

**Kommission für Geschichte
des Parlamentarismus
und der politischen Parteien**
53 Bonn-Bad Godesberg 1
Königsplatz 5 - Tel. (02229) 5 56 21

| |
|----------------|
| KGParl |
| — Bibliothek — |
| KV Bd. 15 |

Beiträge
Raum 10

Beiträge
zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Band 15

Heinz Boberach

Wahlrechtsfragen im Vormärz

**Die Wahlrechtsanschauung im Rheinland 1815 — 1849
und die Entstehung des Dreiklassenwahlrechts**

*Herausgegeben von der Kommission für Geschichte
des Parlamentarismus und der politischen Parteien*

Kommission für Geschichte
des Parlamentarismus
und der politischen Parteien
53 Denkmals- und Gedenkstätten

K 7 15



D R O S T E V E R L A G . D Ü S S E L D O R F

Buchausstattung: JOHANNES MÜHLE

© **Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien in Bonn
1959
Gesamtherstellung :
Droste Verlag und Druckerei GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany**

Einleitung

Ideengeschichtliche und soziale Voraussetzungen

In der Staatsphilosophie des frühen 19. Jahrhunderts lassen sich zwei verschiedene Anschauungen vom Wesen des Staates unterscheiden. Auf der einen Seite lebte der Rationalismus der Aufklärung und der Staatsphilosophie Kants fort, die aus ihm erwachsen war. Für seine Vertreter war der Staat ein künstliches Gebilde, dem die menschliche Vernunft die Ordnung geben konnte, die zur Erfüllung seines Zwecks am nützlichsten war. Die Gesetze sollten nur vernünftig und konnten für alle Staaten dieselben sein. Die Französische Revolution hatte versucht, diese Theorie zu verwirklichen und den wahrhaft vernünftigen Staat zu schaffen. Schon im 18. Jahrhundert hatte es aber politische Denker gegeben, denen der Rationalismus zuwenig die Geschichte der Staaten zu berücksichtigen schien, wenn sie auch die Möglichkeit einer vernünftigen Ordnung nicht bestritten; zu ihnen gehörten Burke und Möser, in gewissem Sinn auch Herder. Sie forderten, daß die Gesetzgebung nicht radikal Neues zu schaffen habe, sondern das historisch Gewachsene dem Wesen des Staates entsprechend fortbilden sollte, das durch Geschichte und Volkscharakter bestimmt wurde. Sie entwickelten die Anschauung vom Staat als lebendigem Organismus. Daran knüpfte die organische Staatslehre der Romantik an, die außerdem z. T. von der durch die katholische Soziallehre vermittelten organischen Staatsauffassung des Aristoteles beeinflusst war. Auch die Romantik verlangte die Fortbildung oder Erneuerung der alten Institutionen, betonte aber vor allem, daß diese dem Aufbau des Staates aus lebendigen Gliedern angemessen sein sollten. Ihre Anhänger waren meist Katholiken, während die ältere Richtung der historisch-organischen Staatslehre vorwiegend im evangelischen Deutschland beheimatet war¹⁾.

Sowohl aus der rationalistisch-mechanischen wie aus der historisch-organischen Staatslehre ließ sich die Ablehnung der absoluten Monarchie und die Forderung nach der Mitwirkung der Staatsbürger an der Regierung begründen. Beide haben daher auch eine Wahlrechtstheorie entwickelt, die lehren sollte, durch welche Einrichtungen der Anteil des Volkes an der Leitung des Staates am besten verwirklicht wurde. Nach der rationalistischen Wahlrechtstheorie sollte das Wahlrecht sicherstellen, daß die Volksvertretung sich bei der Gesetzgebung nur von der Vernunft leiten ließ, das Recht zur Stimmabgabe galt als Individualrecht jedes vernünftigen Menschen. Für die organische Theorie war das Wahlrecht

¹⁾ Die Gegenüberstellung der beiden Staatsanschauungen durchgehend bei Schnabel, *Deutsche Geschichte*, I. Über die verschiedenen Richtungen der organischen Staatslehre vgl. Herrfahrdt, *Das Problem der berufsständischen Vertretung*, S. 23, S. 26.

wesentlich ein politisches Herrschaftsrecht, dessen Besitz sich auf die Bedeutung des einzelnen für den Staat oder auch auf historische Titel gründen sollte; die Bildung der Volksvertretung sollte der Geschichte des Staates und seinem organischen Aufbau entsprechen¹⁾).

Von diesen beiden Theorien sind die Wahlrechtsanschauungen in Deutschland im Vormärz beeinflußt. Das gilt auch für das Rheinland. Stärker als in irgendeinem anderen Teil Deutschlands kamen dort die verschiedenen Einflüsse zusammen: Ein vom Rationalismus der Aufklärung geprägtes Wahlrecht hatte während der französischen Herrschaft gegolten, seit 1815 aber war das Rheinland mit Preußen verbunden, wo Stein die Ideen Möers und Burkes bei der Reform des Staates zu nutzen versucht hatte²⁾, und als Katholiken waren viele Rheinländer für die Gedanken der politischen Romantik empfänglich. Daß aber Wahlrechtsfragen für die Rheinländer von besonderer Bedeutung waren, hatte seinen Grund in der unterschiedlichen gesellschaftlichen Struktur der Rheinprovinz und Altpreußens.

In den alten Provinzen nahm der Adel die führende Stellung ein, gestützt auf großen Grundbesitz und eine besonders enge Bindung an den Herrscher. Die Bauern waren durch den Fortbestand der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei vom Adel abhängig, das Bürgertum in den wenigen und — abgesehen von den großen See- und Handelsstädten, wie Königsberg, Stettin, Breslau, — meist kleinen Städten hatte nur geringe wirtschaftliche Bedeutung. Am Rhein hatte es dagegen stets ein kräftiges Bürgertum gegeben, und die Bauern waren frei gewesen oder hatten doch in der Grundherrschaft größere Freiheit besessen als die ostdeutschen. Zudem hatte sich in Stadt und Land vielfach die alte Selbstverwaltung der Gemeinden erhalten, und in den Landständen hatte nicht nur der Adel politischen Einfluß ausüben können. Die französische Gesetzgebung hatte die Lage der Bürger und Bauern wesentlich verbessert, dem Adel aber seine letzten Vorrechte und oft auch seinen Besitz genommen. Der Unterschied zwischen Adel, Bürger- und Bauernstand, an dem das preußische Recht noch festhielt, war im allgemeinen Staatsbürgertum untergegangen. Die Bauern hatten ihre Höfe zu Eigentum erhalten und in vielen Fällen aus enteignetem Kirchenland vergrößern können. Handwerk und Industrie waren durch Gewerbefreiheit und modernes Handelsrecht, das die Kapitalbildung erleichtert hatte, stark gefördert worden, die Industrie hatte in ganz Frankreich Absatz gefunden und war durch die Kontinentalsperre von der englischen Konkurrenz befreit worden. Auch außerhalb der Städte, in denen erst 23 % der Bevölkerung lebten, bestanden viele gewerbliche Betriebe; der Anteil der Gewerbesteuer an den Staatseinnahmen war

¹⁾ Die Unterscheidung der beiden Wahlrechtstheorien bei Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie, vgl. auch ihre Gegenüberstellung in Sybels Rede in der Wahlrechtsdebatte des Norddeutschen Reichstags 1867, Stenogr. Berichte I, S. 427f.

²⁾ Für den Einfluß der historisch-organischen Staatslehre auf Stein vgl. Botzenhart, Die Staats- und Reformideen des Freiherrn vom Stein.

größer als im übrigen Preußen und übertraf in manchen Kreisen bereits die Grundsteuererträge¹⁾. Über der breiten Schicht wohlhabender Handwerker gab es in den Mittelpunkten der Textilindustrie Aachen, Krefeld und Barmen, in Köln, in den Bergbaugebieten der Eifel und der Saar und in der Eisenindustrie des Bergischen Landes vermögende und einflußreiche Fabrikanten, Kaufleute und Bankiers. In den Handelskammern hatten sie sich daran gewöhnt, die gemeinsamen Interessen miteinander zu besprechen. Neben dem besitzenden Bürgertum der Gewerbetreibenden, die meist nur eine dürftige Schulbildung empfangen hatten, stand das Bildungsbürgertum der Gelehrten und Juristen, vor allem der höheren Beamten, die in der französischen Zeit eine bedeutende Stellung eingenommen hatten; nur die Inhaber der höchsten Stellen waren Franzosen gewesen. Diese Männer standen ganz unter dem Einfluß der rationalistischen Staatslehre, die das französische Verwaltungsrecht geprägt hatte, und die jüngeren unter ihnen waren an den Fakultäten der université de France im Geist des Rationalismus erzogen worden.

Aus dieser gesellschaftlichen Situation ergab sich das politische Ziel der Rheinländer, das sie von 1815 bis 1848 beharrlich verfolgten. Wenn das Bürgertum die Bedingungen behalten wollte, denen es seine führende soziale Stellung verdankte, so mußte es versuchen, selbst auf die Maßnahmen der Regierung Einfluß zu bekommen. Es konnte nicht zulassen, daß allein die Interessen des agrarischen Ostens die Politik bestimmten. Bürger und Bauern waren stolz darauf, daß sie das Rheinland zum „wirtschaftlich fortgeschrittensten Gebiet Deutschlands²⁾“ gemacht hatten, und verlangten Anerkennung durch die Gewährung politischer Rechte. Darum forderte im Rheinland das Bürgertum noch weit nachdrücklicher als im übrigen Preußen die Einführung einer Verfassung und einer Volksvertretung, durch die es seine Vorstellungen von der rechten Ordnung des Staates zu verwirklichen hoffte. Die Forderungen ließen nach, als in den zwanziger Jahren feststand, daß Preußen zwar keine Verfassung erhalten würde, aber auch die rheinische Sozialordnung nicht mehr bedroht schien. Sie verstärkten sich nach 1840, als die führenden Unternehmer erkannten, daß die wirtschaftliche Entwicklung sich nur fortsetzen würde, wenn der ganze Staat nach dem Vorbild des Rheinlandes geordnet würde und sie selbst die Wirtschaftspolitik mitbestimmen könnten.

