdienst von Landesherrn und Ständen. Anstelle der Konstitution von 1815, die den radi-

¹ Zitiert nach FRICKER, Verfassungsurkunde, S. 505 f.

² GRUBE, Landtag, S. 507.

kalen Bruch mit dem Alten Recht, wie er 1805/06 erfolgt war, offiziell fixiert hätte, trat eine Verfassung in Kraft, in der Altes neben Neuem seinen Platz fand.

Hartwig Brandt hat die Ereignisse nach dem gescheiterten königlichen Vorstoß vom 15. März 1815 folgendermaßen charakterisiert:

„Der Prozeß der Verfassungsgebung [!] hat in Württemberg einen Zeitraum von mehr als vier Jahren benötigt, um sich von den Bleigewichten der Tradition zu befreien“³.

Dies ist zwar grundsätzlich der Fall gewesen, die Wortwahl im Speziellen wirft jedoch ein zu schlechtes Licht auf die „Tradition“, die einen durchaus positiven Beitrag zur württembergischen Verfassungsentwicklung im frühen 19. Jahrhundert lieferte. In vier Schritten wurde in den vorstehenden Kapiteln die Spur dieses Beitrags verfolgt, wobei nicht nur die in einem Aufsatz von Wolfgang Neugebauer gestellte Aufgabe erfüllt wurde, staatliche und ständische Quellen stärker aufeinander zu beziehen⁴. Die zahlreichen Quellen auf ständischer Seite motivierten darüber hinaus dazu, die Binnenstruktur ihrer Argumentation aufzuschlüsseln, um dadurch das Verhältnis von Kontinuität und Diskontinuität aus der Perspektive der Landesvertreter besser ausloten zu können.

Im Ergebnis ließen sich noch deutlich vielschichtigere Erkenntnisse über die Beharrungstendenzen einerseits und die Bereitschaft zur Veränderung andererseits gewinnen als erwartet. So sind sowohl für die langwierige Verteidigung des Alten Rechts durch die Stände als auch für den raschen Reformprozess der Regierung hemmende wie fördernde Auswirkungen auf die konstitutionelle Entwicklung des Staates zu verzeichnen. Die Wirkungskraft variierte allerdings. Während den Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsmaßnahmen der Regenten ein nachhaltiger Erfolg beschieden war, pendelten die Forderungen und Vorschläge der Stände zwischen konstruktiven Beiträgen und sturer Verweigerung.

Die Materialdichte ließ es leider kaum zu, die Beiträge einzelner Regierungs- oder Ständevertreter gebündelt zu präsentieren. Dies hätte erlaubt, den Blick stärker auf Kontinuitäten und Diskontinuitäten in persönlichen Überzeugungen und Denkweisen zu richten. Aber auch in der Gesamtschau bietet sich ein differenziertes Bild von Kontinuität und Diskontinuität, das die These von Wolfgang Neugebauer stützt, die Finanzgeschichte der Jahrzehnte um 1800 vermöge allgemein „einen zentralen Beitrag zur Analyse von Kausalitäten und Phänomenen in jener Epoche beschleunigten Wandels“⁵ zu leisten. Anhand der Quellen konnte für Württemberg mit seiner ausgehandelten Konstitution insgesamt darlegt werden, inwieweit die Landesvertretung durch die staatlichen Reformprozesse „Partizipationsspielräume“⁶ verlor, die für die neue Ordnung von Nutzen hätten sein können bzw. inwieweit dies gerade nicht der Fall war und warum. Konkret ist in

³ BRANDT, Parlamentarismus, S. 31.

⁴ NEUGEBAUER, Finanzprobleme, S. 124.

⁵ DERS., Finanzgeschichte, S. 12.

⁶ Ebd., S. 15.

den vorangehenden Kapiteln am Beispiel der ‚Finanzverfassungsgebung‘ aufgezeigt worden, wie zäh sich die Auseinandersetzungen in Einzelfragen gestalten konnten und welche Bedeutung der Kompromissfindung gerade in diesem Bereich insofern zukam, als die unterschiedlichen Vorstellungen über die angemessene Einrichtung des Finanzwesens zwei Staatskonzepte spiegelten, die in entscheidenden Punkten nur eine geringe Schnittmenge besaßen.

Der in Württemberg jahrhundertlang tradierte landesherrlich-ständische Dualismus setzte auf konstruktive Zusammenarbeit zwischen Regierung und Ständen, wengleich beide Seiten in einem gewissen Oppositionsverhältnis zueinander standen. Durch die Geldnöte des Herzogs hervorgerufen existierte zwischen dem Land und dem Regenten seit 1514 eine vor allem finanziell motivierte Vertragspartnerschaft. Der württembergische Dualismus war vor diesem Hintergrund in erster Linie ein Finanzdualismus, der seinen Ausdruck wiederum darin fand, dass es die Stände für wichtig erachteten, eine institutionelle Absicherung gegen mögliche Missachtung ihrer Rechte zu besitzen. Solange sie sich nicht als Teil eines übergeordneten, abstrakten Staatswesens definierten, das Regent und Land gleichermaßen einschloss, hielten die Stände insbesondere eine eigene Steuerrkasse für unentbehrlich. An diesem Element des Alten Rechts hingen die „Bleigewichte der Tradition“⁷, von denen Hartwig Brandt spricht, wie an keinem anderen.

