

## B. Die preußischen Kreise zwischen dem Frieden von Tilsit und der Hölle von Verdun

### I. Gebietsbestand Preußens nach dem 9.7.1807

Das am 9.7.1807 abgeschlossene Abkommen zwischen dem Kaiser der Franzosen und dem König von Preußen, der „Frieden von Tilsit“, war ein sog. Diktatfrieden. Der Gebietsbestand Preußens wurde dadurch um mehr als die Hälfte von zuvor 323.408 km<sup>2</sup> auf nur noch 158.867 km<sup>2</sup> reduziert. Lebten zuvor 9,75 Mio. Menschen auf preußischen Territorien, waren es seither nur noch 4,5 Mio. Einwohner. Alle Besitzungen links der Elbe bis zum Rhein musste Preußen abtreten und überdies den Besitz der Stadt Danzig aufgeben. Im Einzelnen heißt es in dem Dokument,

- dass dem König von Preußen u. a. restituiert werden
  - das Königreich Preußen, so wie es den 1.1.1772 war,
  - der Teil des Herzogtums Magdeburg, welcher auf dem rechten Ufer der Elbe liegt,
  - die Prignitz, die Uckermark, die Mittel- und die Neumark Brandenburg, ohne den Kottbusser Kreis in der Niederlausitz,
  - das Herzogtum Pommern,
  - Ober-, Nieder- und Neuschlesien mit der Grafschaft Glatz (Art. 1);
- dass der König von Preußen den Rheinbund und den König von Westfalen anerkennt (Art. 4 und 6);
- dass der König von Preußen abtritt
  - alle Herzogtümer, Markgraftümer, Fürstentümer, Grafschaften, Herrschaften und ebenmäßig alle Territorien und Teile von Territorien, von welcher Art sie sein mögen, wie auch alle Domänen und Grundstücke jeder Art, welche Se. Majestät der König von Preußen unter irgendeinem Titel zwischen dem Rhein und der Elbe zu Anfang des gegenwärtigen Krieges besessen hat (Art. 7);
- dass der König von Preußen für sich, seine Erben und Nachfolger jedem jetzigen und künftigen Anspruch entsagt auf
  - alle Territorien, welche zwischen dem Rhein und der Elbe liegen (Art. 10 Abs. 1),

- diejenigen Besitzungen des Königs von Sachsen und des Hauses Anhalt, welche sich auf dem rechten Elbufer befinden, sowie den Kottbusser Kreis in der Niederlausitz (Art. 10 Abs. 2, 12),
- alle Provinzen, welche vormals zu Polen gehörten und nach dem 1.1.1772 in verschiedenen Epochen unter die Herrschaft von Preußen kamen (Art. 13 mit einigen nachfolgenden Ausnahmen),
- den Besitz der Stadt Danzig (Art. 14, 19), die in ihrer Unabhängigkeit wieder hergestellt wird.

Was dies konkret bedeutete, muss man sich auf einer „Deutschlandkarte“ vergegenwärtigen: Die Westgrenze Preußens bildete nach dem Frieden von Tilsit von der Prignitz bis Magdeburg die Elbe. Im Süden fand Preußen seine Begrenzung auf einer Linie südlich zwischen Magdeburg und Frankfurt/Oder; hinzu traten die Gebiete östlich von Oder und Neiße mit Ausnahme der Stadt Danzig. M. a. W.: Mit dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen von 1949 – 1990 hatte Preußen ab dem 9.7.1807 keinerlei Schnittmenge. Besonders resignativ äußerten sich angesichts dessen die preußischen Militärs *Gerhard von Scharnhorst* und *August Neidhardt von Gneisenau* zur eingetretenen Lage. *Scharnhorst* notierte:

„Wir gleichen einem vom Schiffbruch geretteten Haufen, der auf eine öde Insel sich ohne alle Bedürfnisse versetzt sieht.“

*Gneisenau* schrieb:

„Wir sind geschlagen, gedemütigt, beraubt und verarmt, ohne Hoffnung, haben auch in dem günstigsten Fall die Aussicht, nur mit den größten Anstrengungen einen gesunkenen Staat in einer schwankenden Existenz zu halten.“

Das französische Staatsgebiet wurde demgegenüber weit auf „deutschen Boden“ ausgedehnt und erfasste das gesamte linke Rheinufer mit Departements mit den Hauptorten Mainz, Trier, Koblenz und Aachen und später auch nordöstlich des Rheins die Departements Ostems mit dem Hauptort Aurich, Lippe mit dem Hauptort Münster, Oberems mit dem Hauptort Osnabrück, Wesermündung mit dem Hauptort Bremen sowie Elbmündung mit dem Hauptort Hamburg und einer nordöstlichen Ausdehnung bis nach Lübeck und einschließlich des Amtes Neuhaus, das erst nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 von der DDR nach Niedersachsen wechselte.