In beiden Epochen des preußischen Verfassungskampfes wurden Wahlrechtsfragen lebhaft erörtert. Der bürgerliche und bäuerliche Mittelstand mußte dafür sorgen, daß seine Abgeordneten nicht von vornherein gegenüber den Vertretern

¹⁾ Statistische Angaben nach amtlichen Quellen bei Benzenberg, Provinzialverfassung, Tabellen; immerhin lebten fast 10% der Rheinländer in Städten mit mehr als 10000 Einwohnern gegen 7,4% im übrigen Preußen. Über die gesellschaftlichen Verhältnisse 1815 vgl. Schnabel, Deutsche Geschichte, III S. 269 ff., IV S. 107 f.; Droz, Libéralisme rhénan, S. 39 ff.; Hansen, Die Rheinprovinz 1815—1915, I S. 614 ff.

²⁾ Schnabel, a.a.O., III S. 269.

des Adels und der von ihm abhängigen Bauern des Ostens in der Minderheit waren. Er war in der gleichen Lage wie das französische Bürgertum, das ebenfalls die Stellung, die es durch die Revolution gewonnen hatte, gegen die Restauration behaupten mußte, und wie das englische, das durch eine Reform des Wahlrechts das Übergewicht der Aristokratie im Unterhaus zu beseitigen suchte¹⁾. Von dieser Lage ist die Auseinandersetzung rheinischer Politiker und Publizisten mit den Wahlrechtstheorien der Staatsphilosophie bestimmt. Sie mußten prüfen, welche konkreten Vorschläge sich aus jeder entwickeln ließen, mit denen sie ihre Ziele erreichen konnten. Die Anpassung der beiden Theorien an die sozialen Verhältnisse ihrer Heimat kennzeichnet die Wahlrechtsanschauungen der Rheinländer in der Zeit des Vormärz.

Die Anhänger der historischen Schule und der Romantik gingen bei der Entwicklung ihrer Wahlrechtstheorie von der falschen Voraussetzung aus, daß die spätmittelalterlichen Landstände die geschichtliche Form der Volksvertretung gewesen seien, und verlangten, daß die neu zu schaffenden Landtage daran anknüpfen sollten; dabei verkannten sie, daß die alten Landstände nie eine Vertretung des ganzen Volkes im Staat gewesen waren, noch hatten sein wollen, sondern daß in ihnen die begrenzte Zahl landtagsfähiger Familien und Korporationen ihre Sonderinteressen gegen den Staat geltend gemacht hatte. Sie schlugen ein Wahlrecht vor, das nicht vom Individuum ausging, sondern von Ständen als den natürlichen Gemeinschaften innerhalb des Staatsorganismus. Wesentlich war, daß es ein ungleiches Wahlrecht sein sollte, das den Ständen ihren politischen Einfluß nicht nach der Zahl ihrer Mitglieder, sondern nach ihrer Bedeutung für das Ganze zuteilen wollte; welches Gewicht die Stimme des einzelnen hatte, sollte davon abhängen, zu welchem Stand er gehörte. Außerdem neigte die historische Wahlrechtstheorie zum beschränkten Wahlrecht: weil die Landstandtschaft im Mittelalter an den Besitz privilegierter Grundstücke gebunden war, sollten allein Grundbesitzer wahlberechtigt sein; nur gelegentlich wurde anerkannt, daß durch Entrichtung hoher Steuern nachgewiesener Geldbesitz dem Grundeigentum gleichberechtigt sein sollte.

Diese Ideen traten den Rheinländern im Gesetz über die Bildung einer interimistischen preußischen Nationalrepräsentation von 1811 entgegen²⁾, und aus den Verfassungsversprechungen des Königs konnten sie entnehmen, daß sie auch weiterhin das preußische Wahlrecht bestimmen würden. 1811 hatten die drei Stände, die das Allgemeine Landrecht unterschied, nämlich die Rittergutsbesitzer, zu denen seit 1807 auch Bürgerliche gehören konnten, die Bürger der Städte und die Bauern jeder für sich nach Provinzen ihre Abgeordneten gewählt; dabei hatten den wenigen Rittergutsbesitzern 18, den Städten 12, den Landgemeinden und Kleinstädten, in denen die Mehrheit der Bevölkerung lebte, nur

¹⁾ Über den französischen und englischen Liberalismus und seine soziologischen Grundlagen wie über seine Wahlrechtsanschauungen vgl. Schapiro, *Liberalism and the Challenge of Fascism*.

²⁾ Preußische Gesetzessammlung 1811, Nr. 50.

9 Vertreter zugestanden. Rheinische Wahlrechtsvorschläge mußten um so mehr Aussicht haben, berücksichtigt zu werden, je mehr sie sich den Absichten der leitenden preußischen Politiker anpaßten. Daß die Erneuerung der Stände ein ungleiches Wahlrecht mit sich brachte, brauchte für das Bürgertum kein Nachteil zu sein, wenn es ihm gelang, sich den entscheidenden Anteil an der Vertretung zu sichern. Bedenklich war aber, daß die Entscheidung für die Wahl nach Ständen in gewisser Hinsicht eine Entscheidung für die alte Sozialordnung bedeutete, die die Freiheit des Individuums beschränkt hatte und die die Französische Revolution mit solchen Vorteilen für das Bürgertum beseitigt hatte, und daß Preußen in den Ständen dem Landadel eine beherrschende Stellung zugedacht hatte, wie die Verteilung der Mandate 1811 zeigte. Nur unter erheblichen Modifikationen zugunsten des Bürgertums war das Wahlrecht der historischen Staatslehre für die Mehrheit der Rheinländer annehmbar. Der Versuch, preußische Pläne und rheinische Wünsche miteinander zu vereinbaren, bestimmt weitgehend die Wahlrechtsanschauungen vor 1848.

Die Wahlrechtstheorie des Rationalismus, mit deren Ergebnis, dem französischen Wahlrecht, die Rheinländer 15 Jahre lang Erfahrungen machen können, kannte keine Unterschiede zwischen Ständen. Das allgemeine, gleiche Wahlrecht, das aus der naturrechtlichen Gleichheit der Individuen als Vernunftwesen und Partner des Gesellschaftsvertrages begründet werden konnte, erschien jedoch den meisten Vertretern der rationalistischen Staatsauffassung ebenfalls bedenklich. Sie sahen in der Zulassung auch der Besitzlosen zu den Wahlen eine Gefahr für die vernünftige Leitung des Staates; denn sie glaubten, daß diese nicht nach ihrer vernünftigen Überzeugung, sondern nach dem Willen dessen stimmen würden, der sie bezahlte, ja, daß sie sich überhaupt von dem Wunsch leiten ließen, ihre Lage auf Kosten fremden Eigentums zu verbessern, selbst wenn der Staat darüber zerstört würde¹⁾. Darum hatte die französische Gesetzgebung²⁾, die am Rhein goltene hatte, unterschiedliche Bedingungen für das aktive und passive Wahlrecht gestellt. Alle volljährigen Staatsbürger, nach der Verfassung von 1795 wenigstens alle Steuerzahler, die nicht als Bediente unmittelbar von einem Herrn abhängig waren, hatten auf der untersten Stufe wählen dürfen, aber wählbar zu den Elektorenkollegien, die erst die Abgeordneten wählten bzw. unter Napoleon nur vorschlugen, waren nur diejenigen gewesen, von denen man ein unabhängiges Urteil und Interesse an der Erhaltung der Ordnung erwartete³⁾. Das waren die Besitzenden, die hohe Steuern zahlten; in der Leistung

¹⁾ Für diese Argumente bei Locke, Montesquieu, Condorcet vor 1789 und in den Wahlrechtsdebatten der französischen Parlamente vgl. Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich, und Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens, I S. 41.

²⁾ Verfassung vom 5. fruct. III (22. Aug. 1795), §§ 8, 11, 13, 35. Verfassung vom 22. frim. VIII (13. Dez. 1799), §§ 2, 5, 7 und sénatus-consulte vom 6. therm. X (4. Aug. 1802), §§ 4, 25; Lois annotées, ed. Carette, I S. 339, S. 517, S. 608.

³⁾ So ausdrücklich die Ministerialinstruktion zum Gesetz von 1802, zitiert von Hashagen in Hansen, Rheinprovinz 1815—1915, I S. 21.

für den Staat sah man einen Maßstab für die Rechte. Die Ungleichheit war also auch für das französische Wahlrecht wesentlich, nicht zwischen Ständen, aber zwischen Armen und Reichen. Der Steuerzensus entschied wie in der Antike, deren Praxis jeder Gebildete aus Cicero und Livius kannte, über den Umfang der Rechte. Dieses Wahlrecht, bei dem die Entscheidung in der Hand der reichen Bürger lag, bot der gesellschaftlich führenden Schicht im Rheinland Vorteile, die dafür sprachen, es für die preußischen Wahlen zu erhalten. Die Teilnahme auch der Unbemittelten an den Wahlen war weniger gefährlich, solange sie mit der Abstufung der Rechte verbunden war.

Die Haltung der Rheinländer zum französischen Wahlrecht im Vormärz ist von besonderem Interesse, wenn man bedenkt, daß das preußische Dreiklassenwahlrecht von 1849, in dem ebenfalls der Unterschied zwischen Armen und Reichen in den politischen Rechten zum Ausdruck kam, im Wahlrecht der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 ein Vorbild hatte¹⁾. Beide stimmten darin überein, daß die Wahlberechtigten ihrer Steuerleistung gemäß in drei Klassen eingeteilt wurden, die je ein Drittel der Steuern aufbrachten, jedoch waren nach der Gemeindeordnung nicht alle Staatsbürger wahlberechtigt, sondern nur, wer einen bestimmten Steuerzensus erreichte; dafür wählte 1845 jede Klasse direkt, 1849 aber erst Wahlmänner, die gemeinsam den Abgeordneten wählten. Es ist bekannt, daß diese Gemeindeordnung erst nach langen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und den Rheinländern erlassen werden konnte²⁾. Die Frage nach dem Ursprung des Dreiklassenwahlrechts von 1845 wurde jedoch bisher verschieden beantwortet: einmal wurde es auf badisches Vorbild zurückgeführt³⁾, nach einer anderen Ansicht war sein Prinzip in der französischen Gemeindeordnung von 1831 zuerst verwirklicht⁴⁾. Bei der Betrachtung der Wahlrechtsanschauung im Rheinland zwischen 1815 und 1848 ist daher erneut zu untersuchen, ob sich der Gedanke des ungleichen Wahlrechts auf der Basis der Steuerleistung bereits in diesen Jahren in Wahlrechtsvorschlägen rheinischer Politiker und Publizisten findet und wie er 1845 in die Gemeindeordnung, 1849 von dort in die Beratungen über das preußische parlamentarische Wahlrecht hineingekommen ist.

