

---

**Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte**

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris

(Institut historique allemand)

Band 24/2 (1997)

DOI: 10.11588/fr.1997.2.60805

---

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

MODELLSTAATSPOLITIK IM RHEINBÜNDISCHEN DEUTSCHLAND,  
BERG, WESTFALEN UND FRANKFURT IM VERGLEICH

In seiner Einleitung zum Tagungsband »Napoleonische Herrschaft in Deutschland und Italien – Verwaltung und Justiz« machte Christof Dipper jüngst erneut auf den Antagonismus in der napoleonischen Politik zwischen Reformbemühungen auf der einen und Sicherung der französischen Hegemonie auf der anderen Seite aufmerksam<sup>1</sup>. Die inneren Widersprüche von napoleonischer Herrschafts- und Reformpolitik waren bereits von der Rheinbundforschung der 1970er Jahre im Zuge der Um- und Aufwertung der rheinbündischen Reformen insbesondere gegenüber den preußischen Reformen herausgearbeitet worden<sup>2</sup>. Gleichwohl konnte mit diesem Deutungsmuster das der französischen Herrschaftspolitik immanente Spannungsverhältnis bis heute nicht gänzlich erklärt werden.

Die Gründe dafür sind vor allem methodischer Natur. Zum ersten konzentrierte sich die Geschichtswissenschaft anfangs auf die Gesetzgebung der einzelnen Staatsgebiete im Rahmen der von Napoleon gesteuerten Hegemonialpolitik. Erst seit einigen Jahren wird verstärkt auch die französische Herrschaftspraxis vor Ort im Zusammenspiel mit autochthonen Einflüssen und Antriebskräften sowie regionalen Besonderheiten schärfer in den Blick genommen<sup>3</sup>. Zum zweiten beleuchtete die

- 1 Napoleonische Herrschaft in Deutschland und Italien – Verwaltung und Justiz, hg. v. Christof DIPPER, Wolfgang SCHIEDER, Reiner SCHULZE, Berlin 1995, S. 11–25, hier S. 22f.
- 2 Diese Umbewertung der Rheinbundreformen ist vor allem Eberhard Weis, Helmut Berding und Elisabeth Fehrenbach zu verdanken. Vgl. dazu Eberhard WEIS, *Montgelas 1759–1799. Zwischen Revolution und Reform*, München 1971; id., *Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825)*, in: *Handbuch der bayerischen Geschichte*, hg. v. Max SPINDLER, Bd. 4.1, München 1974, S. 3–86; Helmut BERDING, *Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik*, Göttingen 1973; Elisabeth FEHRENBACH, *Traditionale Gesellschaft und revolutionäres Recht. Die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten*, Göttingen 1974. Siehe ferner auch Franz-Ludwig KNEMEYER, *Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, Köln, Berlin 1970; *Reformen im rheinbündischen Deutschland*, hg. v. Eberhard WEIS, München 1984; Werner SCHUBERT, *Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht und Zivilprozessrecht*, Köln, Wien 1977.
- 3 Im Rahmen der jüngeren Rheinbundforschung ist u.a. hinzuweisen auf folgende Untersuchungen: Karl MURK, *Vom Reichsterritorium zum Rheinbundstaat. Entstehung und Funktion der Reformen im Fürstentum Waldeck (1780–1814)*, Korbach 1995; Helmut BERDING, *Loyalitätskonflikte unter napoleonischer Herrschaft. Die Situation der Staatsdiener im Königreich Westfalen*, in: *Europa im Umbruch 1750–1850*, hg. v. Dieter ALBRECHT, Karl Otmar Freiherr von ARETIN, Winfried SCHULZE, München 1995, S. 241–256; id., *Napoleonische Herrschaft zwischen Okkupation und Staatsneubildung. Die Regentschaft in Kassel*, in: *Staat, Gesellschaft, Wissenschaft. Beiträge zur modernen hessischen Geschichte*, hg. v. Winfried SPEITKAMP, Marburg 1994, S. 7–21; Andreas SCHULZ, *Herrschaft durch Verwaltung. Die Rheinbundreformen in Hessen-Darmstadt unter Napoleon (1803–1815)*, Stuttgart 1991; Eckhardt TREICHEL, *Der Primat der Bürokratie. Bürokratischer Staat*

Forschung lange Zeit nur die eigentliche Reformphase und operierte dabei häufig mit dichotomen Erklärungsmustern wie Erfolg oder Scheitern. Jüngere, über die eigentliche Reformzeit hinausgehende Arbeiten verdeutlichen demgegenüber, daß viele in der napoleonischen Zeit begonnenen Reformen unter dem Etikett der Restauration weitergeführt wurden und vor diesem Hintergrund neu bewertet werden müssen<sup>4</sup>. Zum dritten behandelten die meisten Studien zur napoleonischen Reformzeit den einzelnen Staat. Vergleiche verschiedener Staaten wurden dagegen eher selten und vornehmlich für bestimmte Staatengruppen oder Reformbereiche gezogen<sup>5</sup>. Eine komparatistische Studie zu den von Napoleon geschaffenen Kunststaaten, dem Großherzogtum Berg, dem Königreich Westfalen und dem Großherzogtum Frankfurt, steht dagegen immer noch aus. Das ist umso erstaunlicher, als gerade diese drei Staaten in der Forschung immer wieder unter der Chiffre »Modellstaaten«<sup>6</sup>

und bürokratische Elite im Herzogtum Nassau 1806–1866, Stuttgart 1991; Bernd WUNDER, Geschichte der Bürokratie in Deutschland, Frankfurt a.M. 1986; sowie Meent FRANCKSEN, Staatsrat und Gesetzgebung im Großherzogtum Berg (1806–1813), Frankfurt a.M., Bern 1982. Daneben sind in den vergangenen Jahren mehrere Studien zur Frage der Reformumsetzung in den linksrheinischen Departements entstanden. Vgl. dazu Calixte HUDEMANN-SIMON, *L'État et la santé. La politique de santé publique ou »police médicale« dans les quatre départements rhénans 1794–1814*, Paris 1995; Sabine GRAUMANN, *Französische Verwaltung am Niederrhein. Das Roerdepartement 1798–1814*, Essen 1990; Jürgen MÜLLER, *Von der alten Stadt zur neuen Munizipalität. Die Auswirkungen der Französischen Revolution in den linksrheinischen Städten Speyer und Koblenz*, Koblenz 1990.

4 Vgl. dazu Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und Preußen im Vergleich, hg. v. Hans-Peter ULLMANN, Clemens ZIMMERMANN, München 1996; ferner Winfried SPEITKAMP, *Restauration als Transformation. Untersuchungen zur kurhessischen Verfassungsgeschichte 1813–1830*, Darmstadt, Marburg 1986.

5 Zu den vergleichenden Darstellung zählen namentlich: Rupert PFEFFER, *Die Verfassungen der Rheinbundstaaten als Zeugnisse des politischen Denkens in den Anfängen des deutschen Konstitutionalismus*, Diss. München 1960; Wolfram BILZ, *Die Großherzogtümer Würzburg und Frankfurt. Eine Studie über die Rheinbundzeit*, Würzburg 1968; Hans-Peter ULLMANN, *Staatsschulden und Reformpolitik. Die Entstehung moderner öffentlicher Schulden in Bayern und Baden 1780–1820*, 2 Bde., Göttingen 1986; Paul NOLTE, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform. Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800–1820*, Frankfurt a.M., New York 1990; Karl MURK, »...ohne Ruder, ohne Segel in der offenen See, während des heftigsten alles entwurzelnden Sturm- es«? Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume kleinstaatlicher Politik im napoleonischen Rheinbund, in: *Staat, Gesellschaft, Wissenschaft* (wie Anm. 3) S. 23–42. Jüngst dazu: Winfried SPEITKAMP, *Sozialer und politischer Protest im napoleonischen Deutschland*, in: Walter HEINEMEYER (Hg.), *Hundert Jahre Historische Kommission für hessen 1867–1997*, Marburg 1997 (im Druck). Allgemeinere vergleichende Perspektiven verfolgen Elisabeth FEHRENBACH, *Verfassungs- und sozialpolitische Reformen und Reformprojekte in Deutschland unter dem Einfluß des napoleonischen Frankreich*, in: *Deutschland zwischen Revolution und Restauration*, hg. v. Helmut BERDING, Hans-Peter ULLMANN, Königstein/Ts. 1981, S. 65–90; Ilja MIECK, *Napoléon Ier et les réformes en Allemagne*, in: *Francia* 15 (1987) S. 473–491; sowie Stuart WOOLF, *Napoléon et la Conquête de l'Europe*, Paris 1990. Zum Defizit vergleichender Darstellungen in der deutschen Geschichtswissenschaft allgemein siehe zudem Heinz-Gerhard HAUPT, Jürgen KOCKA, *Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung*, in: id. (Hg.), *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*, Frankfurt a.M., New York 1996, S. 9–45, hier S. 26.

6 Es handelt sich hierbei nicht um einen zeitgenössischen Begriff. In den Quellen finden sich u.a. Formulierungen wie »École normale«, die die Geschichtsforschung unter dem Modellstaatsbegriff subsumiert.

gemeinsam genannt und behandelt werden, das vermeintlich Gemeinsame von Berg, Westfalen und Frankfurt bisher aber noch nicht ermittelt worden ist<sup>7</sup>.

Vor diesem Hintergrund soll der Vergleich der drei napoleonischen Staatsschöpfungen im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung stehen<sup>8</sup>. Die Darstellung gliedert sich in drei Schritte. Zunächst werden die jeweiligen Ausgangsbedingungen in Berg, Westfalen und Frankfurt bei ihrer Gründung sowie die damit zusammenhängenden Motive Napoleons beleuchtet (I). Sodann wird die Reformpolitik in den drei Kunststaaten untersucht. Dabei geht es insbesondere um Aspekte der Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftspolitik (II)<sup>9</sup>. Mit Hilfe dieser Befunde soll abschließend die Frage beantwortet werden, ob die in der Forschung allgemein übliche Typologisierung von Berg, Westfalen und Frankfurt als Modellstaaten der historischen Realität standhalten und der Vergleich mehr Licht auf die Einzelstaaten werfen kann (III).

## I. Ausgangslage

Nach dem Vertrag von Schönbrunn und dem Frieden von Preßburg im Jahre 1805 ging Napoleon dazu über, seine Einflußsphären in Deutschland herrschaftstechnisch abzusichern. Ein Mittel war die Schaffung sogenannter Kunststaaten. Zu diesen Staatsschöpfungen gehörten das Großherzogtum Berg, das Königreich Westfalen und das Großherzogtum Frankfurt. Sie stellten staatliche Gebilde dar, die mit historisch gewachsenen Einheiten nichts oder allenfalls nur sehr wenig gemein hatten und ihre Gründung und Existenz allein dem französischen Kaiser verdankten. Seinen Herrschaftsvorgaben waren sie daher im besonderen Maße verpflichtet. Als Mitglieder des Rheinbundes mußten sie darüber hinaus am Wirtschaftskampf Napoleons gegen England teilnehmen und die französische Militärexpansion durch Kontributionszahlungen, Truppenkontingente sowie Einquartierungen und Fouragelieferungen finanziell, materiell und personell unterstützen. In dieser funktionalen Doppelbestimmung lag das Eigentümliche ihrer Existenz innerhalb des Rheinbundes.

Die Gründung des Großherzogtums Berg<sup>10</sup> im Frühjahr 1806 bildete die erste der drei napoleonischen Staatsschöpfungen auf deutschem Boden. Es waren in erster

7 Rainer WOHLFEIL, Napoleonische Modellstaaten, in: Napoleon I. und die Staatenwelt seiner Zeit, hg. v. Wolfgang von GROOTE, Freiburg 1969, S. 33–53, behandelt zwar das Großherzogtum Berg und das Königreich Westfalen gemeinsam, aber nicht wirklich vergleichend. Die Studie Harm KLUETINGS, Dalbergs Großherzogtum Frankfurt – ein napoleonischer Modellstaat?, in: Aschaffenburger Jahrbuch für Geschichte, Landeskunde und Kunst des Untermaingebietes 11/12 (1988) S. 359–380, besitzt insofern eine vergleichende Perspektive, als die Frage, inwieweit Frankfurt das französische Modell übernahm, mit Hilfe der punktuellen Heranziehung der Rheinbundstaaten als Vergleichsobjekte untersucht wird.

