

# DER STAAT

ZEITSCHRIFT FÜR STAATSLEHRE  
ÖFFENTLICHES RECHT UND VERFASSUNGSGESCHICHTE

Beiheft 9

## Die Verwaltung und ihre Ressourcen Untersuchungen zu ihrer Wechselwirkung



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Die Verwaltung und ihre Ressourcen**  
**Untersuchungen zu ihrer Wechselwirkung**

# **BEIHEFTE ZU „DER STAAT“**

Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte

**Herausgegeben von**

**Ernst-Wolfgang Böckenförde, Rolf Grawert,  
Fritz Ossenbühl, Helmut Quaritsch, Rainer Wahl,  
Eberhard Weis, Bernard Willms †**

**Heft 9**

# **Die Verwaltung und ihre Ressourcen**

## **Untersuchungen zu ihrer Wechselwirkung**

**Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte  
in Hofgeismar vom 13. 3. - 15. 3. 1989**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Redaktion:**  
**Prof. Dr. Gerhard Dilcher, Frankfurt**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Die Verwaltung und ihre Ressourcen** : Untersuchungen zu ihrer Wechselwirkung ; Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 13. 3. - 15. 3. 1989 / [Red.: Gerhard Dilcher]. – Berlin: Duncker und Humblot, 1991

(Der Staat : Beiheft ; H. 9)

ISBN 3-428-07289-8

NE: Dilcher, Gerhard [Red.]; Vereinigung für Verfassungsgeschichte; Der Staat / Beiheft

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0720-6828

ISBN 3-428-07289-8

## Inhaltsverzeichnis

### *Volker Press:*

Finanzielle Grundlagen territorialer Verwaltung um 1500 (14. - 17. Jahrhundert) .....	1
Aussprache .....	30

### *Wilhelm Brauneder:*

Die Verwaltung im Beamtenstaat nach dem Dreißigjährigen Krieg .....	47
Aussprache .....	70

### *Reinhard Mußnug:*

Die Finanzierung der Verwaltung an der Wende vom Ständestaat des 18. zum Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts .....	79
Aussprache .....	101

### *Peter Hüttenberger:*

Aufbau und Ressourcen der deutschen Staatsverwaltung von 1930 bis 1934 ..	111
Aussprache .....	148
Verzeichnis der Redner .....	153
Satzung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte .....	154
Verzeichnis der Mitglieder .....	157



## Finanzielle Grundlagen territorialer Verwaltung um 1500

(14. - 17. Jahrhundert)

Von Volker Press, Tübingen

Die finanzielle Fundierung des spätmittelalterlich-frühneuzeitlichen Landesstaats ist in vielerlei Hinsicht ein ungelöstes Problem – allerdings auch deshalb, weil die Zeitgenossen zwar recht gut um seine Bedeutung wußten, aber zugleich bereits ihre Einsicht begrenzt war. Dem steht gegenüber, daß die Finanzen eine gewichtige Steuerungsfunktion für territoriale Entwicklungen hatten<sup>1</sup>.

Der Landesstaat bildete die prägende Kraft der deutschen Verfassungsentwicklung – seine Bauelemente spiegelten auch seine Grenzen und Möglichkeiten. Dabei wohnte ihnen, wie *Dietmar Willoweit* gezeigt hat, eine beträchtliche innere Diskrepanz inne, die erhebliche finanzielle Konsequenzen zeitigte<sup>2</sup>. Die ursprüngliche finanzielle Basis war die Grundherrschaft mit den Abgaben und Fronen der Grundholden. Die Gerichtsherrschaft konnte ebenfalls Einkünfte tragen. Auch der Ausbau der Regalien, vor allem von Zoll, Geleits- und Münzrechten, Judenschutz, nicht zuletzt des Bergregals, erwies sich durchaus als expansiver Faktor der territorialen Finanzen. Besitz und Nichtbesitz von Zöllen und Bergwerken konnte die Chancen von

---

<sup>1</sup> Dazu: *E. Klein*, Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland 1500 - 1870, 1974; *A. Wagner*, Finanzwissenschaft, Bd. 1: Steuergeschichte vom Altertum bis zur Gegenwart, 1910, Neudruck 1973; *G. Droege*, Die finanziellen Grundlagen des Territorialstaats in West- und Ostdeutschland an der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit: Vierteljahresschr. für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 53 (1966), S. 145 - 161; vgl. auch: *M. Stolleis*, Pecunia Nervus Rerum. Zur Staatsfinanzierung in der frühen Neuzeit, 1983.