Die Auffassung der Regierung von einer konstitutionellen Monarchie vertrug sich nicht mehr mit den althergebrachten finanzadministrativen Kompetenzen der Stände. Die Verfassungsgebung markierte zwar die Abkehr vom Absolutismus, durfte aber den König nicht an der Ausübung seiner monarchischen Rechte hindern. Eine separate ständische Kassenhaltung kam zwangsläufig nicht in Frage, denn dem König als Staatsoberhaupt sollten nicht nur die exekutiven Aufgaben uneingeschränkt vorbehalten bleiben, sondern es galt auch auszuschließen, dass der Regent zu stark von der Kooperationsbereitschaft der Stände abhängig wäre. Nicht zuletzt den hohen, hauptsächlich durch Kriegskosten hervorgerufenen, finanziellen Belastungen, denen Württemberg um 1800 ebenso Herr werden musste wie die europäischen Nachbarländer, kam dabei durchaus „eine strukturelle Bedeutung“⁸ zu, die nicht erst im eigentlichen Prozess der Konstitutionalisierung Wirkung zeigte. Angefangen hatte die Neuorganisation des württembergischen Finanzwesens schon 1806, unmittelbar nachdem Friedrich I. zum souveränen König aufgestiegen war. Ohne Zeit zu verlieren begann der Monarch damit, die alten dualistischen Strukturen auf ihrem traditionellen Kerngebiet aufzubrechen, sofern er sie nicht gänzlich beseitigte.

Im Zuge der Verfassungsverhandlungen kam es bei den württembergischen Königen und mehr noch bei Ständen zu einem entscheidenden Einstellungswandel. Beide Seiten fanden in der Überzeugung zusammen, dass Landesherr und Stände keine Gegner mehr seien, sondern im konstitutionellen Staatswesen auf eine Weise

⁷ BRANDT, Parlamentarismus, S. 31.

⁸ OBENAU, Finanzkrise und Verfassungsgebung, S. 70.

vereint, die für das Finanzwesen neue Grundlagen schuf. Im Laufe der Zeit gewann ein Dualismus konstitutioneller Art an Konturen. Überlegungen reiften, Kompromisse wurden gefunden, aber ebenso manche Pläne blockiert. Mit den Organisationsedikten von 1817/18 läutete König Wilhelm I. die Schlussphase in der Finanzdiskussion ein, indem er Fakten schuf und erfolgreich neue Wege erprobte. Die Verfassung vom 25. September 1819 setzte den Schlussstein mit einer „durch einseitigen Willen nicht mehr widerrufbare[n] Kodifikation“⁹. Entscheidend ist, dass Landesherr und Stände mit diesem Schritt eine neue Vertragspartnerschaft eingingen; weder dauerte die alte fort, noch gelang es den Ständen, nahtlos wieder an die Zustände vor 1806 anzuknüpfen. Das bewusste Erinnern spielte aber eine wesentliche Rolle. Die Rückbesinnung auf Gutes wie Schlechtes im Alten Recht beeinflusste die Gestaltung der Staatsordnung ab 1815. Das galt insbesondere für das Finanzwesen.

Die Beispiele für bewusstes Wiederaufgreifen von traditionellen Einrichtungen und Verfahrensweisen sind vielfältig und wirken bisweilen auf den ersten Blick unscheinbar. In eine Liste lassen sie sich nicht zusammenfassen. Unter Schlagworten wie Steuerbewilligungsrecht und Wahrung der Landesrechte, Sicherung des Kredits und Vertragserhaltung oder ‚ständische Steuerkasse als Verfassungsgarantie‘ summierte sich eine zu große Zahl von Einzelfaktoren. Das Veränderungspotential lag dennoch oft im Detail. Gemeinsam ist den Bezugspunkten außer der Tradition eines: Sie alle spiegeln die funktionale Seite der Stände im Alten Recht und weisen damit den Weg für die Analyse der funktionalen Kontinuität in einer Phase des tiefgreifenden Wandels. In den Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Ständen vom Reformlandtag 1797/99 bis zu den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts wurden jene Nuancen der Überlieferung greifbar, auf deren Erkenntnispotential namentlich Wolfgang Neugebauer schon vor mehr als zwanzig Jahren hingewiesen hat.