Das von *Napoleon* als Vasallenstaat Frankreichs gegründete Königreich Westphalen, welches von seinem Bruder *Jerôme*, dem sog. König Lustik, regiert wurde, erstreckte sich ohne Beachtung jeglicher histori-

schen Bezüge über den mitteldeutschen Raum und erhielt Kassel zur Hauptstadt. Mit dem heutigen Westfalen hatte es in seiner gebietlichen Ausdehnung nur sehr geringe Überschneidungen. Es erstreckte sich im Osten entlang der Elbe bis nach Magdeburg sowie nach Halle und umfasste u. a. Braunschweig, Göttingen, Kassel und Marburg.

Nach dem Frieden von Tilsit musste *Hardenberg* am 10.7.1807 als Leitender Minister erneut zurücktreten. Er wurde am 14.7.1807 von König *Friedrich Wilhelm III.* entlassen. Auf Drängen Napoleons und mit Unterstützung des sich nach Riga begebenden *Hardenberg* sollte *Stein* – trotz seiner unehrenhaften Entlassung im Januar 1807 – im Herbst 1807 erneut zum Staatsminister berufen werden, angesichts der Vorgeschichte und der unveränderten Haltung *Steins* keine einfache Angelegenheit für *Friedrich Wilhelm III.* wie für *Stein* selbst. Angesichts der verzweifelten Lage ließ sich König *Friedrich Wilhelm III.* schließlich dazu überreden, seinen Stolz und seine Bedenken gegen den willensstarken Minister hintanzustellen und ihm die Leitung aller inneren Angelegenheiten des Königreichs anzuvertrauen. Später sollte er allerdings erklären, er habe *Stein* nie geliebt, die öffentliche Meinung sei aber ganz zu dessen Gunsten gewesen und *Napoleon* habe ihm diesen Mann als eine allgemein geachtete Persönlichkeit empfohlen. Dem habe er nicht widersprechen wollen; das habe den Ausschlag gegeben<sup>19</sup>.

## II. Preußischer Reformbedarf infolge der Französischen Revolution und der Napoleonischen Staatsmodernisierung

Aber was sollte im gebietlich so verkleinerten und dabei zum Teil noch unter französischer Besatzung stehenden absolutistisch regierten Ständestaat Preußen nun geschehen? Der Reformbedarf erschien angesichts der sich rasch ausbreitenden Kerngedanken der Französischen Revolution und der auch auf weite Teile Deutschlands ausgreifenden Erfolge der napoleonischen Staatsmodernisierung unabweisbar. Die Idee einer bürgerlichen Gesellschaft, die sich auf bürgerliche Freiheit und rechtliche Gleichheit gründet, war weit über die Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich hinaus dabei, den überkommenen feudalistischen Systemen ihre Legitimation zu nehmen. Von den USA 1776

---

19 von *Unruh* (Fn. 1), S. 155.

und der Französischen Revolution 1789 ging die Botschaft aus, dass an die Stelle der Ständegesellschaft eine Gesellschaft rechtlich gleicher Bürger treten sollte, um die Kräfte des Einzelnen im Interesse der Gesamtheit von feudalkorporativen Bindungen und staatlicher Bevormundung zu befreien. Die Bedürfnisse des Individuums wurden ins Zentrum gerückt.

„Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ erschienen danach als überstaatliche, naturgegebene Rechte des Individuums. Auch Einzelne konnten im Staat etwas bewirken, wenn sie zusammenhielten. Die Gemeinschaft der Menschen begründete danach durch das persönliche Handeln des Einzelnen den Staat. Indem aus Untertanen Bürger werden sollten, ließ sich die Trennung von Staat und Gesellschaft, von Regierung und Volk aufheben – oder um es mit den Montagsdemonstranten in der DDR 200 Jahre später zu sagen: „Wir sind das Volk“! Der Staat sollte nicht weiter auf einem Gesellschaftsvertrag zwischen dem Herrscher und seinen Untertanen beruhen, der allein auf den dynastischen Herrscher ausgerichtet war.