<sup>2</sup> Grundlegend: *D. Willoweit*, Die Entwicklung und Verwaltung der spätmittelalterlichen Landesherrschaft, in: K. G. A. Jeserich, H. Pohl, G.-Ch. v. Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches, 1983, S. 66 - 143. Ferner: *E. Bamberger*, Die Finanzverwaltung in den deutschen Territorien des Mittelalters 1200 - 1500: Zeitschr. für die gesamte Staatswiss. 22, (1922/23), S. 168 - 255; *H. Mitteis / H. Lieberich*, Deutsche Rechtsgeschichte, 18. Aufl. 1988; *G. Droege*, Die Ausbildung der mittelalterlichen territorialen Finanzverwaltung, in: H. Patze (Hrsg.), Der deutsche Territorialstaat im 14. Jahrhundert, Bd. 1, 1970, S. 325 - 345; *H. Spangenberg*, Vom Lehensstaat zum Ständestaat. Ein Beitrag zur Entstehung der landständischen Verfassung, 1912, Neudruck 1964; *ders.*, Landesherrliche Verwaltung, Feudalismus und Ständetum in den deutschen Territorien des 13. bis 15. Jahrhunderts: Hist. Zeitschr. 103 (1909), S. 473 - 526; *G. Theuerkauf*, Zur Typologie spätmittelalterlicher Territorialverwaltung in Deutschland, in: Annali Fond. Ital. de Storia amministrativa, Milano 1965, S. 37 - 76.

Territorien erheblich differenzieren. Aber auch die Tendenz der hoch- und spätmittelalterlichen Herren zur Expansion hatte unverkennbare finanzielle Konsequenzen: Gelder wurden zur Erwerbspolitik eingesetzt, die erworbenen Gebiete stärkten die finanzielle Kraft des Territoriums. Auch über die Territorien hinausragende Herrschaftsrechte wie Lehensrechte konnten erhebliche finanzielle Bedeutung gewinnen.

Der spätmittelalterliche Verdichtungsprozeß des Landesstaates bedeutete eine langfristige Durchdringung der Territorien durch den Landesherrn. Zu ihrer Fundierung gehörte der Ausbau des Steuerwesens, beginnend mit der Bede, der allgemeinen Landessteuer – hier wurde die Heranziehung auch der Grundholden von Rittern und Klöstern zum Prüfstein der Geschlossenheit des Territoriums. „Nimmt man hinzu, daß wohl auch schon im Spätmittelalter die Unterwerfung des gemeinen Mannes unter einen Herrn vor allem durch die Leistung von Abgaben gekennzeichnet war, dann erscheint die Entwicklung einer allgemeinen Landessteuer als die wohl wichtigste der die Landesherrschaft sichernden Maßnahme<sup>3</sup>.“ Der Ausbau der Bede wurde flankiert durch Sondersteuern, die bei Landesnot, auch bei Verheiratung der fürstlichen Töchter erhoben wurden – durch Abwehr von Verpfändung oder Verkauf sollten die Ressourcen ungemindert erhalten bleiben<sup>4</sup>.

Dabei aber zeigte sich schnell, daß solche Sondersteuern nicht ohne Mitwirkung der privilegierten Gruppen von Klerus und Rittern zu erreichen waren<sup>5</sup>. Der Finanzbedarf des Territoriums war somit ohne die Kooptation

---

<sup>3</sup> D. Willoweit, Entwicklung der Landesherrschaft (FN 2), S. 74.

<sup>4</sup> A. v. Reden-Dohna, Landständische Verfassung, in: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 2, Sp. 1578 - 1585; O. Brunner, Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter, 4. Aufl., 1959; P. Blickele, Landschaften im Alten Reich, 1973; H. Helbig, Der Wettinische Ständestaat, 1955; K. Bosl, Stände und Territorialstaat in Bayern im 14. Jahrhundert, in: Patze, Territorialstaat (FN 2), Bd. 2, S. 343 - 368.

<sup>5</sup> Spangenberg, Vom Lehensstaat (FN 2); Brunner, Land und Herrschaft (FN 3); Helbig, Wettinischer Ständestaat (FN 3); G. v. Below, System und Bedeutung der landständischen Verfassung Deutschlands, in: ders., Territorium und Stadt, 2. Aufl. 1923, Neudruck 1965, S. 53 - 160; K. Bosl, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern. Landständische Bewegung, landständische Verfassung, Landesauschuß und altständische Gesellschaft, 1974; F. L. Carsten, Princes and Parliaments in Germany, Oxford 1959; D. Gerhard (Hrsg.), Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert, 1969 (darin vor allem der Beitrag von G. Birtsch, Die landständische Verfassung als Gegenstand der Forschung, S. 32 - 55); W. Grube, Der Stuttgarter Landtag 1457 - 1957, 1957; B. Jäger, Das geistliche Fürstentum Fulda in der Frühen Neuzeit: Landesherrschaft, Landstände und fürstliche Verwaltung. Ein Beitrag zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte kleiner Territorien des Alten Reiches, 1986; H. Krause, Das System der landständischen Verfassung Mecklenburgs in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, Rostock 1927; G. Oestreich/I. Auerbach, Ständische Verfassung, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. 6, 1972, S. 211 - 235; G. Oestreich, Geist und Gestalt des frühmodernen Staates, Berlin 1969; V. Press, Formen des Ständewesens in den deutschen Territorialstaaten des 16. Jahrhunderts, in: P. Baumgart (Hrsg.), Ständetum und Staatsbildung in Brandenburg-Preußen, 1983, S. 280 - 318; ders., Vom „Ständestaat“ zum Absolutismus. Fünfzig Thesen zur Entwicklung des Ständewesens in Deutschland, in: ebd., S. 319 - 326; A. v. Reden, Land-