8 Die vergleichende Gegenüberstellung der drei napoleonischen Staatsschöpfungen ergab sich im Rahmen meiner Dissertation, bei der die Umsetzung der napoleonischen Reformen im Großherzogtum Berg untersucht wird. Die Arbeit entsteht an der Justus-Liebig-Universität Gießen unter der Betreuung von Professor Dr. Helmut Berding.

9 Die Auswahl der Aspekte erfolgte ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Zur Problematik des Vergleichs allgemein vgl. HAUPT, KOCKA (wie Anm. 5) S. 23.

10 Gegenüberstellung des Großherzogtums Berg mit den linksrheinischen Departements bei: Jörg ENGELBRECHT, Grundzüge der französischen Verwaltungspolitik auf dem linken Rheinufer (1794–1814), in: Napoleonische Herrschaft (wie Anm. 1) S. 79–91, hier S. 89ff. Nach wie vor

Linie militärisch-strategische und wirtschaftspolitische Überlegungen, die Napoleon zur Schaffung des bergischen Kunststaates bewogen. Durch einen Ringtausch mit Bayern und Preußen, in dessen Zuge das bayerische Herzogtum Berg und der rechtsrheinische Teil des preußischen Herzogtums Kleve an Frankreich gefallen waren, hatte sich erstmals die Möglichkeit ergeben, eine Pufferzone zu Preußen zu errichten und die Rheinschiffahrt auch rechtsrheinisch wirksam zu kontrollieren<sup>11</sup>. Diese Aufgaben sollten die beiden Herzogtümer Berg und Kleve erfüllen, die Napoleon am 15. März 1806 seinem Schwager, dem Prinzen Joachim Murat, formalrechtlich in voller Souveränität überantwortete<sup>12</sup>. Durch die Rheinbundakte vom 12. Juli 1806 wurde der bergische Kunststaat Mitglied des Rheinbundes und in den Rang eines Großherzogtums erhoben<sup>13</sup>. Die Gründung des Rheinbundes hatte für Berg überdies eine Funktionserweiterung zur Folge. Neben der Erfüllung militärischer und wirtschaftlicher Zwecke wuchs ihm jetzt der politisch-ideologische Auftrag zu, den übrigen Rheinbundstaaten als Vorbild voranzugehen. Auf diese Weise sollte den Rheinbundfürsten die erfolgreiche Implantierung französischer Institutionen auf deutschem Boden demonstriert werden. Das sollte sie zur Nachahmung motivieren. Letztlich ging es dabei um die Konsolidierung der französischen Hegemonie im Rheinbund<sup>14</sup>.

Doch nahm die Funktion Bergs als Musterstaat erst mit dem Scheitern der Pläne, dem Rheinbund eine einheitliche Verfassung zu geben, inhaltlich feste Formen an. Das Großherzogtum sollte dem Befehl Napoleons gemäß auf dem Weg einer Verwaltungsreorganisation in Anlehnung an die französische Administration modellhaften Charakter gewinnen<sup>15</sup>. Künftig diene die bergische Verwaltung, so betonte Napoleon am 24. Oktober 1810 gegenüber dem Ministerstaatssekretär, dem französischen Grafen Pierre-Louis Roederer, als *l'École normale des autres États de la Confédération du Rhin*<sup>16</sup>. Gefördert wurde diese Entwicklung vor allem dadurch,

grundlegend für die Geschichte des Großherzogtums Berg ist die Dissertation des französischen Historikers Charles SCHMIDT, *Le Grand-Duché de Berg (1806–1813). Étude sur la domination française en Allemagne sous Napoléon Ier*, Paris 1905.

11 Zu den Plänen Napoleons und Talleyrands, ein Glacis zwischen Preußen und Frankreich zu errichten, vgl. Marion WIERICHS, *Napoleon und das »Dritte Deutschland«, 1805/1806: Die Entstehung der Großherzogtümer Baden, Berg und Hessen*, Frankfurt a.M., Bern, Las Vegas 1978, S. 66ff.

12 WOHLFEIL (wie Anm. 7) S. 41ff.; SCHMIDT (wie Anm. 10) S. 3ff.

13 Murat besaß das Recht, die Herzogtümer nach der Ordnung der Primogenitur an seine männlichen Nachkommen weiterzugeben. Beim Erlöschen der Erbfolge sollten sie wieder der französischen Krone anheimfallen.

14 Die Aufgabenzuweisung als Modellstaat war nicht neu. Bereits am 4. April 1806 hatte Napoleon gegenüber Murat geäußert, es gelte eine Organisation zu finden, *qui convienne aux habitants et à vous, et qui rende vos voisins envieux de faire partie de votre domination*. Zit. nach WOHLFEIL (wie Anm. 7) S. 44, Anm. 45. Die Aussage Napoleons bildete jedoch eher eine Absichtserklärung denn ein festes Programm. Zu diesem Zeitpunkt war für Berg durchaus eine andere Option als die Übernahme des französischen Systems vorhanden. Das zeigt sich insbesondere daran, daß Murat nach seinem Herrschaftsantritt zunächst Reorganisationsmaßnahmen in Anlehnung an das preußische Modell vornahm. Vgl. dazu SCHMIDT (wie Anm. 10) S. 32ff.; KNEMEYER (wie Anm. 2) S. 50ff.

15 Entsprechender Auftrag Napoleons an den französischen Finanzminister Gaudin vom 11. September 1808. HStAD, Handschriften, B II, Nr. 5.

16 Zit. nach SCHMIDT (wie Anm. 10) S. 91. Die »École normale« bildete in Frankreich von 1794 bis 1795 und erneut seit 1808 die Ausbildungsstätte für zukünftige Lehrer und Professoren. Die Tatsache, daß Napoleon den bergischen Kunststaat mit dieser gleichsetzte, verdeutlicht die hohe Bedeutung, die er dem Großherzogtum zumäß.

daß das Großherzogtum nach der Ernennung Murats zum König von Sizilien im Jahre 1808 eine wesentlich stärkere Anbindung an Frankreich erfuhr. Zwar ging die bergische Großherzogswürde am 15. März 1808 formal auf Louis Napoléon, einen Neffen des Kaisers, über. Doch stand das Großherzogtum de facto unter der Direktherrschaft des französischen Kaisers, der während der Minderjährigkeit seines Neffen – und das bedeutete bis zur Auflösung des Großherzogtums im Jahre 1813 – die Regentschaft führte. Zudem setzte Napoleon im Sommer 1808 den französischen Staatsrat Jacques-Claude Beugnot als kaiserlichen Kommissar in Düsseldorf und im Herbst 1810 den Grafen Roederer als eigens für die bergischen Angelegenheiten zuständigen Ministerstaatssekretär in Paris ein.

Weiteren Impetus erhielten die Modellstaatspläne von den Gebietsvergrößerungen des Kunststaates in den Jahren nach seiner Gründung<sup>17</sup>. Die Einwohnerzahl stieg von ursprünglich etwa 340 000 auf beinahe 880 000<sup>18</sup>. Die territorialen Zugewinne machten die Verschmelzung der einzelnen Landesteile zu einem einheitlichen Ganzen immer notwendiger. Industriell und gewerblich fortschrittlichen, in Verwaltung und Justiz jedoch rückständigen Landschaften wie dem ehemaligen Herzogtum Berg<sup>19</sup> standen dabei Gebiete wie das vormalige Herzogtum Kleve und das Erbfürstentum Münster gegenüber, die agrarisch und konfessionell geprägt waren, aber moderne administrative Strukturen aufwiesen. Zudem galt es, die Landesteile für die Erfüllung der dem Kunststaat von Napoleon auferlegten Pflichten besonders im militärischen, wirtschaftlichen und finanziellen Bereich strukturell zu homogenisieren und dadurch potentiell vorhandene Kräfte zu mobilisieren.

Die von Napoleon im Jahre 1807 vorgenommene Staatsschöpfung, das Königreich Westfalen<sup>20</sup>, erfolgte im Unterschied zum Großherzogtum Berg nicht allein aus Gründen der Herrschaftskonsolidierung, sondern auch und vor allem mit dem

17 Erste Gebietserweiterungen, u.a. durch die nassau-oranischen Fürstentümer Siegen und Dillenburg, erfolgten durch die Rheinbundakte. Sie vergrößerten das Staatsgebiet nach Norden und Süden hin erheblich, trugen aber umgekehrt zur geographischen Zersplitterung des Landes bei. Weitere Zugewinne namentlich preußischer Provenienz, darunter die Grafschaft Mark und das Erbfürstentum Münster, brachte der Frieden von Tilsit im Jahre 1807. Bei diesem territorialen Bestand blieb es indes nicht. Berg mußte im Senatus consulte vom 13. Dezember 1810, durch den Napoleon dem Grand Empire im Wirtschaftskampf gegen England den gesamten Norden Deutschlands inkorporierte, seine gesamten nördlichen Besitzungen an Frankreich abtreten. Die einzelnen Etappen der territorialen Ausweitung sind detailliert dargestellt bei Heinz-K. JUNK, *Zum Städtewesen im Großherzogtum Berg (1806–1813)*, in: *Städteordnungen des 19. Jahrhunderts. Beiträge zur Kommunalgeschichte Mittel- und Westeuropas*, hg. v. Helmut NAUNIN, Köln, Wien 1984, S. 272–306.

18 Johann Andreas DEMIAN, *Statistik der Rheinbundstaaten*, Bd. 2: *Die Großherzogthümer, Herzogthümer, Fürstenthümer und das Herzogthum Warschau* enthaltend, Frankfurt a.M. 1812, S. 53; SCHMIDT (wie Anm. 10) S. 24, Anm. 2.

19 Zum Herzogtum Berg vgl. Jörg ENGELBRECHT, *Das Herzogtum Berg im Zeitalter der Französischen Revolution. Modernisierungsprozesse zwischen bayerischem und französischem Modell*, Paderborn, München, Wien, Zürich 1996.

20 Für Westfalen nach wie vor grundlegend: Friedrich THIMME, *Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft 1806–1813*, 2 Bde., Hannover, Leipzig 1893/95. Siehe ferner Owen CONNELLY, *Napoleon's Satellite Kingdoms*, Toronto 1969, S. 176ff.; ferner Arthur KLEINSCHMIDT, *Geschichte des Königreichs Westfalen*, Gotha 1893 (ND Kassel 1970). Zum westfälischen Modellstaat vgl. Helmut BERDING, *Le royaume de Westphalie, État-modèle*, in: *Francia* 10 (1982) S. 345–358.

Ziel der Machtdemonstration. Diese Absicht manifestierte sich insbesondere in Form und Ausmaß des westfälischen Kunststaates. Mit einer Fläche von 38000 qkm und einer Bevölkerung von etwa 2 Millionen Einwohnern war Westfalen erheblich größer als das Großherzogtum Berg und entsprach flächenmäßig etwa der Größe des territorial zusammengeschrumpften Preußen<sup>21</sup>. Das Bemühen Napoleons, nach außen Stärke zu beweisen, spiegelt sich ebenfalls in dem bereits im Gründungsakt Westfalens angelegten funktionalen Doppelcharakter als Satelliten- und Modellstaat. Als Satellit des französischen Empire hatte der westfälische Kunststaat einerseits die zunächst Berg zuge dachte Rolle des militärischen Vorpostens zu Preußen zu übernehmen. Zugleich sollte er im Rahmen der französischen Gesellschaftspolitik die Domänengüter für die materielle Ausstattung des von Napoleon neu kreierten Verdienstadels zur Verfügung stellen. Als Modellstaat war das westfälische Königreich andererseits dazu prädestiniert, die Errungenschaften der Französischen Revolution, ähnlich wie das bergische Großherzogtum, in Deutschland populär zu machen<sup>22</sup>. Die westfälische Regierung müsse auf die eine oder andere Art, erklärte Napoleon am 15. November 1807 gegenüber dem westfälischen König, seinem Bruder Jérôme, dem er am 18. August 1807 die Königswürde mit dem Recht der Primogenitur<sup>23</sup> übertragen hatte, im Rheinbund und im Königreich selbst die heilsamsten Veränderungen erzeugen. Diese Art zu regieren bilde eine mächtige Schranke gegen Preußen<sup>24</sup>. Gleichzeitig sollte die Anpassung an das französische Modell die Integration der verschiedenen Landesteile vorantreiben. Die westfälischen Untertanen, so Napoleon gegenüber Jérôme, müßten Freiheit, Gleichheit und Wohlstand genießen – Werte, die in Deutschland bisher unbekannt gewesen seien. Welches Volk, fuhr er fort, wolle unter eine willkürliche preußische Regierung zurückkehren, nachdem es von den Wohltaten einer weisen und liberalen Verwaltung gekostet habe<sup>25</sup>. Die Erreichung der gesellschaftspolitischen, finanziellen und militärischen Zielvorgaben Napoleons setzte die Lösung der integrationspolitischen Aufgabe voraus. Dies war umso dringender, als das Königreich aufgrund seines großen Umfangs mehr noch als das Großherzogtum Berg Gebiete unterschiedlichster Provenienz und Staatsformen sowie mit mannigfaltigen Strukturen, Institutionen, Traditionen, Konfessionen und Gewohnheiten vereinte, nämlich das ehemalige Herzogtum Braunschweig-Wolfenbüttel, das Kurfürstentum Hessen-Kassel, den südlichen Teil des Königreichs Hannover, die linkselbischen Gebiete Preußens sowie weitere Landstriche unter anderem aus oranischem und sächsischem Besitz<sup>26</sup>. Im Unterschied zu den in Berg zusammengefü gten Herrschaften waren sie vornehmlich agrarisch geprägt.