Daher wurde auch in Preußen von vielen die von den Vereinigten Staaten und Frankreich ausgehende Entwicklung mit Sympathie betrachtet. Durch die Revolution und später durch die napoleonische Herrschaft wurde den Menschen gerade auch in den von Frankreich eingegliederten oder besetzten Gebieten bzw. den Vasallenstaaten auf deutschem Territorium vor Augen geführt, wie eine Staatserneuerung, die die Ziele der Revolution berücksichtigt und auf Freiheit, Gleichheit und gemeinschaftlichem Agieren nicht zuletzt im militärischen Bereich beruht, aussehen kann.

„Fürstenstaat oder Bürgernation?“ – das war die Frage, die sich für die weitere Entwicklung nicht nur in Preußen stellte. Viele Preußen wünschten in der demütigenden Lage des Jahres 1807 Veränderungen, mit denen König *Friedrich Wilhelm III.* auf den durch die Französische Revolution und *Napoleon* herbeigeführten Wandel der Welt reagieren möge. Der König selbst wollte davon allerdings nichts wissen und am überkommenen friderizianischen Regierungssystem festhalten und allenfalls dessen Härten mildern und die schlimmsten Misswüchse beseitigen. Preußen musste nach seiner Auffassung an geistigen Kräften ersetzen, was es an physischen verloren hatte. Diese Einschätzung führte in der Bevölkerung zu dem viel zitierten Urteil über den König:

„Unser Dämel sitzt in Memel.“

*Friedrich Wilhelm III.* geriet allerdings durch die der Realität ins Auge sehenden Reformer in Militär und Verwaltung unter erheblichen

Druck, dem er sich mit der Berufung *Steins* schließlich beugte. *Gerhard von Scharnhorst* forderte etwa dazu auf, „aus den Ruinen sich wieder zu erheben“, eine Forderung, die mit der *Becher*-Hymne in der DDR wieder aufgegriffen werden sollte:

„Man muß der Nation das Gefühl der Selbständigkeit einflößen, man muß ihr Gelegenheit geben, dass sie mit sich selbst bekannt wird, daß sie sich ihrer annimmt; nur erst dann wird sie sich selbst achten und von anderen Achtung zu erzwingen wissen. Darauf hinzuarbeiten ist alles, was wir können: Die alten Formen zerstören, die Bande des Vorurteils lösen, die Wiedergeburt leiten, pflegen und sie in ihrem freien Wachstum nicht hemmen, weiter reicht unser Wirkungskreis nicht“.

Der entlassene *Hardenberg* äußerte sich in seiner Rigaer Denkschrift vom 12.9.1807 ähnlich:

„Die Französische Revolution gab den Franzosen unter Blutvergießen und Stürmen einen ganz neuen Schwung. Alle schlafenden Kräfte wurden geweckt, das Elende und Schwache, veraltete Vorurteile und Gebrechen wurden – freilich zugleich mit manchem Guten – zerstört“.

*Hardenberg* schlussfolgerte daraus, dass die revolutionären Kräfte so gewaltig, groß und so allgemein anerkannt und verbreitet seien, dass

„der Staat, der sie nicht annimmt, entweder seinem Untergange oder der erzwungenen Annahme derselben entgegensehen“

müsse.

*Hardenberg* war von der Tradition der Aufklärung geprägt und nahm die Prinzipien der Französischen Revolution und Anregungen der napoleonischen Herrschaftspraxis auf, wie er dies bereits in Ansbach-Bayreuth praktiziert hatte. Das heißt – worauf noch vertiefend einzugehen ist<sup>20</sup> – er war Etatist und strebte eine Stärkung des Staates durch eine straffe und zentral organisierte Verwaltung an. Beides sollte ihn trotz gemeinsamer Ausgangspunkte grundlegend von *Stein* unterscheiden, der zentralistischen Bürokratien skeptisch gegenüberstand und dessen traditionalistischer Reformansatz für mehr Kollegialität in der Verwaltung und für Dezentralisierung eine Politik der „defensiven Modernisierung“ gegen Napoleon und die Prinzipien der Französischen Revolution verfolgte.