der Stände nicht zu decken, an die sich dann auch die Städte ankristallisierten – ihre ursprüngliche Rolle als Teil des landesfürstlichen Kammerguts wurde dadurch deutlich, daß sie dem finanziellen Zugriff des Landesherrn oft stärker unterlagen als die vornehmeren Stände. Daraus folgte, daß das Problem der territorialstaatlichen Finanzen Landesherrn und Landstände institutionell aneinanderband, daß beide gemeinsam den Finanzbedarf des Landes regelten. Dies heißt, daß die wichtigsten Bauelemente des Landesstaats gerade in ihrer finanzpolitischen Bedeutung von Anfang an verknüpft waren. Wenn vom Aufkommen eines Landesbewußtseins die Rede ist, so steht dahinter auch der Egoismus der Stände, durch Bewahrung des Gebietsbestandes die finanzielle Basis des Territoriums zu erhalten – denn sie erkannten frühzeitig, daß zwischen Größe und Effektivität eines Territoriums offenkundig Zusammenhänge bestanden. Es sei daher die These gewagt, daß die Finanzproblematik auch die Ablösung des Territoriums vom Herrscher, also ein transpersonales Herrschaftskonzept förderte, da ohne dieses eine dauerhafte Finanzpolitik unmöglich gewesen wäre.

Gleichwohl wird immer wieder das paradoxe Phänomen deutlich, wie sehr gegenläufige Effekte wirksam wurden. Dazu gehörte auch vielfach das als Vehikel der Modernisierung gepriesene Vordringen der Geldwirtschaft. Zweifellos war es eine entscheidende Voraussetzung des territorialen Verdichtungsprozesses, denn die Mobilisierung der Ressourcen der Ämter für die Zentrale setzte die Geldwirtschaft voraus. Andererseits zeigte sich, seit dem Ende des 16. Jh. in besonderem Maße im Zeichen der demographischen Expansion, daß Naturaleinkünfte wertvoller waren als Geldeinkünfte. Die Beispiele sind nicht selten, daß der Austausch von Geldfällen gegen Naturalgefälle zur eigenen Bereicherung durchgeführt wurde<sup>6</sup>. Die alte Praxis, die Einkünfte nahegelegener Ämter zur Fundierung des Hofes zu verwenden, blieb vielfach bis zum Ende des 18. Jh. erhalten: die sogenannten Kammer- oder Küchenämter, etwa das Kastenamt Landshut für den dortigen Hof<sup>7</sup>. Diese Praxis gewährte eine sichere Naturalversorgung – aber daneben stand doch der steigende Geldbedarf.

Die Mischung von Geld- und Naturalwirtschaft drückte sich sehr deutlich in den Besoldungen der einzelnen Amtsträger aus, die in der Regel auch

---

ständische Verfassung und fürstliches Regiment in Sachsen-Lauenburg 1543 - 1689, Göttingen 1974; *Rainer Walz*, Stände und frühmoderner Staat. Die Landstände von Jülich-Berg im 16. und 17. Jahrhundert, 1982.

<sup>6</sup> Ein Beispiel: *I. Batori*, Besitzverhältnisse der Führungsschicht Kitzingens im 16. Jahrhundert, in: *I. Batori u. E. Weyrauch* (Hrsg.), Die bürgerliche Elite der Stadt Kitzingen. Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte einer landesherrlichen Stadt im 16. Jahrhundert, 1982, S. 276 - 290. Vgl. auch: *V. Press*, Calvinismus und Territorialstaat. Regierung und Zentralbehörden der Kurpfalz, 1970, S. 160 - 167.

<sup>7</sup> *W. Ziegler*, Studien zum Staatshaushalt Bayerns in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts. Die regulären Kammereinkünfte des Herzogtums Niederbayern 1450 - 1500, 1981, S. 71 - 73 u. öfter.