Die bis ins Detail nachvollziehbaren Abläufe zeigen, dass die Ausstrahlung der Finanzen auf den gesamten politischen Bereich in Württemberg nicht erst in den Reformen und Verfassungsdiskussionen nach 1806 erkennbar wird, sondern bereits in den Jahren um den Landtag von 1797/99 zum Tragen kommt. Finanzen und politische Partizipation standen damit nachweislich vor 1800 in einem engen Verhältnis zueinander¹⁰. Die eingehende Untersuchung der funktionalen Verbindungsstränge zwischen den Finanzordnungen der dualistischen und absolutistischen, der konstitutionalisierenden und schließlich der frühkonstitutionellen Phase hat die Vermutung bestätigt, dass das von Eberhard Weis gefällte pauschale Urteil, die lebhaften Diskussionen der Zeit von 1795 bis 1805 seien von keinem konstruktiven Nutzen gewesen und auch die Modernisierung zwischen 1806 und 1818/1819 sei „in keiner Weise das Werk der Stände, denen sie auch keine Impulse verdankte“¹¹,

⁹ BRANDT, *Parlamentarismus*, S. 323.

¹⁰ KLOOSTERHUIS/NEUGEBAUER, *Krise*.

¹¹ WEIS, *Kontinuität und Diskontinuität*, S. 229 und 231.

den komplexen Entwicklungslinien der Jahrzehnte zwischen 1797/99 und 1819 nicht gerecht wird.

Wolfgang Neugebauer hat für Preußen herausgestellt, dass es dort nicht „eine Szene stagnierender innerständischer Diskussion, die nur auf ältere Privilegien rekurrierte“, gegeben habe, sondern bereits 1798, dann erneut um 1810 „politische Optionen“ besprochen worden seien, die sich nicht an einem „Schema immobiler Traditionalität“¹² orientierten. Für Württemberg gilt dies – das hat die umfassende Analyse ergeben – mindestens im selben Maße. Zugleich findet sich hier ein herausragendes Beispiel für eine Kontinuität, die auf bewusster Rückbesinnung beruht und die Erinnerung für die Zukunft nutzbar macht. In Württemberg begleitete eine „geschichtswissenschaftliche[...] Politikberatung [...], die auch nach außen drang“¹³, nicht erst den Verhandlungsprozess in den Jahren 1815–1819.

Die rund um den Reformlandtag von 1797/99 entstandenen Quellen dokumentieren, dass nicht nur die Regierung, sondern auch die Stände schon Ende des 18. Jahrhunderts systemimmanente Probleme erkannten, die eine Neuausrichtung erforderten. Es waren allerdings nicht die Mitglieder des Ausschusses, die hier auf Veränderungen drängten, hatten sie sich doch in den Jahrzehnten zuvor in eine komfortable Lage gebracht, die sie aus eigenem Antrieb nicht aufgeben hätten. Ein Blick auf die Handlungsweisen des Ausschusses allein würde somit kaum reformerischen Eifer auf ständischer Seite erkennen lassen. Das eigenmächtige Vorgehen des Ausschusses erregte aber keineswegs nur das Missfallen des Regenten; die Gefahr, dass die Oligarchisierung weiter voranschreiten würde, stand auch der Gesamtheit der Ständevertreter vor Augen. Während die Regierung gern ihren Widerpart ausgeschaltet hätte, ging es den Ständen darum, die Macht des Ausschusses wieder unter die Kontrolle der Versammlung zu bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, hielten es die Stände für nötig, die Verwendung der geheimen Truhengelder, d. h. jener verborgenen Rücklagen, mit denen beispielsweise die außenpolitischen Aktivitäten der Stände finanziert wurden, strenger Regeln zu unterwerfen. Bis zu einem gewissen Grad waren die Interessen der Regierung und der Landstände in diesem Punkt deckungsgleich.

Nach Kontinuitätslinien Ausschau haltend hat die Analyse gezeigt, dass die ständischen Bedenken gegenüber der Geheimen Truhe in der Verhandlungsphase ab 1815 wieder auflebten. Nun ging es jedoch nicht mehr nur um die Regulierung, sondern um die Wiedereinführung der 1806 beseitigten Institution. Endgültig auf die Geheime Truhe zu verzichten, fiel den Ständen nicht leicht, denn einige Wortführer sahen in ihr nicht weniger als die eigentliche Garantie der Verfassung. Schließlich setzten sich jedoch diejenigen durch, für welche das Risiko des Missbrauchs, wie er in der Vergangenheit vorgekommen war, schwerer wog als der Nutzen. Einer Mehrheit war es entschieden wichtiger, den alten Einfluss auf die Steuerverwaltung zurückzugewinnen als wieder über eine Geheimkasse zu verfügen.

¹² NEUGEBAUER, Finanzprobleme, S. 136.