21 ID. (wie Anm. 2) S. 19.

22 Siehe *ibid.* S. 20; ferner WOHLFEIL (wie Anm. 7) S. 48f.; *Regierungsakten des Königreichs Westphalen 1807–1813*, bearb. v. Klaus ROB, München 1992, S. 3f.

23 Beim Aussterben der männlichen Linie behielt er sich auch hier das Rückfallsrecht an die französische Krone vor. Art. 6 der Konstitution vom 15. November 1807, in: *ibid.* S. 44f.

24 *Correspondance de Napoléon Ier*, publiée par ordre de l'empereur Napoléon III, Bd. 16, Paris 1864, Nr. 13361, S. 166.

25 *Ibid.*

26 Die einzelnen Gebiete sind aufgeführt in Art. 1 der Konstitutionsakte vom 15. November 1807, in: *Regierungsakten des Königreichs Westphalen* (wie Anm. 22) S. 42. Vgl. dazu auch Marc-André FABRE, *Jérôme Bonaparte. Roi de Westphalie*, Paris 1952, S. 65ff. Einen folgenreichen

Die Programmatik und Entschlossenheit, mit der Napoleon Westfalen als Satelliten- und Modellstaat schuf, hingen vor allem mit der veränderten historischen Konstellation bei der Schaffung des Königreichs im Jahre 1807 zusammen. Österreich war geschlagen, Preußen durch die Gebietsverluste im Tilsiter Frieden um ein Etliches verkleinert. Die Hegemonialstellung Frankreichs in Deutschland schien demzufolge gefestigter denn je. Napoleon stand auf dem Höhepunkt seiner Macht. Daher konnte er seinem Modellstaatskonzept erhöhte Aufmerksamkeit schenken und ihm mit einem Staat von den Ausmaßen Westfalens mehr Nachdruck verleihen<sup>27</sup>. Vor diesem Hintergrund erstaunt es umso weniger, daß Napoleon bei der Gründung Westfalens im Gegensatz zu Berg bereits einen dezidierten Modellstaatsentwurf bereithielt: Im Königreich wollte er auf dem Wege einer geschriebenen Verfassung das französische System importieren. Die Verfassungsgebung sollte dabei von oben, das heißt durch den König Jérôme selbst, erfolgen, dieser also aus eigener Machtvollkommenheit als konstitutioneller König regieren<sup>28</sup>.

Die dritte und letzte napoleonische Staatsschöpfung innerhalb des Rheinbundes bildete die Errichtung des Großherzogtums Frankfurt am 16. Februar 1810<sup>29</sup>. Sie besaß unter den drei Staatsgründungen eine gewisse Sonderstellung, weil es sich hier in erster Linie um die Umgestaltung eines bereits bestehenden Staates und nicht um eine völlige Neuschöpfung handelte. Den Vorläufer bildete der von dem ehemaligen Mainzer Kurfürsten, Karl Theodor von Dalberg, geführte und nach dessen Funktion als Fürstprimas des Rheinbundes benannte Primatialstaat<sup>30</sup>. Dieser erstreckte sich gebietsmäßig auf die ehemaligen Fürstentümer Aschaffenburg und Regensburg sowie die vormaligen Reichsstädte Frankfurt und Wetzlar – Herrschaften, die stark in der Tradition des Alten Reiches standen. Sie gingen nunmehr, abgesehen von Regensburg, in dem neuen Staat auf. Ein weiterer signifikanter Unterschied zu Berg und Westfalen bestand in dem Zugeständnis Napoleons, daß Dalberg bis zu seinem Tod die Landesherrschaft ausüben dürfe, wenngleich Napoleon als dessen Nachfolger seinen Stiefsohn, Eugène Beauharnais, designierte. Der französische Kaiser wollte auf diese Weise den Primatialstaat als letzten geistlichen Staat in Deutschland säkularisieren, Dalberg aber umgekehrt als treuen Parteigänger

Gebietsverlust bildete der *Senatus consulte* aus dem Jahre 1810. Westfalen mußte daraufhin seine nördlichen Gebiete, darunter vor allem das reiche Weserdepartement, an das Empire abtreten. Dazu THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 31ff.

27 BERDING (wie Anm. 2) S. 19ff.

28 *Correspondance de Napoléon Ier* (wie Anm. 24) Nr. 13361, S. 166.

29 Für das Großherzogtum Frankfurt sind Paul DARMSTÄDTER, *Das Großherzogtum Frankfurt*, Frankfurt a.M. 1901; und BILZ (wie Anm. 5) grundlegend. Eine Überblicksdarstellung zu den Reformmaßnahmen bietet Günter CHRIST, *Grundzüge der Verwaltung des Mainzer Oberstifts und des Dalbergstaates*, München 1963.

30 Er war 1806 aus dem *Erzkanzlerischen Kurstaat* hervorgegangen, den Dalberg als letzter geistlicher Fürst im Reichsdeputationshauptschluß erhalten hatte. Siehe dazu DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 2f.; Antje FREYH, *Karl Theodor von Dalberg. Ein Beitrag zum Verhältnis von politischer Theorie und Regierungspraxis in der Endphase des Aufgeklärten Absolutismus*, Frankfurt a.M., Bern, Las Vegas 1978, S. 399f.

nicht verlieren<sup>31</sup>. Frankfurt besaß daher als einziger der drei Kunststaaten einen deutschen Herrscher auf seinem Thron.

Eine der Hauptursachen für den beinahe nahtlosen Übergang des Primatialstaates zum Großherzogtum Frankfurt im Jahre 1810 bildete die veränderte Herrschaftssituation Napoleons in Europa. Weder ging es Napoleon darum, das Vordringen Frankreichs auf dem Kontinent durch Staatsneubildung, wie im Falle des Großherzogtums Berg, abzusichern, noch, wie beim Königreich Westfalen, durch die Konstituierung eines programmatischen Modellstaates Stärke zu beweisen. Dafür war die französische Machtposition durch die Aufstände in Spanien und Österreich, die aufkeimenden Oppositionen namentlich in Westfalen<sup>32</sup> sowie die unvollkommene Durchsetzung der Kontinentalsperre bereits zu sehr geschwächt. Vielmehr trachtete der französische Kaiser mit der Gründung Frankfurts danach, seine hegemoniale Stellung durch die Korrektur bereits vorhandener Herrschaftskonfigurationen zu stabilisieren. Frankfurt sollte in diesem Rahmen als Satellitenstaat genutzt, nicht aber, wie noch jüngst behauptet, als einer der »künftig auf französischem Fuß eingerichteten Musterstaaten mit Ausstrahlung auf den Rest Deutschlands« dienstbar gemacht werden<sup>33</sup>.

Zwei konkrete Erwägungen veranlaßten Napoleon zu diesem Schritt. Zum ersten benutzte er die Schaffung des Großherzogtums Frankfurt dazu, territoriale Verhältnisse zu korrigieren. Das aus primatialischem Besitz stammende Fürstentum Regensburg überließ er dem bayerischen König und erfüllte damit dessen lang gehegte Aspirationen. Ferner verleibte er dem neuen Staat die Provinzen Fulda und Hanau ein – zwei Landschaften, die durch die französische Militärverwaltung so verschuldet waren, daß die französische Seite sich ihrer schon seit längerem zu entledigen gesucht hatte. Zum zweiten wollte er mit der Konstituierung des Frankfurter Kunststaates finanzielle und materielle Vorteile für das Empire erreichen. Dalberg mußte im Pariser Staatsvertrag vom Februar 1810 auf die ihm durch den Reichsdeputationshauptschluß zustehende Hälfte des Rheinoktrois verzichten, umgekehrt jedoch die darauf lastenden Renten übernehmen. Darüber hinaus behielt sich der französische Kaiser in den beiden ohnehin finanziell stark belasteten Provinzen Fulda und Hanau, ähnlich wie in Westfalen, Domänengüter in Höhe von 600000 Gulden für Dotationen vor<sup>34</sup>.

31 Zur Abhängigkeit Dalbergs von Napoleon vgl. Rainer WOHLFEIL, Untersuchungen zur Geschichte des Rheinbundes 1806–1813. Das Verhältnis Dalbergs zu Napoleon, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins 108 (1960) S. 85–108, hier S. 90ff.

32 Vgl. dazu Heinz HEITZER, Insurrectionen zwischen Weser und Elbe. Volksbewegungen gegen die französische Fremdherrschaft im Königreich Westfalen (1806–1813), Berlin 1959.

33 Regierungsakten des Primatialstaates und des Großherzogtums Frankfurt 1806–1813, bearb. v. Klaus ROB, München 1995, S. 2. Fest stand seit 1807 allein, daß Napoleon in Frankfurt, zu dem Zeitpunkt noch Primatialstaat, wie in allen übrigen Rheinbundstaaten, das französische Zivilgesetzbuch einführen wollte. Das teilte er seinem Außenminister, Jean-Baptiste Nompère de Champagny, am 31. Oktober 1807 mit, in: Correspondance de Napoléon Ier (wie Anm. 24) Nr. 13311, S. 126f. Nicht zu leugnen ist jedoch, daß Dalberg die Nachfolgeregelung als Aufforderung zur Übernahme des französischen Modells verstand. *Der Nachfolger Serenissimi*, erklärte er am 7. Dezember 1810 vor dem Staatsrat, *ist ein französischer Prinz. Es ist mithin nicht zu zweifeln an der künftigen Einführung der französ. Grundverfassung*. Zit. nach Regierungsakten des Primatialstaates, S. 92.

34 Ibid. S. 2; BILZ (wie Anm. 5) S. 180.

## II. Reformpolitik

Gingen die mit der Errichtung der drei Kunststaaten verbundenen Gründungsmotive und Reformkonzepte zum Teil weit auseinander, so unterschieden sich auch die von ihnen beschrittenen Reformpfade. In Westfalen und Frankfurt stand die Einführung einer geschriebenen Verfassung nach französischem Muster am Anfang. Das Königreich Westfalen erhielt von Napoleon am 15. November 1807 eine allein von französischen Juristen ausgearbeitete Verfassung französischen Zuschnitts. In Frankfurt dagegen geschah der Verfassungserlaß aus eigener Machtvollkommenheit des Großherzogs Karl Theodor von Dalberg mit der Absicht, der von ihm antizipierten Reorganisation des Großherzogtums durch Frankreich vorauszuweichen und zugleich einen Großteil der alten Verhältnisse zu konservieren. Freilich ging der Anstoß zum Verfassungserlaß in Frankfurt nicht allein vom napoleonischen Gründungsakt aus. Vielmehr hatte Dalberg bereits im Zusammenhang mit den Planungen zur Einführung des Code Napoléon im Jahre 1808 die Ausarbeitung einer schriftlichen Verfassung erwogen. Die Konstituierung des Kunststaates besaß daher mehr beschleunigende und inhaltlich lenkende denn initiierende Wirkung. Dalberg verfügte am 16. August 1810 eine Verfassung, die in weiten Teilen der französisch-westfälischen Konstitutionsakte entsprach<sup>35</sup>. Im Gegensatz dazu kam es im Großherzogtum Berg nicht zu einer geschriebenen Verfassungsurkunde. Zu groß waren die Widerstände der dort tätigen französischen Minister. Sowohl der Finanzminister Jean Antoine Agar de Mercues, Graf von Mosburg, wie auch sein Nachfolger, der kaiserliche Kommissar Beugnot, standen Verfassungsplänen eher ablehnend gegenüber. Auch wollte sich Napoleon in Berg nicht durch eine geschriebene Verfassungsurkunde binden lassen. Somit blieben ausgearbeitete Entwürfe ohne Wirkung<sup>36</sup>. Ungeachtet der unterschiedlichen Reformwege bildeten in allen drei Kunststaaten die Bereiche der Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftspolitik den Kern der nach der Gründung eingeleiteten Reformen.