---

20 B.III.2.

*Hardenberg* und *Stein* prägten in mehrfachem Wechsel nacheinander mit unterschiedlichen, sich bezogen auf die kommunale Selbstverwaltung sogar wechselseitig ausschließenden Reformansätzen die politische Richtung. Nach *Stein* und *Hardenberg* „vor Tilsit“ machte *Stein* hernach erneut den Aufschlag, wobei der im Juli 1807 entlassene *Hardenberg* *Steins* Rückkehr mit zäher Ausdauer betrieb. So schrieb er an *Stein*:

„Sie allein vermögen einen Staat zu retablieren und zu retten, dem Sie seit Ihrer Jugend gedient haben.“

*Friedrich Wilhelm III.* machte schließlich gute Miene zum unvermeidlichen Spiel, da es sich Preußens König in der „Zeit der schweren Not“ (*Günter de Bruyn*) nicht leisten konnte, nachtragend zu sein. *Stein* selbst musste allerdings von *Hardenberg* und anderen erst noch überzeugt und veranlasst werden, seinen Schmollwinkel Nassau zu verlassen und den weiten Weg nach Memel auf sich zu nehmen. Der Entschluss dazu fiel ihm nach der Anfang 1807 erfolgten Kränkung durch König *Friedrich Wilhelm III.* nicht leicht<sup>21</sup>. Indes hatte er in der Sache selbst den Grund für seine Wiederberufung mit der im Juni 1807 verfertigten Nassauer Denkschrift gelegt.

## 1. Steins Nassauer Denkschrift Juni 1807

In der Denkschrift *Steins*: „Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie“<sup>22</sup> stehen Gedanken über die Einbeziehung von Bürgern in die Verwaltung des Staates im Zentrum der Betrachtungen, um

„der Nation einen Anteil an der Geschäftsführung unter gewissen Einschränkungen und Bestimmungen“

zu geben. Daher besteht Einigkeit, dass *Steins* Gedanken zu den historischen Wurzeln des Prinzips kommunaler Selbstverwaltung gehören, wie es in Art. 28 Abs. 2 GG in den Sätzen 1 und 2 verfassungsrechtlich gewährleistet ist, auch wenn *Stein* selbst den Begriff der kommunalen Selbstverwaltung nicht verwendet<sup>23</sup>, sondern von Teilnahme an der Verwaltung, Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinnsinns, Mitwirkung der Beteiligten bzw. Beteiligung an öffentlichen Aufgaben spricht.

---

<sup>21</sup> *Hermann, Hardenberg*. Der Reformkanzler, 2003, S. 271.

<sup>22</sup> Wie Fn. 16.

<sup>23</sup> Dazu näher: *Henneke/Ritgen*, DVBl. 2007, 1253 (1255).

In der Denkschrift wird die Idee der Beteiligung von Repräsentanten der Staatsbürger als notwendiges Mittel zur Regeneration des Staates vor allem auf die Kommunal- und Provinzial-Behörden einschließlich der Kreise bezogen. Der Zugang *Steins* ist dabei ein ganz praxisbezogener. Er geht von der Vielfalt der Organisationsformen aus, die sich insofern in Preußen erhalten haben und fragt, welche von ihnen den Vorzug verdiene. Rundum verworfen wird das Modell einer Verwaltung, die allein in den Händen besoldeter Beamter ruht:<sup>24</sup>

„In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landes-Kollegia drängt sich leicht und gewöhnlich ein Mietlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienst-Mechanismus, eine Unkunde des Bezirks, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überladen sind und der die geringerhaltigen sich entziehen. Ist der Eigentümer von aller Teilnahme an der Provinzial-Verwaltung ausgeschlossen, so bleibt das Band, das ihn an sein Vaterland bindet, unbenutzt; die Kenntnisse, welche ihm seine Verhältnisse zu seinen Gütern und Mitbürgern verschaffen, unfruchtbar; seine Wünsche und Verbesserungen, die er einsieht, um Abstellung von Mißbräuchen, die ihn drücken, verhallen oder werden unterdrückt und seine Muße und Kräfte, die er dem Staat unter gewissen Bestimmungen gern widmen würde, werden auf Genüsse aller Art verwandt oder in Müßiggang aufgerieben. Es ist wirklich ungereimt zu sehen, daß der Besitzer eines Grundeigentums oder anderen Eigentums von mehreren Tonnen Goldes eines Einflusses auf die Angelegenheiten beraubt ist, den ein fremder, des Landes Unkundiger, durch nichts mit ihm in Verbindung stehender Beamter ohnbenutzt besitzt.