¹⁾ Darauf hat zuerst 1886 Bornhak, *Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts*, S. 47, aufmerksam gemacht; vgl. ferner Schilfert, *Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts*, S. 267f.; bei ihm S. 361ff. auch die §§ 33, 44—52 der Gemeindeordnung, die das Wahlrecht regelten, im Wortlaut.

²⁾ Treitschke, *Deutsche Geschichte*, IV S. 192. Eine ausführliche Darstellung der Auseinandersetzung von Weber, *Die Geschichte der rheinischen Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845*.

³⁾ Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, S. 229.

⁴⁾ Steinbach und Becker, *Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, *Rheinisches Archiv* 20, S. 135 Anm. 50. Schilfert geht auf den Ursprung des Dreiklassenwahlrechts von 1845 nicht ein, v. Gerlach, *Geschichte des preußischen Wahlrechts*, S. 17, bezeichnet ihn als „dunkel“. Die Dissertation von Weber behandelt Wahlrechtsfragen nur am Rande und hat auch nicht alle Quellen verwertet.

I. Teil

Wahlrechtsanschauungen im Rheinland 1815 — 1840

1. Abschnitt

Erörterungen in der Publizistik

a) *Der Einfluß der rationalistischen Wahlrechtstheorie*

Schon gegen Ende des ancien régime und in der ersten Zeit der französischen Herrschaft hatte die Philosophie der Aufklärung und Kants das politische Denken am Rhein beeinflußt¹⁾. Gerade in seinen Äußerungen zum Wahlrecht stimmte Kant mit den Franzosen überein, etwa, wenn er alle von den politischen Rechten ausschließen wollte, die keine selbständige Existenz besaßen²⁾. Die Rheinländer, die sich nach 1815 für das französische Wahlrecht entschieden, konnten sich daher auf Kant berufen und damit eine ältere Tradition fortsetzen.

Besonders abhängig von Kant ist der Kölner Jurist C. A. zum Bach in seinen „Ideen über Recht, Staat, Staatsgewalt, Staatsverfassung und Volksvertretung“ von 1817. Außerdem steht er unter dem Einfluß des Jenaer Philosophen Fries und Schellings, auf den er sich mehrfach beruft, so daß er also politische Gedanken des Rationalismus mit solchen der Romantik verbindet. Das zeigt sich am deutlichsten in seiner Formulierung, bei der Gesetzgebung müsse, „was historisch ist“, mit „vernunftgemäßen Wünschen“ verbunden werden³⁾.

Mit Kant erklärt zum Bach die Freiheit zum Ziel des Staates, der sie allein möglich macht, und definiert sie als den Zustand, in dem der Mensch nur Gesetzen unterworfen ist, die dem allgemeinen Sittengesetz entsprechen, das jeder in sich verspürt⁴⁾. Diese Definition läßt den Ausschluß von der Ausübung politischer Rechte nicht als Unfreiheit erscheinen, sondern führt gerade dazu, sie nur denjenigen zuzugestehen, die zur Selbstbestimmung fähig sind, d. h., das Sittengesetz zu erkennen und zur Richtschnur ihres Handelns zu machen vermögen. Frauen, Kinder, Kranke und Geistesschwache besitzen diese Fähigkeit aus natürlichen Gründen nicht oder noch nicht und dürfen darum nicht wählen⁵⁾. Dagegen sollen aber auch die Staatsbürger wahlberechtigt sein, die durch die

¹⁾ Zahlreiche Beispiele bei Hashagen, Das Rheinland und die französische Herrschaft, Kap. 3.

²⁾ Schriften zur Geschichtsphilosophie u. Ethik, ed. Vorländer, S. 92ff.; vgl. Borries, Kant als Politiker, S. 97f.

³⁾ zum Bach, a.a.O., Einl. S. IV.

⁴⁾ zum Bach, a.a.O., S. 45 f.; in der Formulierung Anlehnung an Kant, Metaphysik der Sitten, § 46.

⁵⁾ zum Bach, a.a.O., S. 35.

Sorge für ihren Lebensunterhalt voll in Anspruch genommen sind. Können sie nicht über sich selbst bestimmen, so sollen doch nur Personen über sie entscheiden, denen sie vertrauen, weil sie dort die Fähigkeiten finden, die ihnen selbst fehlen. Vertrauen kann man aber nur dem schenken, den man selber gewählt hat, und „darum muß das Volk in der möglichsten Allgemeinheit zur Teilnahme an der Bildung der Repräsentation zugezogen werden¹⁾“. Zum Bach kommt so von den Grundlagen Kants zu den Bestimmungen des französischen Wahlrechts: alle sollen wählen können — selbst der Ausschluß der Dienstboten wird nicht verlangt, während sogar nach der Konventsverfassung Personen im „état de domesticité“ nicht wählen durften —, das passive Wahlrecht dagegen soll beschränkt sein²⁾.

Bei der Behandlung der Frage, wer allein das Recht haben kann, über andere zu bestimmen und im Parlament die politischen Entscheidungen zu treffen, übernimmt der Kölner Jurist zunächst die Argumente Kants und der Franzosen für die Beschränkung des Wahlrechts. Vom Abgeordneten verlangt er Unabhängigkeit und Einsicht, die Bedingungen, die Kant schon für das aktive Wahlrecht gestellt hatte. Als unabhängig gilt ihm nur, wer von einem anderen nicht bezahlt wird und darum nicht beeinflußt werden kann; um Einsicht in die Situation derjenigen zu gewinnen, über deren Geschick er entscheidet, ist Zeit erforderlich, die nur der finanziell Unabhängige besitzt. Diesen Gedanken benutzt er, um durch das Wahlrecht der Klasse der Bevölkerung die politische Macht zu geben, die in seiner Heimat die bedeutendste war, dem gewerbetreibenden Bürgertum. Hatte Kant noch Gelehrte und Beamte ausdrücklich als unabhängig bezeichnet, so sollen sie nach zum Bachs Vorschlag nur in Ausnahmefällen gewählt werden können. Kants Idee, in der Produktion von Waren für den Verkauf ein Merkmal der Selbständigkeit zu sehen³⁾, spitzt er dahin zu, daß nur durch ein Einkommen aus produktiv genutztem Kapital die Unabhängigkeit und Fähigkeit nachgewiesen werden kann, die vom Abgeordneten verlangt werden muß⁴⁾. Wer sein Vermögen nicht produktiv zu nutzen versteht, ist zum Abgeordneten ungeeignet. Hierin zeigt sich deutlich die Wirkung der sozialen Verhältnisse auf die Wahlrechtsanschauungen. Neben den „industriellen und kommerziellen Produzenten“ erkennt er nur den Eigentümern der großen Güter, den „Urproduzenten“, das passive Wahlrecht zu. Allein die großen Produzenten haben genug Überblick und Urteilskraft, um den Staat zu lenken. Die Gründung und Erhaltung einer großen Fabrik, eines großen Grundbesitzes oder einer bedeutenden Handelsfirma, die ein Reineinkommen von 1500 Talern im Jahr erbringen, sind der einzige Beweis für

¹⁾ zum Bach, a.a.O., S. 109 ff.

²⁾ Für das allgemeine aktive Wahlrecht konnte er sich auch auf Fries berufen, der es bei der Verfassung von Sachsen-Weimar als vorbildlich bezeichnet hatte; vgl. Philippson, Ursprung des allgemeinen Wahlrechts, S. 7.

³⁾ Schriften zur Geschichtsphilosophie und Ethik, S. 92f.

⁴⁾ zum Bach, a.a.O., S. 113f.

ein „nicht ganz gewöhnliches Talent und guten Verstand“. Die ähnliche Situation in Frankreich veranlaßte zur gleichen Zeit den Hauptvertreter des französischen bürgerlichen Liberalismus, Benjamin Constant, den Ausschluß der Gelehrten, die kein hohes Einkommen nachwiesen, vom Wahlrecht zu wünschen¹⁾.

Auch in anderer Hinsicht entsprechen zum Bachs Ausführungen über das Wahlrecht den Interessen des rheinischen Bürgertums. Die Lehre der Physiokraten vom Vorrang der Urproduzenten hatte dazu geführt, eine besondere politische Bedeutung des Grundbesitzes anzunehmen und darum nur Grundsteuer für den Zensus anzurechnen²⁾. Damit stimmten die Anhänger der organischen Staatslehre aus historischen Gründen überein. Gegen beide wendet sich zum Bach im Namen der Fabrikanten und Kaufleute, die nur geringen Grundbesitz hatten. Er weist darauf hin, daß sie einen größeren Beitrag zu den Staatseinnahmen leisten als die Grundbesitzer. Er beruft sich auf die Ergebnisse der neueren Nationalökonomie, die der landwirtschaftlichen Produktion keine Sonderstellung mehr einräume³⁾; im gleichen Jahr erschienen Ricardos *Principles of Political Economy*, die umgekehrt die besondere Wichtigkeit der Industrie betonten und dem englischen Bürgertum die Argumente gegen die Vorrechte der Grundbesitzer im Wahlrecht lieferten⁴⁾. Constant hatte dagegen noch 1814 nur Grundeigentümer wählen lassen wollen⁵⁾.