Erstens. Verfassungspolitisch richteten sich die Reformbestrebungen zunächst überall darauf, nach französischem Muster Staatsräte und Repräsentativkörperschaften<sup>37</sup> einzurichten, die vertikale Gewaltenteilung durchzusetzen und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Dieser dreifache Auftrag entstand vor allem aus der Notwendigkeit, die heterogenen Gebiete zu vereinheitlichen und zu rationalisieren sowie die rechtlichen Voraussetzungen zur Erfüllung der gesellschaftspolitischen

35 Zu Westfalen vgl. Regierungsakten des Königreichs Westphalen (wie Anm. 22) S. 41–57; ferner Jürgen VOSS, Christophe Guillaume Koch (1737–1813): Homme politique et historiographe contemporain de la Révolution, in: *History of European Ideas* 13 (1991) S. 531–543. Zu Frankfurt siehe Regierungsakten des Primatialstaates (wie Anm. 33) S. 106–116; auf die frühen Verfassungspläne Dalbergs geht FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 63, ein.

36 Regierungsakten des Großherzogtums Berg, bearb. v. Klaus ROB, München 1992, S. 13ff.

37 Der zeitgenössische Ausdruck für die Volksvertretung war der der Nationalrepräsentation. Vgl. dazu F. SAALFELD, Ueber die Nationalrepräsentation in Westfalen in Vergleichung mit der von Frankreich und dem Königreiche Italien, in: *Westfalen unter Hieronymus Napoleon*, hg. v. Georg HASSEL, Karl MURHARD, Bd. 2, Braunschweig 1812, S. 71–82.

Ziele, insbesondere der Bildung einer bürgerlichen Eigentümergeellschaft, zu schaffen. Keineswegs ging es darum, die Macht der Landesherren zu begrenzen<sup>38</sup>.

Die Staatsräte, die mit sektorenübergreifenden Funktionen<sup>39</sup> den Souveränen beigeordnet wurden, übten im Rahmen der Legislative nur beratende Funktionen aus<sup>40</sup>. Weder besaßen sie ein Initiativ- noch ein Entscheidungsrecht. Gesetzesinitiative und -erlaß lagen nach wie vor bei den Landesherren. Vor diesem Hintergrund konnten die Staatsräte keine eigenständige und unabhängige Rolle innerhalb der Staatsverfassung entwickeln. Im Gegenteil: Die Einbeziehung der Staatsräte in die Gesetzgebung blieb von den jeweiligen Landesherren und ihren Ministern abhängig.

Der Frankfurter und der bergische Staatsrat verfügten in diesem Rahmen über die größten Handlungsspielräume. Der Frankfurter Staatsrat konnte innerhalb der ihm von Dalberg zugestandenen Möglichkeiten in Einzelfragen ein wirksames Gegengewicht zum Landesherrn bilden und Reformgesetze blockieren<sup>41</sup>. Das hing insbesondere damit zusammen, daß die Reformpläne Dalbergs weder von außen diktiert wurden noch Grundsatzcharakter besaßen. Eher waren sie dazu bestimmt, das Alte so weit wie möglich unter der Hülle des Neuen zu konservieren. Demgegenüber konnte sich der Staatsrat in Berg nur innerhalb des von Napoleon bestimmten legislativen Rahmens einbringen<sup>42</sup>. Seine Tätigkeit wurde zudem immer wieder von Beugnot konterkariert, der die Einrichtung zunächst als Machtbeschränkung betrachtete und für gänzlich unnötig hielt<sup>43</sup>. Erst als Probleme bei der Durchsetzung der französischen Gesetzgebung aufkamen, erkannte auch Beugnot die Notwendigkeit, den vornehmlich aus einheimischen und mit den alten Zuständen vertrauten Beamten bestehenden Staatsrat stärker an der Legislative zu beteiligen. Konnte der Staatsrat nicht die Vorgaben der französischen Herrschaftspolitik blockieren, so war es ihm doch möglich, diese zu modifizieren. Er trug daher auf nicht unerhebliche Weise dazu bei, daß aus dem französischen ein bergisches Recht entstand<sup>44</sup>. Obwohl die Position des westfälischen Staatsrates ähnlich aussah wie die des bergischen und des Frankfurter Nachbarn, so war seine Einflußnahme doch weitaus geringer. Seit 1809 reduzierte sich seine Tätigkeit zunehmend auf die ihm zugewiesene

38 Vgl. dazu Karl Freiherr von BEAULIEU-MARCONNAY, Karl von Dalberg und seine Zeit. Zur Biographie und Charakteristik des Fürsten Primas, Weimar 1879, S. 185f.; ferner Dieter GRIMM, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Frankfurt a.M. 1988, S. 57ff.

39 Sie fungierten als Entscheidungsgremien in Verwaltungskonflikten. In Frankfurt und Westfalen waren sie darüber hinaus als Kassationshöfe tätig. Vgl. zum französischen Staatsrat allgemein den Überblick bei FRANCKSEN (wie Anm. 3) S. 1ff.

40 Die Staatsräte Westfalens und Frankfurts sind bisher noch nicht untersucht worden.

41 So scheiterte beispielsweise die von Dalberg beabsichtigte Einführung der französischen Notariats- und Prozeßordnung am Veto des Staatsrates. Dalberg wollte zwar das französische Notariat noch 1811 übernehmen, konnte sich aber gegen den Staatsrat nicht durchsetzen. Gegen das französische Notariat sprach nach Karl Friedrich von Seeger, Mitglied im Staatsrat, die zu hohe Zahl der Notare, ferner, daß man schwer geeignete Männer finde, auch würden zu viele Gerichtsdienere brotlos. Vgl. Regierungsakten des Primatialstaates (wie Anm. 33) S. 91; ferner DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 153, S. 157f.; BEAULIEU-MARCONNAY (wie Anm. 38) S. 201f.

42 Dazu allgemein FRANCKSEN (wie Anm. 3) passim.

43 Ibid. S. 106ff.

44 Ibid. S. 226.

Funktion als Kassationshof. Die begrenzte Intervention des westfälischen Staatsrates lag vor allem an seiner personellen Zusammensetzung. Anders als in Berg, wo der Staatsrat in der Mehrheit aus reformorientierten Beamten bestand, befanden sich im westfälischen Staatsrat adelige Staatsdiener, denen nicht daran gelegen war, den Reformprozeß voranzutreiben<sup>45</sup>. Eher versuchten sie, diesen zu hemmen und alte Zustände zu retten<sup>46</sup>. Das wird später in der Agrargesetzgebung erkennbar werden<sup>47</sup>.

Ebenso entsprachen die verordneten Repräsentativkörperschaften nicht modernen Parlamenten. Lag die Funktion der in Westfalen und Frankfurt als »Stände«, in Berg als »Kollegium« bezeichneten Gremien auch darin, die alten feudalistischen Vertretungen in einem einheitsstiftenden Repräsentativorgan zu überwinden, so sollten sie doch nicht den gesamten Untertanenverband vertreten. Vielmehr ging es darum, Grundbesitz und Wirtschaftsbürgertum in diesen Versammlungen zu einer neuen herrschaftstragenden Elite zu verschmelzen und an den Staat zu binden. Gleichzeitig sollten so die finanziellen Grundlagen für den Staatskredit und damit für eine effektive Reformpolitik geschaffen werden. Dieses Ziel spielte in Westfalen und Frankfurt, wo die Finanzen durch die französische Dotations- und Militärpolitik hoffnungslos zerrüttet waren, eine weitaus größere Rolle als im Großherzogtum Berg<sup>48</sup>. Die nur begrenzte Repräsentativität der »Stände« zeigte sich zugleich daran, daß kein Urwahlrecht bestand. Die die »Stände« nominierenden Wahlkollegien wurden von den Souveränen selbst nach den Kriterien Ansehen und Vermögen ernannt. Auch besaßen die »Stände«, ähnlich wie die Staatsräte, kein Selbstversammlungs- und Initiativrecht und konnten nur durch die Landesherren einberufen werden. Des weiteren übten sie in Fragen der Gesetzgebung, des Staatshaushaltes und der Staatsschulden allein beratende und bewilligende Funktionen aus<sup>49</sup>. Die »Stände« bildeten daher in den drei Staaten keine wirklichen parlamentarischen Kontrollorgane, sondern waren allein herrschaftspolitisch motivierte Konzessionen der Landesherren.

Der geringe Wille der Regierungen, die Repräsentativkörperschaften am politischen Leben teilhaben zu lassen, zeichnete sich am deutlichsten bei der Bewältigung der finanziellen Krisensituation ab. Nachdem die westfälischen »Stände« in den Versammlungen von 1808 und 1810 von ihrem, wenn auch beschränkten, Mitspracherecht Gebrauch gemacht und zwei Finanzgesetze abgelehnt hatten, entschied sich die Regierung dazu, sie nicht mehr einzuberufen. Zu groß waren die Befürchtungen, bei den durch die zunehmend desolaten finanziellen Verhältnisse unver-

45 Regierungsakten des Königreichs Westphalen (wie Anm. 22) S. 17f.

46 Ein Beispiel dafür bietet die von dem westfälischen Staatsrat beim französischen Justizminister erwirkte Aufnahme einer Vielzahl alter Formen in die französische Prozeßordnung. Dazu THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 208.

47 Siehe weiter unten den Abschnitt zur Gesellschaftspolitik.

48 Vgl. Hans-Peter ULLMANN, Finanzreformen im Königreich Westfalen, in: *Konflikt und Reform. Festschrift für Helmut Berding*, hg. v. Winfried SPEITKAMP, Hans-Peter ULLMANN, Göttingen 1995, S. 118–135, hier S. 126f.; Herbert OBENAU, Die Reichsstände des Königreichs Westfalen, in: *Francia* 9 (1981) S. 299–329, hier S. 325.

49 In Frankfurt mußte Dalberg die »Stände« lediglich bei der Erhebung einer Kopfsteuer versammeln. Art. 15 des Organisationspatents vom 16. August 1810, in: *Regierungsakten des Primatialsstaates* (wie Anm. 33) S. 109f.

meidlichen Steuererhebungen auf Widerstände zu stoßen. Man wollte daher lieber an den »Ständen« vorbei als gegen sie regieren und weitete demzufolge das königliche Verordnungsrecht aus<sup>50</sup>. Ähnliche Beweggründe veranlaßten auch den Großherzog Dalberg, ohne Zustimmung der neu gebildeten Repräsentativorgane zu regieren. Die Ständeversammlung fand sich hier nur einmal in Hanau am 15. Oktober 1810 zusammen<sup>51</sup>. Im Großherzogtum Berg konnte es aufgrund der kurzen Zeitspanne zwischen der gesetzlichen Verordnung des Kollegiums am 15. März 1812<sup>52</sup> und dem Ende des Kunststaates im Oktober 1813 nicht mehr zur Einrichtung des Kollegiums kommen<sup>53</sup>. Partizipationsmöglichkeiten bestanden im bergischen Kunststaat daher vornehmlich in den beratenden Gremien der Verwaltung<sup>54</sup>.

Wie bei den Staatsräten und den Repräsentativkörperschaften ergaben sich auch im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung Umsetzungsschwierigkeiten. So verordnete Dalberg im Großherzogtum Frankfurt zwar in den Jahren 1810 und 1812 die Einführung der französischen Verwaltungs- und Justizordnung mit ihrer Trennung administrativer und judikativer Aufgaben bis in den kommunalen Bereich hinein. Doch wurde die Gewaltenteilung auf der mittleren Verwaltungsebene nicht realisiert und hinter der Fassade nur Bestehendes bewahrt. Als Friedensrichter übten die Distriktmaires, in Anlehnung an die Funktionen der ehemaligen Amtsvögte, die

50 Das gab der westfälische Finanzminister Malchus später in seiner Autobiographie zu verstehen. Vgl. dazu THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 93ff.; OBENAUS (wie Anm. 48) S. 307ff.