¹³ DERS., Landstände, S. 84.

Die Diskussion über die Geheime Truhe ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass jenseits der Kontroversen zwischen Ständevertretern und Regierung stets auch Meinungsverschiedenheiten unter den Ständen zu verzeichnen sind. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass selbst diejenigen, die grundsätzlich für das Alte Recht eintraten, in Einzelfragen gegensätzlicher Ansicht sein konnten. Sie einte zwar das Ziel, aber sie sahen unterschiedliche Wege dorthin. Die ausführlichen Stellungnahmen lassen durchweg eine intensive Beschäftigung mit den verschiedenen Themen erkennen. Behauptungen, Vorschläge und Kritik blieben selten oberflächlich, sondern ruhten zumeist auf in sich schlüssigen Begründungen, die nicht selten weit in die württembergische Geschichte ausgriffen.

Lässt sich im Falle der Geheimen Truhe vor allem eine Kontinuität im Problembewusstsein erkennen, gibt es auch Beispiele für die gedankliche Weiterentwicklung von Lösungsansätzen. Bereits auf dem Reformlandtag von 1797/99 versuchten die Landstände, den Regenten auf die Mitteilung von aussagekräftigen Kammerplänen im Vorfeld einer Steuerbewilligung festzulegen. Ähnlich wie bei der Beurteilung der Repräsentationsformen muss auch bei der Bewertung von finanzpolitischen oder administrativen Instrumentarien der zeitgenössische Kontext berücksichtigt werden. Die Kammerpläne waren keine Etats, sondern allenfalls deren Vorläufer. Die Idee dahinter ist jedoch so unterschiedlich nicht: In beiden Fällen ging es zunächst darum, einen Überblick über die Einnahmen zu erhalten. Das Interesse galt primär den Einnahmen, auf welche Weise der Landesherr die Ausgaben danach ausrichtete, lag in seiner Hand. Der Nutzen der Übersichten wurde zudem dadurch eingeschränkt, dass die darin ausgewiesenen Werte oft ungenau waren. Dennoch sahen die Stände in den Kammerplänen recht früh ein Mittel, um den Beihilfebedarf besser einschätzen zu können. Auf dem Weg zur Konstitution gewannen dann Überlegungen an Bedeutung, Etats zur Grundlage der Steuerbewilligung zu machen. Mochten entsprechende Maßnahmen auch von der Regierung vorangetrieben werden, waren die Stände doch keineswegs dagegen. Sie hatten sich sogar schon früher, wenngleich in bescheidenerem Ausmaß, dafür eingesetzt, das Kammerplanwesen zu verbessern und mit erweiterten Funktionen zu versehen, während die Regierung dafür erst entschlossen eintrat, als das alte System die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit bereits überschritten hatte.

Für die absolutistische Phase von 1803 bis 1815 wurde einerseits deutlich, wie stark sich die Zentraladministration, die König Friedrich I. zunächst zwischen 1803 und 1806 in den getrennt regierten neuwürttembergischen Landesteilen eingeführt hatte und ab 1806 auf das ganze Königreich übertrug, von dem altwürttembergischen System, gekennzeichnet durch eine landesherrlich-ständische Doppelverwaltung, unterschied. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass die Stände selbst noch an Verbesserungen arbeiteten, bis der Monarch ihnen die Möglichkeit dazu nahm. Eines ihrer Hauptanliegen war der Ausbau des Rechnungswesens. Die Regierung kam ebenfalls nicht umhin, dieses Projekt anzugehen, wollte sie die neuen Organisationsformen praktisch einsetzbar machen. Auch hier gibt es eine

Schnittmenge der Interessen und Beiträge zu ihrer Umsetzung. Auch in diesem Fall waren manche ständischen Ideen älter als jene der Regierung.

Aus den überlieferten Schriftstücken der Verhandlungsphase ab 1815 wird ersichtlich, wie schwer die württembergischen Stände sich trotz vorhandener Reformbereitschaft dazu durchringen konnten, Altes gegen Neues einzutauschen. Die Stände sahen in der Rückkehr zu den alten Institutionen noch lange das beste Mittel, ihre Rechte abzusichern. Besonders wichtig blieb ihnen das unabhängige Finanzsystem mit der Bewilligung und Erhebung, Verwahrung und Weiterleitung der Steuern, in dessen Zentrum die ständische Steuerkasse stand. Der richtungsweisende Ansatz von Finanzminister Karl August Freiherrn von Malchus war, dem Kontrollbedürfnis der Stände durch die rechtlich abgesicherte Einbindung in einen normierten „Budgetkreislauf“ zu begegnen und so der Exekutive das Verwaltungsmonopol zu sichern¹⁴. Unter der Voraussetzung, dass Steuern dazu dienen, den Bedarf des Staates, nicht den des Regenten zu decken, und im Vertrauen darauf, dass weder die Regierung noch die Ständeversammlung bei der Erhebung oder Verweigerung egoistische Ziele verfolgen würden, erschienen Steuern in einem ganz anderen Licht als unter den dualistischen Bedingungen, die über Jahrhunderte das Herzogtum Württemberg geprägt hatten.