Der Wunsch, die Vertretung der bürgerlichen Gewerbetreibenden im Parlament unter allen Umständen zu sichern, führt zum Bach zu einem weiteren Vorschlag. Noch war das städtische Bürgertum, vor allem in den alten Provinzen, zahlenmäßig in der Minderheit, und in vielen Wahlkreisen mußten die Städter stets von der Landbevölkerung überstimmt werden. In solchen Fällen sollten die Städte zu eigenen Wahlkreisen zusammengefaßt werden, vorausgesetzt, daß nur immer auf die gleiche Zahl von Einwohnern ein Abgeordneter kam⁶⁾. Wenn er also auch eine Wahl nach Ständen grundsätzlich ablehnt, so nähert er sich hier doch der Unterscheidung von Bürgern und Bauern in der preußischen Nationalrepräsentation.

Während er an dieser Stelle noch daran festhält, daß jeder Abgeordnete die gleiche Zahl von Wählern oder Staatsbürgern vertreten soll, durchbricht er in einem anderen Vorschlag dieses Prinzip des gleichen Wahlrechts. Dazu veranlaßt ihn die Rücksicht auf die preußischen Verhältnisse. Wie er bereit ist, entsprechend den Andeutungen des Verfassungsversprechens die Wahl des preußischen Parlaments von den Provinziallandtagen vornehmen zu lassen, so gibt er auch zu, daß der Adel wegen seiner besonderen Bedeutung in den alten Provinzen das Recht

¹⁾ *Cours de la politique constitutionnelle*, dt. Übersetzung, I S. 225 ff.

²⁾ Tecklenburg, a.a.O., S. 99.

³⁾ zum Bach, a.a.O., S. 117.

⁴⁾ Schapiro, a.a.O., S. 62, S. 69 f.

⁵⁾ *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, dt. Übersetzung, S. 76 f.

⁶⁾ zum Bach, a.a.O., S. 120 f.

auf eine eigene Vertretung hat. Alle Adligen sollen unabhängig von der Höhe ihres Einkommens wählbar sein. Die Zahl der Abgeordneten des Adels aber soll sich nicht wie die der anderen Volksvertreter nach der Zahl der Wahlberechtigten richten, da ja der Anteil des Adels an der Einwohnerzahl nur gering war. Vielmehr sollen den Provinzial- und Reichsständen — auch dieses Wort eine Konzession an die preußischen Pläne — so viele Adlige angehören, wie es „dem Verhältnis des Wertes ihres Gesamtvermögens zu dem aller übrigen Staatsglieder entspricht¹⁾“. Das bedeutet, daß die Abgeordneten auch als Vertreter des Vermögens ihrer Wähler angesehen werden.

Ein Vorbild dafür gab es im Wahlrecht der französischen Verfassung von 1791. Sie hatte bestimmt, daß ein Drittel der Deputierten auf die Departements nicht nach deren Einwohnerzahl, sondern nach ihrer Steuerleistung zu verteilen war; von diesen 249 Abgeordneten wählte jedes Departement so viele, wie es zweihundertneunundvierzigste Teile der direkten Steuern aufbrachte²⁾. Zwei Jahre nach zum Bach sprach Rotteck davon, daß Wahlkreise möglichst auch „in Ansehung ihres Steuerkapitals gleich“ sein sollten, und nach der badischen Verfassung von 1818 erhielten die Städte wegen ihrer höheren Steuerleistung mehr Abgeordnete, als ihnen nach ihrem Anteil an der Einwohnerzahl zukamen³⁾. Von diesem Gedanken war der Weg nicht weit zu dem Vorschlag, daß sich das Gewicht der Stimmen nach dem Anteil der Stimmenden an Gesamtvermögen oder -steuerleistung richten müsse und daß nicht nur der Adel, sondern alle, die zusammen einen bestimmten Prozentsatz der Steuern aufbrachten oder des Nationalvermögens besaßen, denselben Prozentsatz der Abgeordneten stellen sollten. Er blieb der Zukunft vorbehalten.

Neben dem Adel will zum Bach auch das Interesse der vom passiven Wahlrecht ausgeschlossenen Masse der Bevölkerung berücksichtigen. Damit sie ihre Anliegen im Parlament vorbringen kann, sollen als ihre Sprecher, nicht als Vertreter des eigenen Standes, Geistliche in die Provinziallandtage gewählt werden⁴⁾. Zur preußischen Volksvertretung sollen nach zum Bachs Vorschlägen also in allgemeiner Wahl gewählte Abgeordnete der Landkreise, der Stadtkreise, des Adels und Geistliche gehören, jedoch ohne daß sie zu Ständen zusammengefaßt sind. Er kommt damit den Verfassungsplänen Hardenbergs und Humboldts, die aus historischen Gründen von den alten Ständen der Rittergutsbesitzer, Bürger und Bauern ausgingen⁵⁾, so nahe, wie es von der Basis der rationalistischen Staatsauffassung nur möglich war. Die Sonderrechte des Adels konnten jedoch ebensowenig wie das allgemeine Wahlrecht verhindern, daß der bürger-

¹⁾ zum Bach, a.a.O., Bd. II, S. 223.

²⁾ Tecklenburg, a.a.O., S. 69.

³⁾ Schnabel, a.a.O., II S. 85f. und Anmerkung S. 381; dort das Zitat aus Rotteck, Ideen über Landstände, S. 45.

⁴⁾ zum Bach, a.a.O., S. 120 unter Berufung auf Fries ohne nähere Erläuterungen.

⁵⁾ Treitschke, Deutsche Geschichte, II, S. 592.

liche Mittelstand den politischen Einfluß erhielt, der seiner sozialen Bedeutung im Rheinland entsprach.

Ähnliche Vorschläge wie der Kölner Jurist entwickelte der Düsseldorfer Physikprofessor J. P. Brewer¹⁾. Weil ihre Grundsätze vernünftig sind, sieht er die französische Gesetzgebung als vorbildlich für Preußen an, beruhen doch nach seiner Meinung die Verfassungen fast einzig auf der Vernunft, die für alle Völker dieselbe ist²⁾. Die Ordnung des Stimmrechts bezeichnet er ausdrücklich als die wichtigste Verfassungsfrage. Verfassung und Wahlrecht müssen aber die Lebensverhältnisse des Volkes berücksichtigen. Das Wahlrecht muß die Folgerungen daraus ziehen, daß Bildung und Lebensverhältnisse des größten Teils des Volkes gleich geworden sind und „moralisch und geistig“ kein Unterschied mehr zwischen politisch rechtlosen und herrschenden Schichten besteht³⁾. Mit dem Wohlstand war ja am Rhein auch die Bildung des Volkes gewachsen. Außerdem nimmt er ein Argument auf, das schon in Frankreich eine Rolle gespielt hatte, wenn er politische Privilegien für unvereinbar mit der allgemeinen Wehrpflicht erklärt: „wenn Heldenmut und Tapferkeit Ansprüche auf Vorzüge gewähren, so hat jetzt die ganze Masse des Volkes darauf ein gleiches Recht⁴⁾“. Brewer wünscht also das allgemeine Wahlrecht, wenn er es auch nicht so ausdrücklich fordert wie zum Bach, will es aber mit dem Zensus verbinden, um der Gefahr zu begegnen, daß das Volk seine Rechte mißbraucht. Er beruft sich auf die Gesetzgeber, die die Geschäfte des Staates denjenigen anvertrauten, die an seiner „Erhaltung das größte Interesse und zur Leitung desselben die größte Fähigkeit haben⁵⁾“. Das passive Wahlrecht soll daher nicht allen Staatsbürgern zustehen. Dabei denkt er an die Abstufung der Rechte in der Antike, nennt er doch Rom und Athen als Beispiel für die Fähigkeit des Volkes, sich selbst zu regieren. Wie im französischen Wahlrecht sollen die Steuerbeiträge Interessen und Fähigkeiten erkennen lassen, jedoch sieht er die Fähigkeit nicht nur durch erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit nachgewiesen, sondern mit Kant auch durch Gelehrte und Beamte; von ihnen soll darum keine Mindeststeuer verlangt werden. Ein neues Argument für die Beschränkung des passiven Wahlrechts ist, daß die dadurch Benachteiligten durch die Aussicht, volle politische Rechte gewinnen zu können, zu fleißigerer Arbeit angereizt würden. Eine solche Begründung war nur unter wirtschaftlichen Bedingungen möglich, die jedem eine Chance zum Aufstieg gaben, wie sie am Rhein bestanden, und entsprach ganz dem Geist des erfolgreichen Bürgertums.

In einem Punkt muß Brewer jedoch das französische Vorbild verlassen. Nach Artikel 14 der Bundesakte und einem Versprechen des preußischen Königs

¹⁾ Was hat uns die jüngst vergangene Zeit gelehrt? 1816, zitiert mit Kapitel- und Seitenzahl, und Urkundliche Widerlegung der vom ehemaligen Adel überreichten Denkschrift, zit. Widerlegung.

²⁾ IV, S. 23; Widerlegung, S. 76.

³⁾ I, S. 5; III, S. 4.

⁴⁾ III, S. 13f., ferner IV, S. 22; Widerlegung S. 3, S. 31, S. 46.

⁵⁾ III, S. 30.

sollten die ehemals rechtsunmittelbaren Fürsten politische Sonderrechte behalten. Da er ein Oberhaus ablehnt, weil Frankreich damit schlechte Erfahrungen gemacht habe, schlägt er vor, den Familienhäuptern des höchsten Adels ohne Wahl durch königliche Ernennung Sitz und Stimme in der einen Kammer der Volksvertretung zu geben. Das gleiche Recht sollen die Bischöfe erhalten, weil er die Mitwirkung der Kirche wegen ihres mäßigenden Einflusses wünscht, sie aber aus dem Kampf der Parteien bei Wahlen heraushalten will¹⁾. Durch diesen Einbau von Elementen ständischer Sonderung in das gleiche Wahlrecht hofft auch er, seine Vorschläge den preußischen Verfassungsplänen anzupassen, sosehr er auch sonst ein ständisches Wahlverfahren als Verstoß gegen die Gleichheit vor dem Gesetz ablehnt²⁾.