51 Hinzu kam für den Großherzog noch, daß sich parallel zu den »Ständen« die Departementräte zu Foren politischer Öffentlichkeit entwickelten, so beispielsweise der Frankfurter Departementrat. Bei seiner ersten Versammlung im Juni 1812 kritisierte er nicht nur die Dalbergsche Reformpolitik, namentlich im Schul- und Finanzwesen, sondern forderte auch die Einberufung der »Stände« mit dem Hinweis, daß zahlreiche Gesetze, anders als im Organisationsdekret vorgesehen, ohne Zustimmung der »Stände« erlassen worden seien. Dalberg sandte das Schreiben als verfassungswidrig an den Präfekten zurück. Der Frankfurter Departementrat trat in den kommenden Jahren nicht mehr zusammen. Vgl. DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 102, S. 104, S. 115; FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 119f.; BILZ (wie Anm. 5) S. 216ff.; Regierungsakten des Primatialstaates (wie Anm. 33) S. 119. Die Repräsentativkörperschaften der Rheinbundstaaten wurden von Ernst Rudolf HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1975<sup>2</sup>, S. 88, als »Schein-Konstitutionalismus« bezeichnet. Diese Ansicht wird von vielen Historikern geteilt. Sie vernachlässigt jedoch den Tatbestand, daß sich die »Stände« im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten sehr wohl einzubringen wußten. Vgl. dazu FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 119f.; THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 94ff.; ULLMANN (wie Anm. 48) S. 125; OBENAUS (wie Anm. 48) S. 315ff.

52 Gesetzbulletin des Großherzogthums Berg, 2. Abtheilung, Düsseldorf 1810–1813, Nr. 93. Dieses Dekret wird in der Forschung häufig als Verfassung bezeichnet, so beispielsweise von KLUETING (wie Anm. 7) S. 371; sowie von Roger DUFRAISSE, Napoleon. Revolutionär und Monarch. Eine Biographie, übersetzt von Suzanne Gangloff, München 1994, S. 128. Der Verfassungsbegriff wird damit auf die Einrichtung von Repräsentativorganen eingeengt. Präziser ist dagegen die von FRANCKSEN (wie Anm. 3) S. 177, gemachte Aussage, das organische Dekret stelle den Kern einer bergischen Verfassung dar.

53 HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 144.

54 Daß man in Paris allerdings den Einfluß dieser Gremien ähnlich begrenzte wie die Regierungen in Westfalen und Frankfurt den der Stände, belegt folgende Aussage Roederers zu den Räten der Departements. *D'ailleurs, teilte Roederer Beugnot in einem Postscriptum am 23. September 1812 mit, les corps qui peuvent en [sc. die Steuerrollen, B.S.] faire une autre de droit, ne doivent pas être admis de fait à autre fonction que de sanctionner les résultats de l'administration [...]. Les conseils généraux peuvent se plaindre des méthodes, des agents & a. mais le ministre, après avoir fait de son mieux, doit toujours faire prévaloir son avis.* HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 144.

Aufgaben in Verwaltung und Rechtsprechung weiterhin gemeinsam aus. Die Gewaltenteilung bestand somit nur der Form nach. Das Fortleben der alten Strukturen lag sowohl an mangelnden finanziellen Ressourcen als auch an der fehlenden Bereitschaft der Dalbergschen Regierung, historische Einheiten, wie in den beiden anderen Staatsneuschöpfungen geschehen, zu zerschlagen<sup>55</sup>. Weder konnte man das Personal verdoppeln, noch wollte man die alten Ämter vergrößern<sup>56</sup>.

Wesentlich erfolgreicher verlief die Trennung von Justiz und Verwaltung dagegen im Königreich Westfalen. Die dort in der Verfassung proklamierte Unabhängigkeit der Gerichte wurde unmittelbar nach dem Verfassungserlaß durch die Einführung der französischen Verwaltungs- und Justizordnung im Jahre 1808 konsequent verwirklicht. Damit hörten die bisher üblichen Kompetenzüberschneidungen und Ämterkumulationen bis in den kommunalen Bereich hinein auf. Freilich blieben Probleme bei der Durchsetzung der neuen Ordnung in der Folgezeit nicht aus<sup>57</sup>. Das galt mutatis mutandis auch für das Großherzogtum Berg, wo erst die Übertragung der französischen Justizverfassung auf das Großherzogtum Ende 1811 die vollständige Trennung von Administrative und Judikative durchsetzte und damit den Schwebezustand beendete, den die Verwaltungsreform von 1808 verursacht hatte<sup>58</sup>. Diese nur etappenweise vollzogene Separation war vor allem das Ergebnis der napoleonischen Herrschaftspolitik in Berg. Da Napoleon das politische Schicksal des bergischen Kunststaates anfangs offengehalten und sich dann zunächst auf die Reformierung des allgemeinen Verwaltungsapparates konzentriert hatte, waren Maßnahmen zur Durchsetzung der vollständigen Gewaltenteilung lange Zeit ausgeblieben. Verzögernd wirkten des weiteren die zwischen Paris und Düsseldorf geführten Auseinandersetzungen über die Frage, in welcher Form das französische Modell einzuführen sei. Während die Beamten in Paris darauf beharrten, die französische Justizverfassung ohne Modifikationen auf das Großherzogtum zu transponieren, bemühte man sich auf bergischer Seite darum, lokale Besonderheiten bei der Übernahme des französischen Modells zu berücksichtigen – ein Punkt, in dem zwischen den in Berg tätigen einheimischen und französischen Beamten durchaus eine Interessengemeinschaft bestand<sup>59</sup>.

Im Bereich der Rechtssicherheit, in dem es unter anderem darum ging, die Realisierung der sozialpolitischen Reformziele durch einheitliche und feste Formen in Rechtspflege und Rechtsprechung zu garantieren, bestanden zwischen den einzelnen Staaten noch geringere Ähnlichkeiten als beim Staatsrat, den Repräsentativorganen und der Trennung von Justiz und Verwaltung. Denn hier griffen die einzelnen Staaten bereits auf der gesetzlichen Ebene zu unterschiedlichen Maßnahmen.

55 DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 116ff.

56 Ibid. S. 117; BILZ (wie Anm. 5) S. 225.

57 Vgl. FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 81.

58 Sie hatte gerade im Rahmen der kommunalen Polizeiverwaltung ein Vakuum gelassen und immer wieder zu Mißverständnissen und Kollisionen zwischen Munizipal- und Justizbeamten geführt. Darüber hinaus waren in dieser Übergangsphase den Verwaltungsbeamten, wie ehemals, auch jurisdiktionelle Aufgaben überantwortet worden. HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 4420II, Nr. 6298.

59 Hinzu kam, daß bereits ausgearbeitete Projekte zur Justizreform infolge der zuvor erwähnten personellen Veränderungen in der Regierung in den Jahren 1808 und 1810 nicht beachtet wurden. Dazu ausführlich FRANCKSEN (wie Anm. 3) S. 87f.; SCHUBERT (wie Anm. 2) S. 534.

Am ehesten entsprach in diesem Kontext das Großherzogtum Berg dem französischen Modell. Neben der rechtlichen Gleichstellung aller Untertanen vor dem Gesetz wurden hier der Code Napoléon und der Code pénal eingeführt sowie das in Frankreich übliche Gerichtsverfahren und die französische Notariatsordnung vollständig übernommen. Doch blieben diese gesetzlichen Neuerungen zunächst vielfach Makulatur. Unklare Bestimmungen, Justizpersonal, das mit dem französischen Recht gar nicht oder nur wenig vertraut war, wie auch Widerstände gegen einzelne Reformmaßnahmen bewirkten die nur unvollständige Anwendung der neuen Gesetze. Deren komplette Wirksamkeit bildete daher zunächst eine auf die Zukunft gerichtete Wunschvorstellung, aber kein in der Gegenwart realisierbares Ziel. Darüber hinaus ging im Zweifelsfall das Staatsinteresse dem Reformwillen vor. Das zeichnete sich vor allem gegen Ende der französischen Herrschaft ab. Infolge zunehmender Widerstände gegen die Steuer- und Wirtschaftspolitik verschärfte sich die staatlichen Übergriffe und führten zu extremer Rechtsverunsicherung<sup>60</sup>.

Auch die westfälische Regierung nahm schon früh rechtssichernde Maßnahmen vor. Dabei lehnte sie sich ungleich weniger als ihr bergischer Nachbar an das französische Modell an. Obwohl auch sie den Gleichheitsgrundsatz, den Code Napoléon<sup>61</sup>, die französische Gerichtsverfassung und die französische Notariatsordnung übernahm, erarbeitete sie in der Frage des Gerichtsverfahrens eine eigenständige Prozeßordnung<sup>62</sup>. Zudem griff sie in Reaktion auf die zunehmenden inneren Unruhen<sup>63</sup> vermehrt zu gesetzlichen Ausnahmeregelungen. Diese Entwicklung manifestierte sich vor allem in der Etablierung einer Geheimen Polizei und eines Überwachungsapparates und führte dazu, daß niemand vor dem Zugriff des Staates sicher war. Bespitzelungen, Denunziationen und Verhaftungen auf bloßen Verdacht hin gehörten fortan zum Alltag<sup>64</sup>.

Im Unterschied dazu beschritt Dalberg in Fragen der Rechtssicherheit eigene Wege. Er konservierte nicht nur Relikte der altständischen Feudalgesellschaft, wie den privilegierten Gerichtsstand der katholischen Geistlichkeit<sup>65</sup>, sondern lehnte sich

60 So blieben beispielsweise Vergehen von Zollbeamten ungeahndet, als Beugnot im Jahre 1810 verfügte, daß, ähnlich wie in Frankreich, kein Zollbeamter ohne die Zustimmung des Finanzministers vor Gericht gezogen werden dürfe. HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 6305.

61 Die Einführung des Code pénal blieb in den Planungen stecken. THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 210f.

62 Ibid. S. 193ff.; Regierungsakten des Königreichs Westphalen (wie Anm. 22) S. 25ff. Zu den anfänglichen Umsetzungsschwierigkeiten und späteren Erfolgen im Justizwesen vgl. Friedrich Karl von STROMBECK, Darstellungen aus meinem Leben und aus meiner Zeit, 2. Theil, Braunschweig 1833, S. 5ff.; siehe dazu ferner das positive Urteil THIMMES, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 228.

63 Die Unruhen nahmen in Westfalen wesentlich größere Ausmaße an und besaßen weit mehr destabilisierende Wirkungen als in den beiden anderen Staaten. Vgl. dazu HEITZER (wie Anm. 32) S. 122ff.; FABRE (wie Anm. 26) S. 126ff.

64 THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 182ff.; KLEINSCHMIDT (wie Anm. 20) S. 493f.

65 So erklärte Dalberg am 7. Dezember 1811 bezüglich der Beibehaltung der Gerichtsbarkeit des katholischen Klerus: *Nach reifer Erwägung habe ich in dieser sonderbaren Sache mehr vielleicht nach meinem Herzen, als nach meinem Kopfe Folgendes beschlossen: Ich bin in der Welt der letzte Geistliche Fürst, und kann mich nicht entschließen, der erste Erzbischof zu sein, der seiner Geistlichkeit einen tausendjährigen Vorzug entzieht. Im Allgemeinen werden die fora privilegiata aufgehoben; so lang ich noch lebe, mag es von dieser Vergünstigung heißen: Exceptio firmat regulam in casibus non exceptis. Ich ersuche Hr Staatsminister diese Erklärung wörtlich in das Staatsraths-Protokoll zu*

bei den Veränderungen nur soweit an das französische Modell an, wie es ihm notwendig schien. Das betraf vor allem die Übernahme des Code Napoléon. Alle Rechtsinstitute, worüber der Code nicht disponierte, so beispielsweise Lehen oder Patrimonial- und Patronatsbefugnisse, sollten *bis zu weiteren gesetzlichen Verordnungen forthin beibehalten werden*<sup>66</sup>. Mit diesem ungenauen Passus ließ sich letztlich alles Althergebrachte gesetzlich begründen<sup>67</sup>. Das galt aber auch beim Erlaß der neuen Prozeßordnung, die sich nicht an Frankreich, sondern am Prozeß des Reichshofrates orientierte<sup>68</sup>.