Bislang war in der Forschung nicht deutlich geworden, in welchem Maße die Konsensfindung im württembergischen Verfassungsstreit über den entschlossen verteidigten Anspruch der Stände verlief, die vereinbarungsgemäße Verwendung der Steuergelder zu garantieren. Verschiedentlich ist zwar anerkannt worden, dass „der Landtag nie nur ein retardierendes Element“ war, er vielmehr „eine Tradition ständischer Mitwirkung, der Verkörperung des Landes und der Wahrung der Interessen der Untertanen gegenüber dem Monarchen“¹⁵ am Leben erhalten habe. Andererseits fehlte es bisher an konkreten Beispielen für den positiv-gestaltenden Einfluss der Stände auf den Prozess der Konstitutionalisierung. Ein solches ist mit der hier analysierten Aus- und Umgestaltung der Kompetenzen im Finanzbereich gefunden. Die Quellen zeigen, wie gründlich die Stände hier die Vor- und Nachteile abwogen und wie detailliert und vielfältig ihre eigenen Vorschläge waren. Das umfassende Budgetrecht, das der württembergische Landtag nach 1819 besaß, jenes „progressive [...] Moment [...], welches geeignet schien, das System für künftige Entwicklungen zu öffnen“¹⁶, ist das Resultat ausgiebiger Verhandlungen, und die Hartnäckigkeit der Stände hat es mitgeformt.

Der gesamte Komplex der gesellschaftlichen Veränderungen und der politischen Tendenzen, die eine Neuordnung der Finanzstrukturen hervorriefen, blieb bei der Untersuchung zugunsten klassischer (staats)rechtlicher Aspekte ausgeklammert. Letztere allein haben jedoch bereits deutlich die „Polyfunktionalität“ von Steuern und Staatsfinanzen hervortreten lassen, von der Rudolf Braun 1977 in den *Studien*

¹⁴ Vgl. ULLMANN, Malchus, S. 432.

¹⁵ STICKLER, Landschaft, S. 102.

¹⁶ BRANDT, Parlamentarismus, S. 31.

zum Beginn der modernen Welt gesprochen hat¹⁷. Dass Fragen der Staatsfinanzierung nicht isoliert betrachtet werden können, unterstreichen die Ergebnisse der Arbeit mit Blick auf die konstitutionelle Ebene zweifelsfrei. Jenseits der objektiven Beziehung zwischen Verfassung und Finanzen kam hier für Württemberg noch der subjektive Faktor der ständischen Partizipationskultur als Moment der Kontinuität hinzu, der seinerseits hemmend wie fördernd wirken konnte.

Karl Viktor Fricker schloss seinen Aufsatz über die Entstehung der württembergischen Verfassung mit der Feststellung, dass im dualistischen Gefüge „unzweifelhaft“ ein „Coordinationsverhältniss“ von Regierung und Ständen bestanden habe, während durch die am monarchischen Prinzip ausgerichtete württembergische Verfassung von 1819 wie auch durch andere Werke der frühkonstitutionellen Phase eine Art Schwebezustand entstanden sei, indem diese nicht explizit bestimmten, wem im Konfliktfall das letzte Wort zustehe¹⁸. Im „Wohl des Landes“ sei das Leitmotiv der konstitutionellen Monarchie zu sehen, „das Fürst und Ständen gleichmässig als Richtschnur geltend die Vermittlung der divergierenden Standpunkte bilden sollte“¹⁹. Durch den Umstand, dass einerseits die Verfassung keiner Meinung explizit den Vorrang einräumte, andererseits stets aufs Neue entschieden werden musste, was das „Wohl des Landes“ verlangte, seien beide Seiten fortwährend zum Verhandeln gezwungen gewesen. Die neue Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Ständen spiegelte somit einen Dualismus „anderer Natur“²⁰, der seinen Ausdruck nicht zuletzt im Bereich des Finanzwesens fand. Das Entwicklungspotential auf diesem Gebiet hat Hartwig Brandt treffend beschrieben:

„In der ständischen Steuer- und Etatbewilligung offenbarte der monarchische Staat seine schwache, seine verletzbare Seite. In Ansehung des Haushaltsrechts der Landtage war das konstitutionelle System, entgegen allen sonstigen Festlegungen, immer ein virtuell parlamentarisches“²¹.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen und den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit, erhält die Zusage, die der königliche Vermittler Freiherr von Wangenheim den Ständen 1815 gemacht hatte, eine ungeahnte Aussagekraft:

„Und Ihr sollt ja nicht blind vertrauen, Ihr sollt ja überall, und auch in Kassensachen so sehen, daß nichts vor euch verborgen bleiben könne in der ganzen Staatshaushaltung“²².