Brewer und zum Bach fanden in den folgenden Jahren Nachfolger in anderen Vertretern des gebildeten Bürgertums, die sich ebenfalls öffentlich mit ähnlichen Argumenten für die möglichste Ausdehnung des Wahlrechts aussprachen. Es waren das rheinische Beamte, die Abhandlungen zur Frage der Kommunalordnung vorlegten, mit denen sie in die Auseinandersetzung um die Erhaltung der französischen Munizipalverfassung eingriffen. Da nach den preußischen Verfassungsplänen die Gemeinderäte bei der Wahl der Abgeordneten mitwirken sollten, betreffen ihre Ausführungen über das Kommunalwahlrecht zugleich die unterste Stufe des parlamentarischen Wahlrechts. In ihrem Urteil stehen sie alle unter dem Einfluß des von ihnen angewandten französischen Verwaltungsrechts, das weithin noch galt. Allerdings war auch das Wahlrecht der Städteordnung Steins von 1808 von Frankreich nicht unbeeinflusst geblieben. Eine Erneuerung der Wahl durch die Zünfte, zu der man aus historischen Gründen später in Preußen neigte, war darin nicht vorgesehen; zum aktiven und passiven Wahlrecht berechnete der Besitz eines Hauses oder ein Reineinkommen von 150 bis 200 Talern jährlich³⁾.

Als erster behandelte 1823 der Wetzlarer Landrat v. Sparre-Wangenstein die Frage des Wahlrechts in der Gemeindeordnung⁴⁾. Er bekennt sich zu Rousseau, indem er den Gesellschaftsvertrag als Grundlage des Staates bezeichnet, will aber doch nicht auf die Bedingung der Selbständigkeit für das Wahlrecht verzichten. Als unselbständig gilt ihm jedoch nur, wer noch unter väterlicher Gewalt steht, als Diensthote oder Geselle im Haushalt des Dienstherrn lebt oder Armenunterstützung empfängt; die Entrichtung von Steuern fordert er nicht. Allerdings sollen Gemeinderat und Regierung gemeinsam wegen „unsittlichen Lebenswandels“ das Wahlrecht aberkennen können. Wie in der napoleonischen Zeit sollen aber die Gemeinderäte nicht eigentlich gewählt, sondern der Regierung nur

¹⁾ III, S. 32.

²⁾ III, S. 31; Widerlegung, S. 95.

³⁾ §§ 23, 74. Preuß. Gesetzessammlung 1808, Nr. 57; dagegen Städteordnung von 1831, § 52, ebd., 1831, Nr. 2.

⁴⁾ Seine Broschüre trägt den Titel „Grundzüge einer Gemeindeordnung“.

Kandidaten vorgeschlagen werden, von denen sie die Hälfte ernennt. Der ganze Vorschlag ist eine getreue Kopie der Grundsätze des französischen Wahlrechts.

Sein Kreuznacher Kollege Hout äußerte sich 1827. In „Bemerkungen zu dem Entwurf der Städte- und Communalordnung“ wendet er sich dagegen, daß die größeren Besitzer durch das Wahlrecht bevorzugt werden. Wer im Verhältnis nicht größere Lasten trage als andere, dürfe dafür keine Vorrechte in Anspruch nehmen¹⁾. Er bezweifelt, daß der Zensus der Erhaltung der Ordnung dient. In der unvermeidlichen Entstehung von „Reibereien und Klassenhaß“ sieht er eine größere Gefahr für die staatliche Ordnung als in der Verleihung des Wahlrechts an alle. Höchstens will er zugeben, daß die ganz gering Besteuerten von den politischen Rechten ausgeschlossen werden. Wenn die Reichen tüchtig sind, werden sie nach seiner Ansicht ohnehin gewählt.

Ein noch schärferer Gegner politischer Vorrechte der Reichen ist der Düsseldorfer Regierungsrat Ulmenstein, der kurz vor der Julirevolution über „Die neuesten Entwürfe zu einer Gemeinde-, Bezirks- und Departementalordnung für Frankreich“ berichtete. Er wagt es, das Wahlrecht wieder als „ursprüngliches Recht“ zu bezeichnen. Jeder, der mit seiner Steuer zu den Kosten des Staates beiträgt, hat das Recht, wenigstens Männer zu wählen, die für ihn die Abgeordneten bestimmen, ganz wie es französische Gesetze anerkannt hatten²⁾. Der konservative französische Innenminister Martignac, aber auch Constant hatten gemeint, die Bevorzugung der Besitzenden und vor allem der Großgrundbesitzer werde den Staat erhalten. Ihnen hält Ulmenstein entgegen, daß gerade die oberen Stände in der Revolution die Führer der Massen gestellt haben, daß die Reichen zuerst von Napoleon abgefallen sind und überhaupt dazu neigen, sich jedem Machthaber anzuschließen, der nur ihr Eigentum schützt. Das ganze Selbstbewußtsein des rheinischen Bürgertums zeigt sich, wenn er feststellt, daß landwirtschaftliche Tätigkeit zu großem Überblick unfähig macht³⁾.

Die Begründung für das allgemeine Wahlrecht aber holt Ulmenstein sich nicht bei Rousseau. Ohne sich ausdrücklich auf Hegel oder andere zu berufen, leitet er seine Forderung aus der Aufgabe des Staates ab, die der deutsche Idealismus ihm gestellt hatte, aus der Verpflichtung, die Sittlichkeit seiner Bürger herbeizuführen. Das kann der Staat nicht, wenn er sich auf materielle Interessen gründet. Ein Volk, das sich in seinen Rechten zurückgesetzt und nur den geachtet sieht, der recht viel bezahlt, kann nicht zur Sittlichkeit geführt werden. Geistige Fähigkeiten sollen bei den Wahlen den Ausschlag geben, und für sie ist der Besitz kein Maßstab; die gewöhnlichsten Bürgerrechte wären sonst Kant und Schiller ver-

¹⁾ Dagegen sprach Stein in zwei Briefen an Hout sich für einen „vorzüglichen Einfluß des größeren Eigentums“ aus, vgl. Pertz, Leben Steins, VI, S. 1, S. 48 ff.

²⁾ Ulmenstein, a. a. O., S. 118; die Seitenzahlen in den folgenden Anmerkungen beziehen sich ebenfalls auf diese Schrift.

³⁾ S. 120.

sagt geblieben¹⁾). Allein der „heimatlose Pöbel“, der in Großstädten leicht gefährlich wird, kann mit einem gewissen Recht von der Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen werden²⁾).

Schon 1819 hatte übrigens ein Rheinländer, der Gutsbesitzer Boost aus Nierst bei Düsseldorf, in ähnlicher Form die Argumente für das Zensuswahlrecht, dem jede „geistige und sittliche Idee fehle“, zu widerlegen versucht³⁾. Eigene Vorschläge hatte er jedoch nicht angeschlossen. Er hatte nicht glauben können, daß jemand fleißig und sparsam sein werde, um politische Rechte zu erhalten. Die Erfahrung hatte auch ihm gezeigt, daß die Reichen in der Gefahr nur ihren Besitz schützen wollten und zur Verteidigung des Staates nicht bereit seien. Nicht das Steuerregister, sondern der Charakter sollten über die Tauglichkeit zum Abgeordneten entscheiden.

Aus den Schriften zum Bachs, Brewers, Boosts, der beiden Landräte und Ulmensteins ergibt sich, daß im gebildeten rheinischen Bürgertum, dessen politische Ideen vom Rationalismus der Aufklärung, von Kant und von Rousseau bestimmt wurden, schon vor 1830 Bedenken gegen das reine Zensuswahlrecht bestanden haben, für das nur der Besitz, nicht aber die Bildung zählte. Wenn auch, wie von zum Bach und Brewer, der Anspruch der Gewerbetreibenden, also des Besitzbürgertums, auf maßgeblichen politischen Einfluß anerkannt wurde, so sollte doch die Vertretung der Gebildeten ebenfalls gewährleistet sein. Mit der Beteiligung aller oder doch fast aller Staatsbürger an den Wahlen, die sich allerdings in letzter Konsequenz aus den Lehren der Philosophen ergab, denen man folgte, glaubte man das erreichen zu können. Wichtig ist, daß gerade hohe Beamte diese Ansicht vertraten. In den Beratungen der Behörden über das kommunale Wahlrecht werden wir sie wiederfinden.

b) Der Einfluß der organischen Staatslehre Burkes und des Wahlrechts der reformierten Kirche im Rheinland

In Preußen hatte der Einfluß der organisch-historischen Staatslehre, der Wunsch, die alten Landstände in neuen Formen wiederaufleben zu lassen, zu einem ungleichen ständischen Wahlrecht geführt. Daß von dieser Basis aus aber auch das gleiche Wahlrecht gefordert werden konnte, zeigte schon 1815 ein ehemaliger Mitarbeiter Steins, der Aachener Gouvernementsrat Koppe. Das englische Wahlrecht, das Burke in seinen Schriften und Reden dargestellt und begründet hatte, kannte ja ebenfalls keine ständischen Unterschiede. Koppe gibt zu, daß die Verfassung auf der „breiten Basis historischer Wahrheit“ beruhen muß, hält es aber für ebenso wichtig, daß sie den Verhältnissen der Zeit entspricht. Mit

¹⁾ S. 217, S. 363.

²⁾ Ähnliche Gedanken Ulmensteins schon 1829 in „Die preußische Städteordnung und die französische Kommunalordnung“, S. 61, S. 130 f., S. 136.