Zweitens. Mit der Verfassungspolitik funktional und inhaltlich eng verknüpft war die Verwaltungspolitik. Auch sie diente dazu, den Staatskörper zu homogenisieren, die verschiedenen Landesteile zu integrieren und zugleich die zur Erfüllung der Staatsziele gerade im wirtschaftlichen und finanziellen Bereich erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Sie berührte somit ebenfalls Kernfragen der Staatsbildung<sup>69</sup>. In allen drei Kunststaaten stand zunächst die vertikale und horizontale Ausdehnung des Staatsmonopols im Vordergrund. In diesem Rahmen wurden sowohl die Verstaatlichung der Gemeinden als auch die Zurückdrängung der Intermediär-gewalten vorangetrieben. Während die Kommunen die Rolle der untersten Verwaltungsbehörden mit rein exekutiven Kompetenzen übernahmen, wurden dem Staat bislang entzogene Bereiche der Administration eingegliedert als eigenständige Verwaltungszweige<sup>70</sup>. Dabei ging das in Berg und Westfalen formulierte Verstaatlichungsprogramm weiter als in Frankfurt, denn es war umfassend und bezog alle bisher vom Staat ausgeklammerten Bereiche und sozialen Gruppen mit ein. Dessen ungeachtet gelang es in beiden Staaten nicht, alle administrativen Felder im gleichen Maß zu erfassen und auszudifferenzieren. Dies scheiterte an dem engen finanziellen Spielraum, der durch die Forderungen Napoleons weiter beschnitten wurde<sup>71</sup>. Er-

*legen. In dieser Voraussetzung wird in dieser Sache kein späteres Kassationsgesuch statt haben, weil das provisorische Fortbestehen des geistlichen Forums für meine Lebenszeit entschieden ist.* Zit. nach Regierungsakten des Primatialstaates (wie Anm. 33) S. 212, Anm. 25.

66 Patent über die Einführung des französischen bürgerlichen Gesetzbuchs, Code Napoléon, vom 25. Juli 1810, abgedruckt in: *ibid.* S. 85–88, hier S. 86.

67 FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 117.

68 DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 157f.

69 Zu den Zusammenhängen von Verwaltungs- und Verfassungspolitik vgl. allgemein Barbara VOGEL, Verwaltung und Verfassung als Gegenstand staatlicher Reformstrategie, in: *Gemeingeist und Bürgersinn. Die preußischen Reformen*, hg. v. Bernd SÖSEMANN, Berlin 1993, S. 25–40, hier S. 25ff.

70 Die Ausdehnung des Staates bildete die Fortsetzung eines Prozesses, der nicht erst in der Rheinbundzeit begann. Bereits im ausgehenden 18. Jahrhundert hatten in den einzelnen Landesteilen, vor allem in den preußischen, Verstaatlichungsprozesse begonnen. Diese hatten jedoch nur punktuellen Charakter besessen. Neu war jetzt das Bestreben, den staatlichen Monopolanspruch auszuweiten.

71 In Berg konnte im Vergleich zu Westfalen die weitere Ausformung der einzelnen Verwaltungszweige erfolgreicher fortgeführt werden. So wurde im bergischen Kunststaat u.a. das Schulwesen am 17. Dezember 1811 reorganisiert, konnte sich aber in den folgenden Jahren nicht mehr entfalten. Auch in der Armenfürsorge kam es am 3. November 1809 zur straffen Gliederung der Armenverwaltung und zur Einführung der offenen und geschlossenen Fürsorge nach französischer Vorlage. Demgegenüber gelangten die Verwaltungsreformen in Westfalen insgesamt weniger zur Umsetzung als in Berg. HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 5293. Vgl. dazu Erwin GATZ, *Kirche und Krankenpflege im 19. Jahrhundert*, München, Paderborn, Wien 1971, S. 30f.; des weiteren THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 256f.; Winfried SPEITKAMP, *Staat und Bildung in Deutschland unter dem Einfluß der Französischen Revolution*, in: *Historische Zeitschrift* 250 (1990) S. 549–577, hier S. 560f.

hebliche Hindernisse entwickelten sich ebenfalls im kommunalen Bereich. Lokalbeamte und Einwohner konnten und wollten sich nicht mit der Entmündigung der Gemeinden abfinden. Verstöße gegen das Staatsmonopol gehörten allenthalben zur Tagesordnung und führten innerhalb der Gemeinden zu ganz unterschiedlichen Verhältnissen<sup>72</sup>. Im Großherzogtum Frankfurt war dagegen der Reformanspruch der Regierung von vornherein begrenzt. Dalbergs Bemühungen um die Ausdehnung des Staatsmonopols endeten dort, wo es um die Beschneidung traditioneller Rechte ging. Darunter fielen einerseits die jurisdiktionellen Sonderrechte der Ständeherrn. Deren Privilegien in Justiz, Finanzen und Kommunalverwaltung hob Dalberg nur teilweise auf<sup>73</sup>. Dazu gehörten andererseits die Interessen der katholischen Kirche. Zwar mußte auch der Großherzog aufgrund der konfessionellen Heterogenität seines Herrschaftsbereichs Zugeständnisse bei der Säkularisation machen. Doch schränkte er als ehemaliger geistlicher Fürst den Einfluß der katholischen Kirche nur so weit ein, wie er es für unumgänglich hielt. Aus diesem Grund bestand der geistliche Gerichtsstand weiterhin, wurde die Gültigkeit der Zivilehe von der kirchlichen Trauung abhängig gemacht<sup>74</sup> und führten die Geistlichen nach der Verstaatlichung des Schulwesens im Jahre 1812 ihre bisherigen Aufgaben, wenn auch nunmehr beschränkt und unter staatlicher Ägide, fort<sup>75</sup> – Punkte, in denen Dalberg eher das badische denn das französische Modell nachahmte<sup>76</sup>.

Die Verwaltungspolitik richtete sich darüber hinaus auf die Rationalisierung und Effektivierung der administrativen Binnenstrukturen. Das geschah durch die Einführung des nach bürokratisch-zentralistischen Prinzipien gegliederten französischen Behördenapparates. Alle drei Kunststaaten erhielten das dreigliedrige Verwaltungssystem mit Fachministerien an der Spitze, Präfekturen als Mittelinstanzen und Mairien als Unterbehörden. In Berg und Westfalen bedeutete die Übernahme des neuen Verwaltungssystems den völligen Bruch mit dem Gewesenen. Sie führte zur administrativen Neugliederung in Mairien, Arrondissements und Departements und trug dabei allein den rationalen Kriterien Fläche und Bevölkerungszahl Rechnung. Konzessionen an historisch gewachsene Einheiten wurden allein auf der lokalen Ebene und dabei namentlich im Kirchspielbereich gemacht<sup>77</sup>. Demgegenüber war bei Einführung des französischen Verwaltungssystems in Frankfurt weder Dalberg noch den Staatsräten daran gelegen, die bestehenden Herrschaftsgrenzen

72 THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 134ff.; Wilhelm KOHL, Die Verwaltung der östlichen Departements des Königreichs Westphalen 1807–1814, Berlin 1937, S. 31, Anm. 38; SCHMIDT (wie Anm. 10) S. 144ff.

73 DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 242.

74 Patent über die Einführung des französischen bürgerlichen Gesetzbuchs, in: Regierungsakten des Primatialstaates (wie Anm. 33) S. 86.

75 Theodor Josef SCHERG, Das Schulwesen unter Karl Theodor von Dalberg besonders im Fürstentum Aschaffenburg 1803–1813 und im Großherzogtum Frankfurt 1810–1813, 1. Teil, München, Solln 1939, S. 100ff.; vgl. ferner Uwe ZUBER, Staat und Kirche im Wandel. Fulda von 1752 bis 1830, Darmstadt, Marburg 1993, S. 326f.

76 FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 114.

77 So etwa bei den bergischen Munizipalitäten Eckamp, Velbert, Haan und Monheim. HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 4421. Vgl. dazu auch Karl-Georg FABER, Die Entstehung der Großgemeinden im Oberbergischen Kreis, in: Rheinische Vierteljahresblätter 25 (1960) S. 253–299, hier S. 271ff.; THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 47ff.

zu zerschlagen. Es ging ihnen im Gegenteil darum, unter der Hülle der französischen Nomenklatur die traditionellen Einheiten mit ihrer geographischen Zersplitterung und Ungleichförmigkeit fortbestehen zu lassen. Aus diesem Grund behielten sie die alten Landesteile Aschaffenburg, Fulda, Hanau und Frankfurt als Departements und innerhalb derselben die ehemaligen Ämter als Distriktmairien bei<sup>78</sup>. Sinnfällig werden die Bemühungen der Regierung zur Erhaltung des Status quo ante auch im Fehlen einer Hauptstadt. Der Staatsrat tagte in Frankfurt, die »Stände« versammelten sich in Hanau, und Dalberg behielt Aschaffenburg als Residenzstadt bei. Die Integration zum homogenen und zentralisierten Flächenstaat wurde auf diese Weise verhindert<sup>79</sup>.

Zu unterschiedlichen Ergebnissen, namentlich in der Munizipalverwaltung, führte auch die Einführung des Büroprinzips. So waren in allen drei Kunststaaten die Maires vielfach weder fähig noch bereit, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Das lag zum einen an der Ehrenamtlichkeit ihrer Tätigkeit, zum anderen an ihrem schlechten Ausbildungsstand. In Berg und Westfalen entstammten sie zum Teil, in Frankfurt ganz der ehemaligen Amtsträgerschaft<sup>80</sup>. Bildete die Rekrutierung der ehemaligen Lokalbeamten einerseits ein probates Mittel, um den Übergang zum neuen Staat weniger spürbar zu machen, so blieben damit andererseits zugleich die alten Ausbildungsdefizite im neuen Verwaltungsapparat erhalten. Doch begegneten die einzelnen Regierungen diesen Schwierigkeiten mit qualitativ unterschiedlichen Lösungsansätzen. Die westfälische Regierung setzte in Antizipierung derartiger Probleme die Maires anfangs nur provisorisch ein. Tatsächlich kam es dann auch zum Austausch einiger für unfähig befundener Amtsträger. Daneben versuchte sie mit sogenannten Kantonmaires den übrigen Maires Vorbilder voranzustellen<sup>81</sup>. Eine solche Maßnahme war im Großherzogtum Berg, wo das Modell Frankreichs unumschränkt als Leitfaden diente, undenkbar. Grundsätzliche Abweichungen von den Prinzipien des französischen Verwaltungssystems durften hier nicht statthaben<sup>82</sup>. Man suchte die Schwierigkeiten in der Munizipalverwaltung dadurch zu bewältigen, daß man den Maires eine jährlich neu zu bewilligende Gratifikation zugestand und ihnen Gehilfen an die Seite stellte<sup>83</sup>. Der Charakter des Mairieamtes als eigenverantwortlich geführtes Ehrenamt blieb auf diese Weise erhalten. Die Frank-

78 Vgl. DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 106, S. 117f.; BILZ (wie Anm. 5) S. 206f.

79 Karl Maria FÄRBER, Aschaffenburg – heimliche Hauptstadt des Großherzogtums Frankfurt, in: Aschaffener Jahrbuch für Geschichte, Landeskunde und Kunst des Unterraingebietes 10 (1986) S. 213–235, hier S. 215.

80 Dalberg bestätigte am 19. November 1810 sämtliche Kommunalbeamten. Vgl. DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 122.

81 Damit griff man auf ehemalige vertikale Verwaltungsstrukturen zurück. THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 133f.; KOHL (wie Anm. 72) S. 31f.; KNEMEYER (wie Anm. 2) S. 72; Dorothea PUHLE, Das Herzogtum Braunschweig-Wolfenbüttel im Königreich Westphalen, 1806–1815, Braunschweig 1989, S. 74.

82 *Ihr Vorschlag*, so teilte der Innenminister Nesselrode dem Präfekten des Siegdepartements, Anton Schmitz, am 25. Januar 1811 mit, *mehrere Maires einem sogenannten Cantons-Maire unterzuordnen möchte wohl im Siegdepartement vielleicht einige Vortheile gewähren, allein da die Verfassung des Großherzogthums in allem nach dem Vorbild der in Frankreich bestehenden sich richtet so läßt sich hierin keine Änderung treffen [...]*. HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 4400.

83 HStAD, Großherzogtum Berg, Nr. 4420I. Vgl. dazu auch FABER (wie Anm. 77) S. 275ff.

furter Regierung wandte sich zur Behebung der Mängel in der Munizipalverwaltung im Jahr 1813 hingegen wieder vom Büroprinzip ab und stellte den Maires vom Munizipalrat gewählte und vom Präfekten bestätigte Bürgermeister an die Seite. In den größeren Gemeinden richtete sie kollegialische Kassenvorstände für die Finanzverwaltung ein und kehrte damit de facto zum ehemaligen Magistratssystem zurück<sup>84</sup>. In diesem Punkt zeigt sich die Diskrepanz zwischen dem Reformanspruch der bergischen und dem der Frankfurter Regierung. Die Reformbürokraten in Berg benutzten das französische Muster dezidiert als Wegweiser und vermieden selbst im Moment der Krise strukturelle Widersprüche. Die Dalbergsche Regierung dagegen höhlte es bewußt aus<sup>85</sup>.