Aus der Perspektive der funktionalen Kontinuität, bei Betonung des ‚Wozu‘ und ‚Wobei‘ erscheinen die Finanzen als ‚roter Faden‘ der ständischen Partizipationskultur, der 1806 zwar durchgeschnitten wurde, dessen Enden sich jedoch nach 1815 wieder zusammenknüpfen ließen, ohne dass er an Reißfestigkeit verloren hätte.

¹⁷ BRAUN, Steuern und Staatsfinanzen, S. 258 f.

¹⁸ FRICKER, Entstehung, S. 193.

¹⁹ Ebd., S. 189.

²⁰ Ebd., S. 193.

²¹ BRANDT, Parlamentarismus, S. 345.

²² WANGENHEIM, Idee, S. 246.

Die Phase zwischen 1797/99 und 1819 hat sich für Württemberg insgesamt als fruchtbarer Boden für eine Analyse von Kontinuität im Zeichen des Wandels erwiesen. Verfassung und Finanzen verbanden sich in diesen Jahrzehnten zu einer Einheit, die einerseits an manchem alten Ballast zu tragen hatte, davon andererseits jedoch nicht niedergedrückt oder geschwächt wurde. Im Gegenteil half bisweilen der Rückgriff auf traditionelle Elemente, wie ihn die Stände konsequent einforderten, Hürden sicherer zu überwinden, die auf dem Weg zur Verfassungsstaatlichkeit in allen europäischen Ländern in ähnlicher Weise auftauchten. Ein Vergleich der Entwicklungsprozesse in verschiedenen Staaten, an dem Wolfgang Neugebauer arbeitet, verspricht vor diesem Hintergrund wichtige Erkenntnisse, die das Profil der Diskussion über Kontinuität und Diskontinuität abrunden werden²³.

1819 besaß das Königreich Württemberg eine Verfassung, die in einem langwierigen Prozess gereift und nicht nach einer „bestimmten [...] Schablone abgefaßt“²⁴ war. Das Königreich wurde ‚vertraglich‘ zum konstitutionellen Staat. Mit der „vollkommene[n] beiderseitige[n] Vereinigung“ knüpfte die Verfassung vom 25. September 1819 an die lange Tradition der Übereinkünfte zwischen Landesherren und Ständen in Württemberg an. Die Form der Verfassung beruhte in Württemberg nicht auf einem neuen, sondern einem alten Konzept und „[i]nsofern war eine Kontinuitätslinie gegeben, die auf den altrechtlichen Vertragsgedanken, nicht auf den modernen Gesellschaftsvertrag hinausläuft“²⁵. Damit ist nicht gesagt, dass dies negative Konsequenzen für die Landesrechte haben musste. Die „Bleigewichte der Tradition“ hatten besonders in Fragen der Finanzverwaltung den Ausgleich erschwert, aber sie hatten auch verhindert, dass Landesrechte umgestaltet wurden, bevor eine für Regierung und Stände gleichermaßen akzeptable Form der Neuorganisation gefunden worden war. Der württembergische Vertrag mochte nicht in jedem Punkt auf ungeteilte Zustimmung treffen, doch bot er genügend Ausbaumöglichkeiten, um ein ganzes Jahrhundert Bestand zu haben. In bewusster Erinnerung an die dualistischen Strukturen des Alten Rechts hatten König und Stände die neue Staatsordnung der konstitutionellen Monarchie in Württemberg gemeinsam geschaffen und ihr dadurch hohe innere Tragkraft verliehen.

²³ Einen Überblick über Einzelbeispiele bietet NEUGEBAUER, Landstände, S. 68–80. Angekündigt wird dort (S. 57, Anm. 17) eine im Auftrag der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien entstehende Monographie zu *Kontinuität und Diskontinuität zwischen Ständen und Konstitutionalismus*, die jedoch bisher nicht vorliegt.

²⁴ RIECKE, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, S. 25.

²⁵ DILCHER, Herrschaftsvertrag, S. 191, vgl. auch S. 180–184.