³⁾ Was waren die Rheinländer als Menschen und Bürger, und was ist aus ihnen geworden?, S. 143ff.

ihnen ist eine ständische Gliederung, eine „kastenweise Anordnung“ der Volksvertretung nicht vereinbar¹⁾). Alle Staatsbürger sollen in einer Kammer vertreten sein. Auch die indirekte Wahl wird abgelehnt. Das aktive Wahlrecht wünscht er für alle volljährigen Staatsbürger, die nicht „von Profession oder aus Not novarum rerum cupidus“ sind. Ein gewisses Einkommen, das durch die Steuer nachzuweisen ist, soll dafür bürgen²⁾). Den Zensus denkt er sich gewiß nicht sehr hoch, spricht er doch von „tumultuarischen Volksszenen“, die man bei der Wahl nicht scheuen sollte³⁾). Für das passive Wahlrecht ist kein höherer Zensus nötig. Koppe schlägt also ein ganz modernes Wahlrecht im Sinne des westeuropäischen Konstitutionalismus vor.

Burke und Möser sind die oft zitierten Vorbilder Johann Friedrich Benzenbergs, des „ersten rheinischen Liberalen⁴⁾“. Mit ihnen lehnt er den ungeschichtlichen Rationalismus ab⁵⁾). Er will eine Verfassung entwerfen, die der älteren Geschichte des Landes entspricht, historische Argumente kehren immer wieder. Die Politiker sollen aus der Verfassungsgeschichte lernen. Andererseits soll die Gesetzgebung sich modernen Ideen nicht verschließen, soll Preußen die politischen Erfahrungen nützen, die das Rheinland in der französischen Zeit gemacht hat. Zugleich soll die Verfassung Abschluß und Höhepunkt der Reformen Steins und Hardenbergs sein. In mehreren Büchern hat Benzenberg zwischen 1815 und 1819 diese Gedanken vertreten und sie in einem regen Briefwechsel maßgeblichen Vertretern der preußischen Politik zu vermitteln gesucht⁶⁾). Immer wieder machte er darin Vorschläge für ein Wahlrecht, das den Forderungen der Zeit entsprach, ohne mit der Geschichte in Widerspruch zu stehen. Dabei kümmerte er sich auch um die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich. In mancher Hinsicht scheint er Benjamin Constant verwandt, der ebenfalls die Errungenschaften der Französischen Revolution mit den Forderungen Burkes in Einklang zu bringen suchte⁷⁾).

Das Verlangen nach einem historisch begründeten Wahlrecht ließ Benzenberg jedoch ebensowenig wie Koppe die Wiederherstellung der alten Stände wünschen. Er wollte am allgemeinen Staatsbürgertum festhalten, das die französische Gesetzgebung eingeführt hatte. Aus Möasers Darstellung der Geschichte des frühen

¹⁾ Stimme eines preußischen Staatsbürgers in den wichtigsten Angelegenheiten dieser Zeit, S. 85; eine biographische Notiz über Koppe bei Droz, *Libéralisme rhénan*, S. 88, n. 11.

²⁾ Koppe, a.a.O., S. 69.

³⁾ Ebd., S. 92.

⁴⁾ Heyderhoff, J. F. Benzenberg, der erste rheinische Liberale.

⁵⁾ Wünsche und Hoffnungen, S. 20, Provinzialverfassung, S. IX f.

⁶⁾ Den „Wünschen und Hoffnungen eines Rheinländers“, die er 1815 noch als Soldat in Paris schrieb, folgte 1816 „Über Verfassung“, 1819 „Über Provinzialverfassung“ mit einem Quellenanhang; dieses Buch wurde weder von Heyderhoff noch von Droz zur Beurteilung Benzenbergs herangezogen. Eine Auswahl aus den Briefen hat Heyderhoff herausgegeben.

⁷⁾ Über Rationalismus und historischen Sinn bei Constant vgl. Wagner, *Der Liberale Constant*, S. 45—57.

Mittelalters entnahm er, daß ursprünglich auch nicht Stände, sondern alle wehrfähigen Männer in der Volksversammlung gleichberechtigt über politische Dinge entschieden hatten. 1819 schrieb er an Hardenberg, daß am Rhein eine Revolution zu erwarten sei, wenn die preußische Volksvertretung in Stände gegliedert werde¹⁾. In seinem Buch „Über Provinzialverfassung“ vom gleichen Jahr schlug er jedoch vor, zwischen zwei Gruppen von Abgeordneten nach ihrer Wahl zu unterscheiden. Zunächst sollte jeder preußische Kreis einen Vertreter erhalten, neben diese sollte aber für je 2000 Familien in den Städten, je 200 Pfarrer und jede Universität ein weiterer Abgeordneter treten, vielleicht auch für jeweils eine bestimmte Zahl adliger Gutsbesitzer²⁾. Alle Abgeordneten sollten aber eine einheitliche zweite Kammer bilden und als Vertreter der ganzen Nation gelten. Zur Begründung dieses Vorschlags verwies Benzenberg jedoch weder auf die historischen Stände, noch leitete er ihn aus der organischen Natur des Staates ab. Wahrscheinlich bestimmte ihn die Absicht, den preußischen Verfassungsplänen entgegenzukommen, von denen er wohl durch den Staatsrat Stägemann, mit dem er befreundet war, Kenntnis hatte. In der bayerischen Verfassung von 1818 sah er ähnliche Gedanken verwirklicht.

In den beiden früheren Schriften ist dagegen von einer Anpassung an das ständische Wahlrecht nichts zu spüren. In den „Wünschen und Hoffnungen“ von 1815 tritt auch der Einfluß Burkes und Möasers auf die Wahlrechtsanschauungen noch zurück. Benzenberg schlug dort ein Wahlrecht vor, das äußerlich ganz dem französischen Verfahren gleich³⁾. Auch in Zukunft sollten die Wahlen indirekt sein. Die Wahlberechtigten sollten die Wähler für die Gemeinde wählen, diese die Elektoren des Kantons, die dann endlich den Abgeordneten des Kreises bestimmen; neu war nur, daß die Elektorenkollegien zugleich auch die Selbstverwaltungsorgane ihres Bezirks sein sollten. Weiterhin sollte nur für das passive Wahlrecht ein Zensus gefordert werden, das aktive Wahlrecht aber alle „Hausväter“ erhalten. Darunter verstand er jeden, der „einem Hause vorsteht“, nicht nur Hausbesitzer. Vom Wahlrecht wollte er also nur unverheiratete Männer, die noch im elterlichen Haushalt lebten, wenn nicht alle Unverheirateten, die Dienstboten und Handwerker im Haushalt ihres Arbeitgebers, die Unselbständigen im engsten Sinn, ausschließen. Eine Begründung dafür gab er erst ein Jahr später, als er diese Vorschläge erneuerte⁴⁾. Sie ergeben sich aus der Natur des Staates als „organischer Zusammenhang“ einer Menge kleiner Staaten, wie er später sagte⁵⁾. Die unterste und einfachste dieser vorstaatlichen Gemeinschaften ist die Ehe. Wenn das Wahlrecht dem Wesen des Staates entsprechen soll, muß es aufsteigen von den Häuptern der Familien über die leitenden Organe der anderen Gemein-

¹⁾ Am 17. Dezember 1819, Briefe Nr. 48.

²⁾ Provinzialverfassung, S. 271f., S. 290f., S. 299.

³⁾ Wünsche und Hoffnungen, S. 17—21.

⁴⁾ Verfassung, S. 125, S. 218, S. 277.

⁵⁾ Provinzialverfassung, S. 179.

schaften, der Gemeinden, Ämter und Kreise, zur Wahl der Vertreter der Provinzen, die gemeinsam die Vertretung der ganzen Nation bilden sollen.

Die Suche nach einer historischen Begründung des Wahlrechts wurde 1816 schon stärker sichtbar. Seine historischen Kenntnisse bezog Benzenberg von Möser. Dieser hatte gelehrt, daß nur Grundbesitz ursprünglich politische Rechte gegeben habe; allein die Inhaber von Landlosen waren nach seiner Ansicht Partner des Sozialkontrakts, und als solche waren auch nur sie zu Leistungen für die Gemeinschaft verpflichtet gewesen¹⁾. Mit Möser glaubte Benzenberg nun, daß die Grundeigentümer die „eigentlichen Besitzer des Staates“ seien, und gern nannte auch er sie die „Aktionärs“ oder „Aktionisten“ des Staates²⁾. Ähnlich wie Arndt und Jahn meinte er ferner, daß der Grundbesitzer die Freiheit besonders liebt und stets bereit ist, den Boden des Vaterlandes zu verteidigen, weil er ein Stück davon besitzt. Die Geschichte zeigte ihm, daß überall eine große Zahl freier Grundeigentümer die Freiheit der Staaten erhalten hat³⁾.

Diese Ansichten führten Benzenberg dazu, zunächst die Bindung des passiven Wahlrechts an einen Grundsteuerzensus zu verlangen. 1819 bekam er jedoch auch Bedenken gegen das praktisch allgemeine aktive Wahlrecht. Er schlug nun vor, das Wahlrecht von der Entrichtung von 1 Taler Grundsteuer abhängig zu machen, ein an sich niedriger Zensus, der aber alle von den politischen Rechten ausschließen mußte, die keine Grundstücke besaßen, auch wenn sie noch so hohe andere Steuern zahlten. Allerdings rechnete er damit, daß 90% der Grundbesitzer und ein Viertel aller Einwohner wahlberechtigt sein würden, legte seiner Berechnung aber die Verhältnisse an seinem Wohnort zugrunde und ging auf die Verhältnisse in den Städten nicht ein⁴⁾.

Nicht nur historische Gründe ließen ihn die Beschränkung des Wahlrechts auf Grundbesitzer wünschen, sondern auch das Vorbild anderer Verfassungen. Er nannte selbst das Wahlrecht Englands, dessen Grundsteuerzensus er bei Burke begründet fand, und einiger amerikanischer Einzelstaaten⁵⁾. Die französische Wahlgesetzgebung unter der Charte bevorzugte ebenfalls die Grundbesitzer, da vor allem der Boden mit direkten Steuern belastet war, die allein für den Zensus angerechnet wurden. Auch nach der Ansicht Constants waren die Grundeigentümer wirklich unabhängig, wenn sie keinem anderen ihre Dienste anzubieten brauchten; vor der Revolution hatte Condorcet dasselbe gemeint⁶⁾. Mit ihnen stimmte Benzenberg auch in den Argumenten überein, die er nun gegen das allgemeine Wahlrecht anführte: es bestehe die Gefahr, daß das „niedrige Volk aus

¹⁾ Dilthey, Das 18. Jahrhundert und die geschichtliche Welt, Ges.Schr. III, S. 255.