Man tötet also, indem man den Eigentümer von aller Teilnahme an der Verwaltung entfernt, den Gemeingeist und den Geist der Monarchie, man nährt den Unwillen gegen die Regierung, man vervielfältigt die Beamtenstellen und verteuert die Kosten der Verwaltung, weil man nur die Gehälter den Bedürfnissen und dem Stand der Beamten, die allein von der Besoldung leben wollen, angemessen bestimmen muss. Die Erfahrung beweist die Richtigkeit dieser Bemerkung und wollte man zum Beispiel die wichtigsten Verrichtungen der Landräte besoldeten Offizianten aus der Klasse der Nicht-Eigentümer übertragen, so würde gewiß der den Landräten anvertraute Verwaltungszweig verteuert.“

24 *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (389).

Demgegenüber überzeuge ihn seine Diensterfahrung – damit bezieht er sich insbesondere auf seine Jahre im Westfälischen –

„innig und lebhaft von der Vortrefflichkeit zweckmäßig gebildeter Stände, und ich sehe sie als ein kräftiges Mittel an, die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Überzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den National-Angelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie vom müßigen sinnlichen Genuß oder von leeren Hirngespinnsten der Metaphysik, oder von Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke abzulenken und ein gut gebildetes Organ der öffentlichen Meinung zu erhalten, die man jetzt aus Äußerungen einzelner Männer oder einzelner Gesellschaften vergeblich zu erraten bemüht ist.“<sup>25</sup>

Hinsichtlich der Städte kritisierte *Stein*:

„Die Städte besitzen zwar Wahl-Magistrate, die besoldet, permanent und mit dem Wahlrecht versehen sind, sie haben aber alle den Nachteil der besoldeten Kollegien, und an ihrer Stelle würden von der mit Häusern und Eigentum angesessenen Bürgerschaft gewählte Magistrate, alle sechs Jahre erneuert, ohne Gehalt, errichtet.“<sup>26</sup>

*Stein* schlug im Detail vor:

„Die gewählten Magistrats-Personen erhielten ihre Bestätigung vom Staat, der in den großen, über 3.000 Seelen habenden Städten zu besoldeten Stadtdirektoren aus drei von der Bürgerschaft präsentierten Subjekten wählte. Die Zahl der Magistratsmitglieder richtet sich nach der Bevölkerung der Stadt, und ihnen sind noch Stadtverordnete oder Bürgerschafts-Deputierte beizuordnen.“<sup>27</sup>

Mit Blick auf die Kreise machte *Stein* vergleichbare Vorschläge:

„Mehrere Städte und Dörfer machen in der preußischen Monarchie einen landrätlichen oder steuerrätlichen Kreis aus. Bei neueren Organisationen hat man die Städte den landrätlichen Kreisen einverleibt und dem ganzen Bezirk einen gewählten Beamten, den Landrat, vorgesetzt, eine nachahmenswerte Einrichtung.“<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (389 f.).

<sup>26</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (391).

<sup>27</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (391 f.).

<sup>28</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (392).



*Stein* beschrieb sodann sehr ausführlich, dass die Verfassungen der Kreisstände, die dem Kreis vorstehen, bisher voneinander abwichen,

„so entsteht zum Beispiel im Clevischen die Absurdität, dass der Corpus des Adels nur aus einem einzigen Individuo besteht, das dirigiert, votiert, concludiert und nomine colectivo correspondiert.“<sup>29</sup>

*Stein* fordert stattdessen:

„An die Stelle der Bürokratie muss nicht eine auf kümmerlichen und schwachen Fundamenten beruhende Herrschaft weniger Gutsbesitzer errichtet werden, sondern es kommt die Teilnahme an der Verwaltung sämtlichen Besitzern eines bedeutenden Eigentums jeder Art zu, damit sie alle mit gleichen Verpflichtungen und Befugnissen an den Staat gebunden sind. Auf den Kreistagen erscheinen daher die adligen Gutsbesitzer und Deputierten, so aus den übrigen städtischen und bauerlichen Kommunitäten gewählt sind.“<sup>30</sup>