Register

- Abel, Konradin 45 f., 61, 81
Autenrieth (auch Authenrieth), Johann
Hermann Heinrich Ferdinand von 381,
385, 387, 398, 402 f.
- Baz, Christian Friedrich 45, 71, 73, 90 f.
Bilfinger, Julius Friedrich 61, 71, 73, 114–
116
Bühler, Karl August von 149
- Cammerer, Dr. Clemens Christoph 238
Carl Eugen, Herzog von Württemberg 52
Cotta, Johann Friedrich 45, 70, 139, 149,
162–164, 168, 179, 187 f., 198, 202, 207,
212 f., 221, 231, 287, 316, 326
- Dünger, Johann Friedrich von 102, 206,
300, 338
- Ende, Adolf Freiherr von 92, 95, 97, 106,
114–117
Eschenmayer, Adam Carl August 168, 187,
193, 196, 205, 222, 293, 306
- Fetzer, Dr. Carl Heinrich 143, 154, 159,
168, 182 f., 185, 192, 196, 203, 208, 210,
220, 224, 242–244, 259, 263–267, 281,
297, 303, 306 f., 316
Fischer, Georg Christof 45, 51, 61
Fischer, Georg Friedrich 158, 160 f., 163 f.,
171, 180, 263, 298, 326, 342, 380, 387,
395
Friedrich Eugen, Herzog von Württemberg
52, 56
Friedrich (I.), König von Württemberg, als
Herzog Friedrich II. 14–16, 25, 27, 31,
34–40, 43–56, 58–60, 62, 64–79,
81–107, 109–121, 124–128, 130–144,
147–152, 155 f., 158 f., 161, 165–167, 169,
170–190, 194–196, 199–206, 208, 211 f.,
214, 216–223, 228–230, 232 f., 235–238,
243, 245 f., 252–253, 259–262, 266 f.,
271 f., 275, 284, 286 f., 303, 307, 311–322,
324 f., 329, 336–338, 359, 437–439, 441 f.
- Georg, Friedrich Adam 125 f., 129
Georgii, Eberhard Friedrich 16, 43, 45, 50,
52 f., 56, 95, 139–141, 180, 233–237, 241,
245–247, 250, 252–254, 264, 267, 272,
284, 313, 316, 320, 342
Gmelin, Friedrich Ludwig Gottlieb von
220 f., 380, 385
Griesinger, Ludwig Friedrich 74 f., 114 f.,
139, 179, 316
- Haak(h), Benjamin Friedrich Gottlob 220,
234–236, 265, 267
Hartmann, August von 91 f., 149, 300, 321,
323, 336, 338, 346, 354
Herdegen, Johann Christoph von 330
- Jäger, Ludwig Friedrich von 190, 206,
289 f., 363
Jasmund, Ludwig Hellmuth Heinrich Frei-
herr von 107, 113, 119 f., 125–127, 129
- Keller, Philipp Friedrich 61, 71, 73,
114–116
Kerner, Johann Jakob 36, 61, 73, 323, 336
Kessler, Heinrich 406 f.
Klüpfel, Heinrich Immanuel 71, 73, 90 f.,
139, 180, 183, 220, 236, 263 f., 266, 273 f.,
276, 308–310
Knapp, Dr. Gottfried Gabriel 213 f., 248,
255–258, 261, 263
- Lang, Dr. Friedrich Ludwig 56, 139, 155,
220 f., 234, 238, 241, 244, 246 f., 249,
254 f., 258–260, 263 f., 269, 294–296,
311 f., 382–384, 407
Leypold, Daniel Friedrich von 116, 336,
376, 378, 386 f., 394
Ludwig Eugen, Herzog von Württemberg
52
Lühe, Hans Otto Graf von (der) 189, 314,
323, 336, 370, 372, 393
- Maier/Mayer, Friedrich Christoph 71, 166
Malchus, Karl August Freiherr von 16,
329–343, 345 f., 350–356, 358–361, 366,
368–373, 401, 443
Mandelsloh(e), Ulrich Leprecht Graf von
120, 148 f., 216, 314
Maucler, Paul Friedrich Theodor Eugen
Freiherr von 160, 190, 208, 327, 333 f.,
336, 341 f., 350, 370, 377 f., 380, 394, 411,
419, 428