²⁾ Verfassung, S. 125, S. 218.

³⁾ Verfassung, S. 105; ähnlich an Gneisenau, Briefe Nr. 22.

⁴⁾ Provinzialverfassung, S. 327.

⁵⁾ Verfassung, S. 219, Anm.

⁶⁾ Tecklenburg, a.a.O., S. 35.

Not, Leichtsinn und Gleichgültigkeit“ die Freiheit verkauft, während die Eigentümer an der Erhaltung der Ordnung interessiert sind¹⁾). Die Herrschaft Napoleons, der sich auf die „Plebs“ gestützt habe, war ihm ein Beweis dafür. Das französische Wahlrecht, das er früher als zu „plutokratisch“ abgelehnt hatte, schien ihm nun vorbildlich. Im übrigen hielt er den Zensus nicht für zu hoch, wie ja auch Constant keinen zu hohen Zensus gewollt hatte²⁾).

Schon der Vorschlag, nur für das passive Wahlrecht die Entrichtung von Grundsteuer zu verlangen, hatte Benzenberg den Vorwurf Koppes zugezogen, er wolle zwei Drittel des preußischen Volkes zu Heloten einer arroganten Minderheit machen³⁾). Noch viel angebrachter war diese Kritik jetzt. Benzenberg zog aus der Auffassung vom Staat als Aktiengesellschaft den Schluß, „daß die großen Aktionäre auch das meiste zu sagen haben, eben weil sie auch das meiste zu tragen haben⁴⁾“. Darum folgte er dem Beispiel der französischen Nationalversammlung, die 1789 unter dem Einfluß von Sieyès die unterschiedliche Höhe des Aktienbesitzes dadurch zu berücksichtigen gesucht hatte, daß sie für die einzelnen Stufen des indirekten Wahlrechts den Zensus für die Wählbarkeit erhöhte. Auch er verlangte, daß ein Abgeordneter ein größerer Aktionär sein mußte als ein Kreistagsdeputierter und dieser wieder mehr Steuern zahlen mußte als ein Gemeindevertreter⁵⁾). Nach seinen Vorschlägen sollten von 1000 Wahlberechtigten in einem Wahlbezirk am Niederrhein nur neun als Abgeordnete wählbar sein⁶⁾). Die Fabrikanten und Kaufleute, die es vorzogen, ihr Vermögen in Produktionsmitteln statt in Grundbesitz anzulegen, wie zum Bach erkannt hatte, konnten unter diesen Bedingungen kaum zu politischem Einfluß kommen. Benzenbergs Antwort an Koppe, acht Neuntel der Familienväter in Preußen seien Grundbesitzer und außerdem könne jeder, der sich benachteiligt fühle, unbewegliches Eigentum erwerben, um die Rechte eines Aktionisten zu erhalten⁷⁾), ging am Kern der Frage vorbei. Gewiß war es nicht schwierig, wahlberechtigt zu werden, doch das aktive Wahlrecht hatte für das rheinische Bürgertum keinen Wert, wenn es nicht die Möglichkeit hatte, selbst in den Parlamenten für seine politischen Ziele einzutreten.

Trotz der Bevorzugung der Grundbesitzer glaubte Benzenberg aber, auch das von ihm vorgeschlagene Wahlrecht entspreche der Gesellschaftsordnung im Rheinland. Was Brewer und zum Bach nur angedeutet und in ihren Entwürfen zu verwirklichen gesucht hatten, sprach er aus: die Bildung der Volksvertretung

¹⁾ Provinzialverfassung, S. 258; an Stägemann in: Briefe und Aktenstücke zur Geschichte Preußens, ed. Rühl, Nr. 472; vgl. Constant, *Réflexions*, S. 76.

²⁾ Constant, ebd. S. 94.

³⁾ Heyderhoff, Benzenberg, S. 67.

⁴⁾ Provinzialverfassung, S. 187.

⁵⁾ Verfassung, S. 125.

⁶⁾ Provinzialverfassung, S. 327.

⁷⁾ Ebd., S. 284, S. 301.

müsse zum „gesellschaftlichen Zustand“ passen¹⁾). Das war für ihn der Fall, wenn sie den „Schwerpunkt aller geistigen und physischen Kräfte“ des Volkes in sich schloß. Das Wahlrecht sollte also die Machtverhältnisse in der Gesellschaft zum Ausdruck bringen. Diese Forderung hatte er schon 1816 in den „Wünschen und Hoffnungen“ aufgestellt und zugleich erklärt, daß im Rheinland „die physische und moralische Kraft im Mittelstand“ liege²⁾). Er gab aber zu, daß in anderen Provinzen der „wahre Schwerpunkt“ bei anderen Ständen, d. h. beim Adel, sein und diesen Anspruch auf politische Vorrechte geben könne. Wenn Benzenberg also einen Zensus für das passive und später auch für das aktive Wahlrecht empfahl, so wollte er den maßgeblichen Einfluß des Mittelstandes in der Volksvertretung sichern. Noch 1819, als er schon recht hohe Bedingungen für die Wahl zum Abgeordneten stellte, schrieb er, die Freiheit lasse sich nur „auf den zahlreichen und rechtlichen Mittelstand“ gründen³⁾). Das war für ihn der Teil des Volkes, „dem Gott weder Reichtum noch Armut gegeben und der durch beide nicht verdorben ist⁴⁾“. Das alte Rom diene ihm als Beispiel: dort sei der Staat so lange gesund gewesen, wie in ihm diejenigen entschieden, die weder zur Oligarchie der reichen und durch ihren Reichtum verdorbenen Patrizier, noch zum wegen seiner Armut käuflichen Pöbel gehörten⁵⁾.

Benzenberg brachte damit ein Argument vor, das der spätere rheinische Liberalismus immer wieder zur Begründung seiner Wahlrechtsforderungen verwandte. Die Theorie von der besonderen, historisch begründeten Bedeutung des Grundeigentums machte den ersten rheinischen Liberalen jedoch blind dafür, daß sich der Mittelstand am Rhein nicht durch umfangreichen Grundbesitz auszeichnete. Nur weil im Mittelalter allein Grundeigentümer politische Rechte besessen hatten, verlangte er vom Fabrikanten und Kaufmann, seinen Gewinn in Grundbesitz anzulegen, wenn er zum Mittelstand gezählt werden wollte. Darin ging er sogar über Möser hinaus, der den Besitzern von bloßem Geldvermögen das Wahlrecht zugestanden hatte, falls sie zu Leistungen für den Staat herangezogen würden⁶⁾. Die französischen Liberalen, die unter ähnlichen sozialen Bedingungen ebenfalls forderten, dem Mittelstand oder den mittleren Eigentümern⁷⁾ durch den Zensus die Herrschaft über den Staat zu sichern, waren nicht so doktrinär; Constant, der ursprünglich einen Grundsteuerzensus befürwortet hatte, gab 1818 zu, daß er sich geirrt habe und „das industrielle Eigentum ein

¹⁾ Verfassung, S. 532.

²⁾ Wünsche und Hoffnungen, S. 18—20.

³⁾ Provinzialverfassung, S. 201.

⁴⁾ Wünsche und Hoffnungen, S. 18.

⁵⁾ Verfassung, S. 185; Provinzialverfassung, S. 201.

⁶⁾ Patriotische Phantasien, III, Nr. 63, Sämtl. Werke VI, S. 259.

⁷⁾ Für Royer-Collard vgl. Bagge, *Les idées politiques en France*, S. 113; für Constant vgl. Schapiro, *Liberalism and the Challenge of Fascism*, S. 155.

viel reelleres und zumal viel einflußreicheres Eigentum sei als das Grundeigentum¹⁾“.

Mösers Forderung, daß die Rechte wie die Pflichten der Aktionisten „nach dem Verhältnis ihrer Aktien“ abgestuft werden müßten, sollte aber nicht nur durch einen verschiedenen Zensus für aktives und passives Wahlrecht erfüllt werden, sondern veranlaßte Benzenberg zu weiteren Vorschlägen. Die besonders großen Aktionäre sollten Anspruch auf eine eigene Vertretung in einem Oberhaus haben, dessen Mitglieder vom König nur nach den Vorschlägen der zweiten Kammer zu ernennen waren²⁾. Ferner sollten alle, die mehr als 300 Taler Grundsteuer zahlten, ohne Wahl den Provinziallandtagen angehören, und endlich überlegte er, ob man nicht vielleicht in den altpreußischen Provinzen das Wahlrecht den „überragenden Aktionären“ allein überlassen müsse³⁾.

Auch bei der Stimmabgabe sollte zwischen kleinen und großen Grundbesitzern unterschieden werden. Schon vor 1789 hatte Condorcet vorgeschlagen, daß die großen Besitzer die Abgeordneten direkt wählen, die anderen nur durch Elektoren an der Wahl beteiligt werden sollten⁴⁾. Benzenberg kam diesem Vorschlag sehr nahe, indem er den „großen Aktionären“, die als Abgeordnete wählbar waren, ein doppeltes Stimmrecht verleihen wollte. Zunächst sollten sie mit allen Wahlberechtigten zusammen die Gemeinderäte wählen. Außerdem aber sollten sie mit den Gemeinderäten das Elektorenkollegium ihres Kreises bilden, also den Abgeordneten direkt wählen können⁵⁾. Ein solches doppeltes Stimmrecht gab es auch in der württembergischen Verfassung vom gleichen Jahr. Es war dort nicht an einen festen Zensus gebunden, sondern kam den Höchstbesteuerten zu: die Wählerkollegien der Städte und Ämter bestanden zu zwei Dritteln aus den Höchstbesteuerten, während das letzte Drittel von allen Steuerzahlern, sie eingeschlossen, zu wählen war⁶⁾. Den Begriff der Höchstbesteuerten hatte das *sénatus-consulte* vom 4. August 1802 (6. thermidor X) eingeführt, weil die einheitliche Festsetzung des Zensus für das ganze Land sich als schwierig erwiesen hatte; in manchen Orten hatte es keine oder nur sehr wenige Wählbare gegeben. Darum sollte in jedem Wahlbezirk dieselbe Zahl von Höchstbesteuerten das passive Wahlrecht besitzen, unabhängig von der absoluten Höhe ihrer Steuerleistung. Auch Benzenberg sprach einmal von Höchstbesteuerten: in Wahlkreisen, in denen nicht mehr Einwohner den Zensus für die Wählbarkeit erreichten, als Vertreter zu wählen seien, sollte aus den Höchstbesteuerten gewählt werden, deren Zahl viermal so groß sein sollte wie die der zu wählenden Deputierten⁷⁾. In Frank-

¹⁾ Cours de la politique constitutionnelle, dte. Übers., S. 113, Anm.