*Stein* verfolgte mit der Einbeziehung bestimmter Bevölkerungskreise in die Erledigung öffentlicher Angelegenheiten verschiedene Zielsetzungen<sup>31</sup>. An erster Stelle zu erwähnen sind sicher die qualitativen Verbesserungen, die sich *Stein* in Bezug auf Effektivität und Rationalität der Aufgabenerfüllung versprach. Insoweit verweist er in der Nassauer Denkschrift auf die Kenntnisse des Eigentümers, „welche ihm seine Verhältnisse zu seinen Gütern und Mitbürgern verschaffen“, und die unfruchtbar blieben, wenn diese Bürger nicht an der Verwaltung beteiligt würden<sup>32</sup>. Umgekehrt vervielfältigte ihre Einbeziehung die Quellen der Erkenntnis „von den Bedürfnissen der bürgerlichen Gesellschaft“ und die Administration gewinne „an Stärke in den Mitteln ihrer Ausführung“.<sup>33</sup> In einem mit Blick auf die Städteordnung verfassten Schreiben unterstreicht er sein Anliegen, durch die Mitwirkung der Bürger „mehr Sach- und Ortskenntnis, mehr tätiges Interesse für den verwalteten Bezirk und die verwalteten Personen in die Kollegien zu bringen, als durch die Zusammensetzung aus lauter Staatsdienern entsteht“, und stellt fest: „Sach-, Ort- und Personenkenntnis und lebhaftes Interesse an den Geschäften ist wichtiger als aller Formenkram“<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (392).

<sup>30</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (393).

<sup>31</sup> *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. 10 ff.

<sup>32</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (390).

<sup>33</sup> *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (395).

<sup>34</sup> Schreiben von *Stein* an Minister *Schroetter* vom 25.8.1808, in: Botzenhart/Hubatsch (Hrsg.), BuaS, Band II/2, Nr. 795, S. 834 (835).

Dabei ging es – was man in heutiger Zeit nachdrücklich herausstellen muss – *Stein* nicht um die Verwirklichung demokratisch-egalitärer Beteiligungsformen. Zur Mitwirkung berechtigt, aber auch aufgefordert war vielmehr nur die sozioökonomische Elite der Eigentümer<sup>35</sup>. Andererseits wurde diese Teilhabe denkbar umfassend verstanden. Die Rolle der Eigentümer sollte sich nicht etwa auf den Bereich der Legislative oder eine bloße Kontrollfunktion beschränken. Sie sollten vielmehr unmittelbar an der Administration der Kommunen und Provinzen mitwirken<sup>36</sup>. Die „Teilnahme der ständischen Repräsentanten an der öffentlichen Verwaltung“ sei, wie *Stein* bei anderer Gelegenheit betonte, „auch auf die eigentliche Ausführung auszudehnen.“<sup>37</sup> Vor diesem Hintergrund hat es seine Berechtigung, *Stein* als den Schöpfer des politischen Ehrenamtes zu bezeichnen<sup>38</sup>.

Insbesondere vor dem Hintergrund eines von Auflösungserscheinungen bedrohten Staatswesens, wie es Preußen zu *Steins* Zeiten war, gewinnt neben dem Aspekt der Qualität staatlichen Handelns auch die Notwendigkeit einer stärkeren Identifikation der Bürger mit ihrem Gemeinwesen an Bedeutung. Deshalb maß *Stein* auch dem Umstand entscheidende Bedeutung zu, dass nach seiner Einsicht die gesellschaftlichen Kräfte durch „Teilnahme und Mitwirkung bei den National-Angelegenheiten an den Staat“ geknüpft werden könnten<sup>39</sup>. Andererseits töte man den „Gemeingeist“, wenn man den Eigentümer von aller Teilnahme an der Verwaltung entferne.<sup>40</sup> Durch die Mitwirkung der Eigentümer werde „der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden“ hergestellt.<sup>41</sup> Es geht mit anderen Worten darum, hoheitliche Entscheidungen mit dem Willen und den Anliegen der Bevölkerung abzustimmen.<sup>42</sup>

Schließlich ist nicht zu verkennen, dass *Stein* – als früherer Finanzminister in besonderer Weise mit den finanziellen Nöten des Staates ver-

---

35 *Burg*, *Steins „Nassauer Denkschrift“ und die preußische Kommunalverfassung*, in: *Duchhardt/Teppe* (Hrsg.), *Karl von und zum Stein: Der Akteur, der Autor, seine Wirkungs- und Rezeptionsgeschichte*, 2003, S. 125 (126).

36 *von Unruh*, *Die Veränderungen der preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen*, in: *Jeserich/Pohl/von Unruh* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band II, 1983, S. 399 (409).

37 Schreiben von *Stein* an Minister *Schroetter* vom 25.8.1808 (Fn. 34), Nr. 795, S. 834 f.

38 *von Unruh* (Fn. 36), S. 399 (401), unter Hinweis auf eine Feststellung von *Theodor Heuss*.

39 *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (391).

40 *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (391).

41 *Stein* (Fn. 16), Nr. 354, S. 380 (394).

42 *Hendler* (Fn. 31), S. 12.