- Neurath, Constantin Franz Freiherr von 149, 205, 336
- Nicolai, Ferdinand Friedrich Freiherr von 85
- Normann, Philipp Christian Friedrich Freiherr von → Normann-Ehrenfels
- Normann-Ehrenfels, Philipp Christian Friedrich Graf von 27f., 46, 51, 68f., 81–86, 93, 97, 105, 127
- Otto, Christian Friedrich von 149, 192, 205, 216, 232, 252, 290, 299f., 314, 322f., 330, 334–336, 349f., 359, 428f.
- Parrot, Johann Leonhard 84, 100
- Phull, Karl August Friedrich Freiherr von 190, 289f.
- Pistorius, Johann August Ferdinand 139, 166f., 334, 336
- Pistorius, Johann Christoph Gottlieb 71f., 76
- Reischach, Karl Friedrich Philipp Heinrich Graf von 149
- Schäsberg (auch Schäßberg), Richard Martin Maria Graf von 382f., 391f., 424f.
- Schmidlin, Johann Friedrich 94f., 115, 380
- Schmitz-Grollenburg, Philipp Moritz Freiherr von 334
- Schott, Johann Christian von 180
- Schwab, Dr. Karl Heinrich von 327
- Seibold der Jüngere, Christian Georg Jakob 165, 220, 240, 249, 254, 258
- Stockmayer, der Ältere, Friedrich Amandus 37, 41, 43, 73–76, 94, 115–117
- Stockmayer, Luise 74–76
- Süs(s)kind, Christian David von 206, 338
- Varnbü(h)ler, Karl Eberhard Friedrich von, Freiherr von und zu Hemmingen 220, 380, 393, 424, 431
- Vellnagel, Christian Ludwig August Freiherr von 148f., 205, 330, 334, 352, 354
- Wächter, Dr. Karl Eberhard von 149, 151, 178, 194f., 262, 323f., 334, 336
- Wagner, Ernst Bernhard 71, 73, 91
- Waldburg zu Zeil und Trauchburg, Franz Thaddäus Joseph Fürst von 380
- Waldburg zu Zeil und Trauchburg, Maximilian Wunibald Fürst von 141
- Waldeck und Pyrmont (Waldeck-Pyrmont), Georg Friedrich Graf von 141, 180, 209, 264
- Wangenheim, Carl August Freiherr von V, 102, 139, 149, 156f., 160, 167–170, 174, 179f., 186, 190f., 204–207, 210, 219–221, 230, 233f., 241, 245, 250–254, 259, 262, 266, 270, 274, 277–279, 284–286, 288–291, 293, 295, 304, 310, 323, 333, 376, 444
- Weckherlin, Ferdinand August Heinrich von 74, 121, 190, 206, 289f., 300, 330, 334, 336, 338f., 343, 345–347, 351–355, 361–363, 371, 378, 381, 386, 388–390, 397, 415
- Weishaar, Dr. Jakob Friedrich von 16, 136, 139, 144, 149, 153, 158, 161f., 166, 171, 175, 178f., 182–184, 193, 196f., 202, 207f., 212f., 219, 235–237, 247, 250f., 253, 256f., 263, 293, 296, 298, 303, 306f., 310f., 325, 342, 377f., 380, 382, 384f., 392f., 395, 402–404, 407, 413, 424f.
- Weisser, Johann Friedrich Christoph (von) 73f., 94f., 149, 280, 291, 295–297, 338, 354, 398
- Wilhelm I., König von Württemberg, als Kronprinz Friedrich Wilhelm 16, 70, 87, 90, 96, 98, 148, 156, 158, 168f., 172f., 190–194, 196, 198, 208, 210f., 223, 239, 243, 275, 289f., 292, 294, 298–302, 305–307, 309–311, 322f., 325, 327, 329f., 333–338, 340–344, 349–352, 354–357, 359–381, 383–385, 387–392, 394, 398f., 404–407, 411, 414–416, 419, 422f., 425f., 435, 437–440
- Wintzingeroda (auch Wintzingerode), Ernst Levin Graf von 50, 74, 77, 85, 115–117, 130, 149
- Wintzingerode, Carl Friedrich Heinrich Levin Graf von 374
- Württemberg, Könige und Herzöge von → Carl Eugen; Friedrich (I.); Friedrich Eugen; Ludwig Eugen; Wilhelm I.
- Zahn, Christian Jakob 159, 165, 175, 180, 185, 193, 210, 213, 220, 256, 263f., 267f., 270, 272–274, 276, 308–310, 380
- Zeppelin, Ferdinand Ludwig Graf von 188f., 314, 323, 336

Verfassungsfragen sind Machtfragen. Die Finanzverfassung Württembergs war seit dem 16. Jahrhundert geprägt durch einen Dualismus von herzoglicher und landständischer Finanzverwaltung, der von König Friedrich mit der Erhebung Württembergs zum Königreich 1805 beseitigt wurde. Bis 1819 kam es zu einem zähen Ringen zwischen dem König und den ständischen Vertretern darum, welche finanzpolitischen Befugnisse beide Seiten in der neuen konstitutionellen Monarchie haben sollten. Dabei prallten altständische Vorstellungen von einer Wiederherstellung des „Alten Rechts“ auf absolutistische Ansätze sowie auf Vorstellungen von einer neuen konstitutionellen Kontrolle der Exekutive durch die Stände. Sabine Koch beleuchtet in ihrer Studie detailliert und präzise den Verlauf der Diskussionen und Verhandlungen, erörtert die Konzepte und Vorstellungen der beiden Seiten über eine neue Finanzverfassung und fragt danach, ob sich die württembergische Entwicklung eher durch Kontinuität oder durch Diskontinuität auszeichnete.

Eine Veröffentlichung
der Kommission
für geschichtliche Landeskunde
in Baden-Württemberg

ISBN 978-3-17-028866-9