Drittens. Erfolg und Wirksamkeit der Verfassungs- und Verwaltungspolitik waren stark vom Gelingen der in den drei Staaten verfolgten Gesellschaftspolitik abhängig. Hier ging es einerseits darum, den Untertanenverband zu egalisieren, um alle Einwohner gleichermaßen zur Erfüllung der Staatsaufgaben heranziehen zu können. Andererseits galt es, die sozialen Grundlagen zur Herausbildung einer neuen Herrschaftselite, den Notabeln, zu schaffen. Als Vorbild und Muster diente den Regierungen in diesem Rahmen das im Code Napoléon verwirklichte sozialrevolutionäre Modell Frankreichs. Dessen Übernahme sollte die überkommene Feudalgesellschaft außer Kraft setzen. Allein da auf deutschem Boden keine Revolution wie in Frankreich stattgefunden hatte, mußten parallel zur Einführung des französischen Zivilgesetzbuches Maßregeln ergriffen werden, die die strukturellen Voraussetzungen zur Durchsetzung der im Code festgeschriebenen bürgerlichen Eigentümergeellschaft schufen<sup>86</sup>. Sie betrafen die Beseitigung der Privilegien von Adel und Klerus und die Gleichstellung rechtlich bislang benachteiligter Gesellschaftsgruppen. Alle Regierungen veranlaßten in diesem Kontext die Aufhebung von Steuerexemptionen und privilegierten Gerichtsständen sowie die Abkehr von geburtsständischen Prinzipien bei der Ämtervergabe. Des weiteren leiteten sie die Liberalisierung der Agrarverfassung ein. Darüber hinaus unternahmen sie Schritte zur gesetzlichen Gleichstellung der jüdischen Minderheit. So revolutionär diese Inhalte auch waren, so schlugen sie sich im sozialen Leben der einzelnen Staaten doch nur unvollständig nieder. Die exponierte Stellung des Adels blieb vor allem in Westfalen und Frankfurt bestehen. Hier entstand im Rahmen der napoleonischen Rearistokratisierungspolitik ein Verdienstadel, der, wenngleich nicht mehr geburtsständisch legitimiert, doch Privilegien genoß, wie sie dem alten Adel zuteil geworden waren<sup>87</sup>. Dazu gehörten namentlich fiskalische Vorrechte. Dieser strukturelle Widerspruch war bereits in den Gründungsakten der beiden Staaten verankert. Dort hatte sich

84 DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 124.

85 Diesen Tatbestand belegt unter anderem, daß Dalberg in einzelnen Verwaltungszweigen zwar Verbesserungen vornahm, so beispielsweise in der Schulverwaltung, dabei aber alte Verwaltungsformen wie das Kollegialsystem beibehielt. Vgl. dazu SCHERG (wie Anm. 75) S. 91.

86 Die Freiheit und Gleichheit des französischen Gesellschaftsmodells werden von Rechtshistorikern mehr und mehr angezweifelt. Siehe dazu Alfons BÜRGE, *Das französische Privatrecht im 19. Jahrhundert: zwischen Tradition und Pandektenwissenschaft, Liberalismus und Etatismus*, Frankfurt a.M. 1991.

87 Dazu Helmut BERDING, *Der Gesellschaftsgedanke Napoleons und seine Auswirkungen im rheinbündischen Deutschland: Ein Verrat der Revolution?* in: *Revolution und Gegenrevolution 1789–1830*, hg. v. Roger DUFRAISSE, München 1991, S. 107–117.

Napoleon einen erheblichen Teil der Domänen zur Dotierung der von ihm Nobilitierten ausbedungen. In Frankfurt kam hinzu, daß Dalberg den zwölf standesherrlichen Familien ihre geburtsständisch begründete herausragende Stellung beließ, indem er ihnen wichtige lukrative Rechte sicherte<sup>88</sup>. Des weiteren konnte der Adel in allen drei Staaten seine Präponderanz in der Verwaltungs- und Verfassungsrealität bewahren. Unabhängig von den veränderten Aufnahmekriterien fand er überall erneut Zugang in die reorganisierte Staatsverwaltung.

Ähnlich unzureichend setzte sich auch die Egalisierung bisher benachteiligter sozialer Gruppen durch. Bestehende Ungleichheiten wurden nur ungenügend außer Kraft gesetzt, neue sogar befestigt. Das betraf insbesondere die bäuerlichen Schichten. In Berg und Westfalen leitete die Übernahme des französischen Gesellschaftsmodells zwar im Rahmen der Gesetzgebung die völlige Auflösung der feudalen Gesellschaftsstrukturen ein. In diesem Zusammenhang wurden sowohl die Lehensverhältnisse als auch die Leibeigenschaft aufgehoben. Im Gegensatz zu Frankreich sollten jedoch nicht sämtliche Dienste und Abgaben entschädigungslos abgeschafft werden. Vielmehr fanden die Regierungen einen Kompromiß zwischen den mit der Person verbundenen Pflichten und den auf Grund und Boden liegenden Reallasten. Letztere mußten auf der Basis eines gesetzlich fixierten Modus abgelöst werden. Die Ablösbarkeitsbestimmungen waren indes nicht leicht zu verwirklichen und führten in beiden Staaten zu erheblichen Unruhen. Während viele Bauern jegliche Dienstleistungen verweigerten, beanspruchten die Grundherren umgekehrt beharrlich ihre hergebrachten Rechte und forderten überhöhte Ablösesummen. Der westfälischen Regierung, namentlich dem Justizminister Joseph-Jérôme Siméon, gelang es nur in geringem Maße, die bäuerlich-grundherrlichen Auseinandersetzungen durch gesetzliche Folgeerlasse beizulegen. Zu stark war die Front, die die adeligen Regierungsmitglieder, Grundherren und Donatäre im Kampf gegen die Agrargesetzgebung bildeten<sup>89</sup>. Einen anderen Ausgang besaßen dagegen die Konflikte in Berg. Auf bäuerlichen Anstoß hin löste die bergische Regierung im Jahre 1811 das Problem durch die gesetzliche Inventarisierung der mannigfaltigen und kaum noch nachvollziehbaren Abgaben und Dienste. Wenn dadurch auch nicht der Ablösungsprozeß beschleunigt werden konnte, so wurden doch zumindest die diffizilen Abgaben- und Dienstverhältnisse grundsätzlich geklärt<sup>90</sup>. Im Großherzogtum Frankfurt wurde demgegenüber allein die Leibeigenschaft für abgeschafft erklärt, die grundherrlichen Dienste und Abgaben blieben, sieht man einmal von Fulda und Hanau ab<sup>91</sup>, weiterhin bestehen. Auch mußten die Leibeigenen ihre rechtliche Gleichstellung innerhalb des Untertanenverbandes durch die Zahlung einer genau bestimmten Ablösesumme erkaufen<sup>92</sup>. Da die Kolonen häufig nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügten, änderte sich in der Realität zunächst eher wenig.

88 DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 263.

89 FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 85ff; THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 202ff.; KOHL (wie Anm. 72) S. 196ff.; Regierungsakten des Königreichs Westphalen (wie Anm. 22) S. 17f. Zur Stellung Siméons vgl. allgemein auch Jean TULARD, Siméon et l'organisation du royaume de Westphalie (1807–1813), in: *Francia* 1 (1973) S. 557–568.

90 FEHRENBACH (wie Anm. 2) S. 96ff.

91 DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 275ff.

92 Regierungsakten des Primatialstaates (wie Anm. 33) S. 147ff.

Daneben verbesserte sich die Lage der jüdischen Minderheiten in den drei Staaten mit signifikanten Unterschieden. Westfalen eilte den beiden anderen Kunststaaten zeitlich und inhaltlich weit voraus. Bereits zu Beginn des Jahres 1808 räumte es den Juden die völlige Gleichstellung mit den übrigen Bürgern ein. Doch war der von der Regierung initiierte Emanzipationsprozeß äußerst konfliktrichtig. Er stieß nicht nur auf administrative Durchsetzungsschwierigkeiten und Ablehnungen in der Bevölkerung, sondern hatte zudem innerjüdische Widerstände zu bewältigen<sup>93</sup>. In Frankfurt, wo die Egalisierung der jüdischen Minderheiten an die Leistung einer Ablösesumme gekoppelt war, erreichten die jüdischen Gemeinden Fuldas und Frankfurts ihre rechtliche Gleichstellung. Aufgrund der Bemühungen des Innen- und Justizministers Franz Josef Freiherr von Albin gelang es überdies, jüdische Einwohner in die staatlichen Repräsentativorgane aufzunehmen<sup>94</sup>. In Berg hingegen verbesserte sich allein die Situation der städtischen Juden. Den Hauptgrund dafür bildete die Unklarheit des Dekrets zur Gleichstellung der Juden. Daraus ging nur hervor, daß die Juden allmählich die Rechte und Freiheiten der übrigen Einwohner erhalten sollten. Da die Regierung zu dem Problem nicht klärend Stellung bezog, blieb die Gesetzesinterpretation letztlich den jeweiligen Beamten überlassen<sup>95</sup>.

### III. Erfolg und Wirkungen

Die Gegenüberstellung der drei napoleonischen Staatsschöpfungen Berg, Westfalen und Frankfurt hat durchaus unterschiedliche Wege der Reformpolitik aufgezeigt.

Das Königreich Westfalen bildete bei seiner Konstituierung den Modellstaat *par excellence*. Nach außen wurde diese Programmatik in einem geschriebenen Verfassungserlaß demonstriert, nach innen erfolgte sie mit Hilfe der blockhaften Übertragung des französischen Systems. Gleichwohl zeigt sich bei genauerem Hinsehen, daß der so zäsurhaft erscheinende Moment der Modellstaatsgründung in der Realität einige seiner scharfen Konturen verlor und das Königreich keine bloße Kopie Frankreichs darstellte. Nicht in allen Bereichen und auf allen Ebenen des Staates wurde das französische Modell imitiert. So konnten nicht nur lokale Besonderheiten in die neue Gesetzgebung einfließen, sondern auch alte Zustände fortbestehen. Das war insbesondere im Bereich der Gesellschaftspolitik der Fall, wo die Gleichstellung der westfälischen Einwohner in der Realität nicht über Ansätze hinauskam. Die nur unvollständige Umsetzung des französischen Modells ist vor allem auf die

93 Vgl. dazu Helmut BERDING, Judenemanzipation im Rheinbund, in: Reformen im rheinbündischen Deutschland (wie Anm. 2) S. 269–284; THIMME, Bd. 2 (wie Anm. 20) S. 229ff.; Cilli KASPER-HOLTKOTTE, Kultuspolitik und -verwaltung der Juden unter napoleonischer Herrschaft, in: Napoleonische Herrschaft (wie Anm. 1) S. 225–239, hier S. 233ff.

94 DARMSTÄDTER (wie Anm. 29) S. 245f., S. 248, S. 259ff.; BILZ (wie Anm. 5) S. 264f.; Regierungsakten des Primatialstaates (wie Anm. 33) S. 126ff., S. 147ff.; Gerhard MENZEL, Franz Josef von Albin 1748–1816. Ein Staatsmann des alten Reiches. Zu Wandel und Fortleben der Reichstradition bei der Neugestaltung Deutschlands 1787–1815, in: Mainzer Zeitschrift 69 (1974) S. 1–126, hier S. 114f.

95 Jacob TOURY, Dokumente zur Juden-Emanzipation im Großherzogtum Berg (1808), in: Bulletin des Leo-Baeck-Instituts 46/47 (1969) S. 137–154, hier S. 145ff.; Monika LAHRKAMP, Münster in napoleonischer Zeit 1800–1815. Administration, Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen von Säkularisation und französischer Herrschaft, Münster 1981, S. 552f.

strukturellen Widersprüchlichkeiten im napoleonischen Programm zurückzuführen. Des weiteren lähmte die finanzielle Ausbeutung des westfälischen Kunststaates die Reformpolitik bis zum völligen Stillstand<sup>96</sup>. Neben den herrschaftspolitischen Ursachen hing die Eigentümlichkeit der westfälischen Modellstaatspolitik auch mit der mangelnden Akzeptanz der französischen Reformpolitik im Innern zusammen. Widerstände in der Bevölkerung gegen die Reformpolitik waren nicht selten und verschärften sich mit der Verschlechterung der inneren Verhältnisse zunehmend. Sie kehrten sich schließlich gegen die französische Herrschaft schlechthin. Opponierende Kräfte fanden sich auch innerhalb der Staatsdienerschaft, obwohl gerade hier die französische Herrschaft anfangs auf hohe Erwartungen gestoßen war<sup>97</sup>. Aufgrund dieser Faktoren konnte die Integration im westfälischen Modellstaat trotz der nicht zu verkennenden Fortschritte in Verfassung, Verwaltung und Gesellschaft nicht wirklich vorangebracht werden. Westfalen erfüllte daher mehr die ihm programmatisch zugewiesene politisch-ideologische Funktion nach außen als seine integrationspolitische Aufgabe im Innern.

Der vom Großherzogtum Berg beschrittene Reformpfad war im Vergleich zum Königreich Westfalen wesentlich unauffälliger. Während Westfalen das französische Modell in einem revolutionären Akt per Oktroi erhielt, verlief die strukturelle Annäherung Bergs an Frankreich langsam und etappenweise. Viele Reformmaßnahmen erfolgten erheblich später als in Westfalen. Zudem geschah die Reorganisation von Staat und Gesellschaft in Berg, ähnlich wie in Preußen, über die Reformierung der Verwaltung<sup>98</sup>. Sie war somit Voraussetzung und Instrument zugleich. Darüber hinaus gelang die Durchsetzung des französischen Systems im bergischen Modellstaat weitaus erfolgreicher als in Westfalen. Vorteilhaft war in diesem Rahmen, daß Napoleon mehr als in Westfalen die einheimischen Regierungsbeamten für die Modellstaatspolitik gewinnen konnte. Wenngleich sie auch lokale Interessen geltend machten, diente den Beamten das französische System immer als Richtschnur<sup>99</sup>. Nur so läßt es sich erklären, daß auch in Zeiten fehlenden Drucks aus Frankreich an den Prinzipien des französischen Modells festgehalten wurde. Förderlich wirkte sich im Vergleich zu Westfalen auch die hohe personelle Kontinuität der höheren Beamtschaft aus. Dessen ungeachtet wirkten der Modellstaatspolitik auch in Berg schon sehr früh beachtliche Kräfte vor allem in Reaktion auf die verheerenden Folgen der napoleonischen Militärexpansion und der Kontinentalsperre entgegen. Doch zeigte sich nach dem Untergang des bergischen Kunststaates, daß entgegen den inneren Widerständen und der Kurzlebigkeit des bergischen Staates die Integration durch strukturverändernde Maßnahmen vorangetrieben worden

96 Vgl. ULLMANN (wie Anm. 48) S. 128ff.

97 OBENAU (wie Anm. 48) S. 325f.; BERDING (wie Anm. 3) S. 248f.

98 In diesem Rahmen ging es darum, namentlich die Grundbesitzer durch die Teilnahme an der Verwaltung an den neuen Staat zu binden. Zu Preußen vgl. Reinhart KOSELLECK, *Preußen zwischen Reform und Revolution*, Stuttgart 1975<sup>2</sup>, S. 163ff.; NOLTE (wie Anm. 5), S. 79ff.

99 Vgl. in diesem Kontext das positive Urteil ROBS über die Tätigkeit des bergischen Staatsrates, in: *Regierungsakten des Königreichs Westphalen* (wie Anm. 22) S. 7.

war<sup>100</sup>. So konnten auch nach Auflösung des Kunststaates das französische Recht und die Kommunalverfassung beibehalten werden<sup>101</sup>.

Obgleich Napoleon mit der Errichtung des Großherzogtums Frankfurt keine Modellstaatsabsichten verfolgte, erhielt auch Frankfurt das französische Modell. Daß es dazu kam, lag insbesondere an der Person Dalbergs. Vor allem aus prophylaktischen und Nützlichkeitsabwägungen heraus entschied sich Dalberg für die Übernahme<sup>102</sup>. Daß ihm die vermeintliche Modellstaatspolitik in diesem Rahmen nur als Instrument bei der Durchsetzung der eigenen Ziele diene und nicht dazu bestimmt war, Frankfurt strukturell an Frankreich anzubinden beziehungsweise als Vorbild neu zu organisieren, verdeutlicht die Ausgestaltung des staatlichen Gehäuses. Unter der Fassade der französischen Institutionen lebten die alten Verhältnisse vielfach fort. Nur in Einzelbereichen waren Fortschritte gewollt. In diesem Sinne war die von Dalberg verfolgte Politik eine eigenständige Form der punktuellen Modernisierung mit traditionellen Zügen. Das Großherzogtum Frankfurt stellte daher im Gegensatz zu Berg und Westfalen keinen Staat französischen Zuschnitts dar. Vielmehr bildete es eine vom Landesherrn wie auch von den Regierungsbeamten gleichermaßen beabsichtigte und herbeigeführte staatliche Mischform, die mehr auf evolutionäre Veränderungen als auf revolutionäre Umwälzungen angelegt war. Es war mithin ein deutscher Reformstaat unter napoleonischem Einfluß und stand eher mit den übrigen Rheinbundstaaten in einer Reihe. Die Halbherzigkeit und der dilatorische Charakter der Dalbergschen Reformmaßnahmen wie auch die Kurzlebigkeit des Großherzogtums verringerten allerdings die dauerhafte Verankerung der Reformen. Deshalb erstaunt es nicht, daß die meisten der unter Dalberg begonnenen Reorganisationsmaßnahmen in der Bevölkerung keinen dauerhaften Rückhalt fanden.

Kehrt man resümierend zu den anfangs erwähnten Widersprüchen der napoleonischen Herrschaftspolitik zurück, so zeigt sich, daß diese nicht mit der Dichotomie von Erfolg oder Scheitern erklärt werden können. Wichtiger ist vielmehr der Blick auf andere Aspekte. So entsprang die Adaption des französischen Modells in den einzelnen Reformstaaten weder den gleichen Motiven, noch hatte sie eine analoge Entwicklung zur Folge. Nicht allein die flexibel gehandhabte und kontextgebundene napoleonische Herrschaftspolitik war dafür verantwortlich, sondern auch die Tatsache, daß diese Politik in Wechselwirkung mit jeweils andersartigen Ausgangsbedingungen, Antriebskräften und Widerständen in den drei Kunststaaten stand. Auf dem Boden der napoleonischen Staatsschöpfungen entstanden eigenständige Staaten unterschiedlicher Prägung. Sie konnten erheblich mehr an Eigenart und Eigengewicht gewinnen, als bisher vermutet.

100 Im Gegensatz zu WOHLFEIL (wie Anm. 7) S. 46, nach dessen Ansicht die Modellstaatspolitik in der Bevölkerung nicht auf Akzeptanz stieß.

101 Dazu Karl-Georg FABER, *Die Rheinlande zwischen Restauration und Revolution. Probleme der rheinischen Geschichte von 1814 bis 1848 im Spiegel der zeitgenössischen Publizistik*, Wiesbaden 1966, S. 118ff., S. 186ff.; ferner Herman LOHAUSEN, *Die obersten Zivilgerichte im Großherzogtum und im Generalgouvernement Berg von 1812 bis 1819*, Weimar, Wien 1995, S. 5ff.; ENGELBRECHT (wie Anm. 10) S. 90f.

102 So erklärte Dalberg gegenüber dem Baron Ignaz Heinrich von Gruben, Staatskommissar im Departement Aschaffenburg: *Die unvermeidlichen Veränderungen werde Ich, so viel es thunlich ist, auf die gelindeste Weise vornehmen, so daß verdienstvolle Männer auf die ihnen möglichst angenehme Weise brauchbar bleiben*. Zit. nach FABER (wie Anm. 79) S. 228f.

## RÉSUMÉ FRANÇAIS

Dans la présente contribution l'auteur étudie de manière comparative les nouveaux États créés par Napoléon sur le sol allemand, à savoir le grand-duché de Berg, le royaume de Westphalie et le grand-duché de Francfort. A cette occasion, elle essaie de répondre à la question suivante: La typologisation courante dans la science historique, qualifiant ces trois États d'États modèles résiste-t-elle à la réalité historique? Trois domaines touchés par les réformes vont lui servir de champs d'exploration: les domaines de la politique constitutionnelle, de la politique administrative et de la politique sociale. En s'appuyant sur ces trois secteurs, il est mis en évidence que les trois États imitèrent les structures de l'Empire français et que des conseillers d'État proches du modèle français adoptèrent le système administratif en vigueur en France ainsi que le Code Napoléon. Il faut préciser que l'adoption des institutions françaises ne se déroula pas de la même manière dans les trois nouveaux États et que les conséquences n'y furent pas analogues.

En Westphalie, l'État modèle napoléonien par excellence, le modèle français fut implanté en bloc dans le cadre d'une constitution. Néanmoins, dans les premiers temps, l'adoption intégrale de ce modèle rencontra des obstacles dans de nombreux domaines. De plus, en certains endroits, il arrivait que des particularités locales se glissent dans les nouvelles dispositions. En comparaison, le grand-duché de Berg ne s'adapta que pas à pas aux structures françaises. Mais, une fois qu'elles s'y furent installées, les institutions françaises eurent à Berg plus de succès qu'en Westphalie. Les innovations ne rencontrèrent pas seulement moins de difficultés et d'obstacles à l'intérieur, mais elles furent aussi poursuivies par le gouvernement avec une plus grande loyauté vis à vis du modèle français. La voie réformatrice empruntée par le grand-duché de Francfort ressemblait, sur le plan formel, à celle du royaume de Westphalie, car Francfort aussi obtint une constitution écrite. Mais celle-ci avait moins pour objectif de transférer les structures de l'Empire français sur le grand-duché que de créer le cadre extérieur indispensable au maintien des conditions existantes. Ainsi, un grand nombre de structures anciennes pouvaient perdurer sous leur nouvel habillage.

Une des causes principales de la diversité des politiques réformatrices et des résultats de celles-ci, réside, selon l'auteur, dans la différence entre les situations initiales dans les trois États et dans les motifs que Napoléon avait, dans chacun des cas, de les créer. Ainsi, le royaume de Westphalie représentait non seulement l'État le plus vaste et le plus hétérogène, mais il était aussi, sur le plan de la puissance politique, le plus important. La Westphalie devait montrer sa puissance vers l'extérieur, devait constituer un tampon face à la Prusse et devait, en outre, devenir un modèle à l'intérieur de la Confédération du Rhin en raison de son exemplaire adoption des institutions françaises. Le grand-duché de Berg était nettement plus petit que la Westphalie et ne fut pas créé par Napoléon avec un programme comparable à celui prévu pour le royaume de Westphalie. Ce n'est que deux ans après sa création qu'il apparut clairement que Berg devait également recevoir intégralement le modèle français. Par contre, le grand-duché de Francfort ne fut fondé par Napoléon que pour devenir un État satellite. L'empereur français n'y associait pas le projet de créer un État modèle supplémentaire, comme le prétend souvent la recherche historique.

Une autre cause de la diversité des politiques de réforme dans les différents États se trouve chez les protagonistes des réformes eux-mêmes. Leur volonté de changement, ainsi que leur désir de s'adapter aux nouvelles institutions influencèrent dans une large mesure la forme et l'importance des mesures de réorganisation. Si l'on a cet arrière-plan à l'esprit, il n'est pas étonnant de constater que, dans le grand-duché de Berg, où les affaires gouvernementales étaient entre les mains de fonctionnaires français et locaux pleins de bonne volonté, l'oeuvre réformatrice allait beaucoup plus loin et contribuait plus à l'intégration de l'État que ce n'était le cas chez ses voisins. Tandis qu'en Westphalie le succès des innovations inscrites dans la constitution était constamment entravé ou même complètement mis en échec par le comportement réfractaire des fonctionnaires issus de la noblesse, il était, à Francfort, limité dès le départ par les efforts du grand-duc Karl Theodor von Dalberg et des fonctionnaires locaux peu ouverts aux réformes, efforts qui tendaient à conserver le plus largement possible les anciennes structures sous la nouvelle façade.

Le bilan de l'auteur est la constatation que, dans le cadre de leur politique de réformes respective, les trois États acquièrent chacun un profil propre et qu'ils furent capables, malgré leur existence éphémère, d'exercer une influence sur les États qui leur succédèrent.