²⁾ Verfassung, S. 534; später nicht wiederholt.

³⁾ Provinzialverfassung, S. 327, S. 286.

⁴⁾ Tecklenburg, a.a.O., S. 35.

⁵⁾ Provinzialverfassung, S. 283.

⁶⁾ § 138f. Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, I S. 117f.

⁷⁾ Provinzialverfassung, S. 286.

reich wurde das doppelte Stimmrecht der Höchstbesteuerten nach mehreren Vorwürfen 1820 eingeführt; das höchstbesteuerte Viertel der Wahlberechtigten jedes Departements wählte dort einmal für sich allein, einmal mit allen anderen je einen Abgeordneten¹⁾).

Benzenberg wollte also wirklich dafür sorgen, daß in die Volksvertretung „durchaus reiche Leute hereinkommen²⁾“. Die Vorrechte, die er den großen Aktionären einräumen wollte, hatten dasselbe Ziel wie das Dreiklassenwahlrecht des späteren rheinischen Liberalismus, das ebenfalls keinen absoluten Zensus kannte, aber alle Steuern berücksichtigte. Seinen Grundsatz, allgemeines Wahlrecht und Vorteile für die Reichen miteinander zu verbinden, hat Benzenberg im Januar 1823 in einem Brief an Gneisenau durch einen neuen Vorschlag zu verwirklichen gesucht³⁾. Er kritisierte die Ausdehnung des Wahlrechts bei den Wahlen für die Schuldentilgungskommission⁴⁾ und empfahl ein Verfahren, bei dem das Gewicht jeder Stimme sich nach dem Steuerbeitrag des Abstimmenden richten sollte, also ein ungleiches, und zwar ein Pluralwahlrecht: wenn man jeden Steuerzahler wählen lassen wolle, dann solle man „jede Stimme mit dem Steuersatz multiplizieren, den der Stimmgebende hatte“. Ein Wähler mit 100 oder 10 Wähler mit je 10 Talern Steuerleistung sollten nach diesem Vorschlag dasselbe Recht haben wie 100 Wähler mit je 1 Taler.

Die Wahlrechtsanschauungen Benzenbergs haben sich also im Laufe der Jahre verändert. Vom fast allgemeinen, gleichen und indirekten Wahlrecht seiner ersten Schrift kam er zum beschränkten, ungleichen Wahlrecht, das auch ständische Unterschiede berücksichtigte. In den Vorschlägen von 1819 stimmte er grundsätzlich mit den süddeutschen Verfassungen überein, deren Stände mit den mittelalterlichen Landständen ebenfalls nur noch den Namen gemeinsam hatten. Zur gleichen Zeit versuchte Humboldt in seiner Frankfurter Denkschrift eine ähnliche Übergangsform zwischen ständischer und Repräsentativverfassung zu schaffen⁵⁾. Viel stärker betonte der Rheinländer aber, daß die Bildung der Volksvertretung dem „inneren Bau der Gesellschaft“ entsprechen müsse und daß die unterschiedliche Steuerleistung der einzelnen Staatsbürger in einer Abstufung der politischen Rechte zum Ausdruck kommen solle; übrigens sprach auch er einmal davon, daß die Zahl der Abgeordneten sich nach dem Umfang des Besitzes der Wähler richten solle⁶⁾. Diese Grundsätze des „ersten rheinischen Liberalen“ decken sich mit den Forderungen des späteren rheinischen Liberalismus, der freilich nicht nur die Grundsteuer als maßgeblich anerkannte. Bemerkenswert ist ferner, daß Benzenberg die Abstufung der Rechte 1815, 1816 und

¹⁾ Über dieses „loi du double vote“ vgl. Meyer, *Parlamentarisches Wahlrecht*, S. 96f.

²⁾ An Hardenberg, 1819, Briefe Nr. 48.

³⁾ Briefe Nr. 58.

⁴⁾ Darüber vgl. u. S. 48 f.

⁵⁾ Kähler, *Klassiker der Politik*, Bd. 6, Einl., S. 57.

⁶⁾ Im *Deutschen Beobachter* 1818; vgl. Heyderhoff, *Benzenberg*, S. 96f.

in dem Brief an Gneisenau mit nahezu allgemeinem Wahlrecht auf der untersten Stufe verband.

Gerade dieser Gedanke läßt sich nicht allein aus dem Einfluß Möser's und des französischen Wahlrechts erklären. Benzenberg, ein Pfarrerssohn aus dem Bergischen, gehörte zur reformierten Kirche, an deren Leben er mit kirchenpolitischen Schriften regen Anteil nahm. In den reformierten Gemeinden gab es aber seit alter Zeit Wahlen, an denen alle Hausväter teilnahmen, ganz wie er es 1815 und 1816 vorgeschlagen hat. Es liegt nahe, daß Benzenberg vom Wahlrecht der reformierten Kirche, dem sich die meisten lutherischen Gemeinden im Rheinland angeschlossen hatten, in seinen Vorschlägen für das politische Wahlrecht nicht unbeeinflusst geblieben ist. Daher erscheint es angebracht, einen Blick auf das kirchliche Wahlrecht zu werfen, und das um so mehr, als in den späteren Jahren eine große Zahl liberaler rheinischer Politiker zur evangelischen Kirche gehörte: von den 80 Mitgliedern des Provinziallandtags von 1845 waren 34 evangelisch, von den 25 Vertretern der Städte sogar 17 = 68%, darunter Hansemann, Camphausen, v. d. Heydt, Beckerath, während der Anteil der Protestanten an der Gesamtbevölkerung der Rheinprovinz nur 22% betrug¹⁾. Sie alle kannten wie Benzenberg das Wahlrecht ihrer Gemeinde und mögen in ihren politischen Anschauungen davon beeinflußt worden sein.

Die Wahlrechtsgrundsätze der reformierten Gemeinden ergaben sich letztlich aus Calvins Ansicht, daß die Menschen untereinander sowohl gleich wie ungleich sind. Gleich sind sie vor Gott und seinem Gesetz, ungleich in ihrer Stellung in der Gesellschaft. Sie ist gottgewollt, an ihr kann sichtbar werden, wer von Gott auserwählt ist. In der Gleichheit vor dem Gesetz liegt ein „Ferment demokratischer Gedanken“²⁾. Das wirkt sich aus, wo Calvin dem ganzen Kirchenvolk einen Einfluß auf die Ordnung der Gemeinde zugesteht, vornehmlich bei der Pfarrerwahl; bei wichtigen Dingen soll die plebis multitudo befragt werden³⁾. Alle Gemeindeglieder sind dann berechtigt, ihre Stimme abzugeben. Als solche gelten aber bald nur die Familienväter, weil die Familie das für alle Gemeinschaftsverhältnisse grundlegende Verhältnis ist.

Die demokratischen Ansätze Calvins fanden ihre Fortbildung gerade in den Fremdegemeinden am Niederrhein unter andersgläubiger Obrigkeit. Noch im 16. Jahrhundert wurden für den Fall von Wahlen alle Gemeindeglieder für stimmberechtigt erklärt⁴⁾. Das hat sich in zahlreichen Gemeinden bis ins 19.

¹⁾ Bachem, Geschichte der Zentrumsparthei, I S. 158. Die Religionsstatistik der Abgeordneten bei Hemmerle, Die Rheinländer auf dem 1. vereinigten Landtag, Anhang S. 214 ff.; daß Camphausen evangelisch war, ergibt sich aus Caspary, L. Camphausen, S. 3, während Hashagen, Der rheinische Protestantismus, S. 52, der zuerst auf die calvinistischen Einflüsse im rheinischen Liberalismus hingewiesen hat, ihn zu den liberalen Katholiken zählt.

²⁾ Troeltsch, Die Soziallehren der christlichen Kirchen, S. 731; nach ihm auch das Folgende.

³⁾ Calvin, Institutio religionis Christianae, IV, 12, 7.

⁴⁾ Beschlüsse der Synoden von Wesel und Emden 1568 und 1572 in: Die evangelischen Kirchenordnungen des 16. Jahrhunderts, ed. Richter, II.

Jahrhundert erhalten. 1822 nahmen in 21 Gemeinden des Regierungsbezirks Düsseldorf alle Familienväter an den Pfarrerwahlen teil¹⁾). In den „Wünschen und Hoffnungen“ übertrug Benzenberg also das aktive Wahlrecht der Kirchengemeinde auf die Bürgergemeinde. Dieses allgemeine Wahlrecht in der Kirche suchten auch zahlreiche Vorschläge für eine neue Kirchenordnung zu erhalten; so erklärten 1819 die märkischen Synodalen, daß „alle Glieder der evangelischen Kirche gleich sind mit gleichem Stimmrecht, unbeschadet ihrer sonstigen bürgerlichen Standesverhältnisse“, und ein Entwurf des späteren Generalsuperintendenten Roß wollte 1827 die Selbständigen im weitesten Sinn an den Wahlen teilnehmen lassen²⁾).

In zahlreichen anderen Gemeinden hatte sich im 18. Jahrhundert der Grundsatz durchgesetzt, nur die Familienväter wählen zu lassen, die zu den Kosten der Gemeinde beitrugen³⁾). Das Wahlrecht war auch dort noch sehr ausgedehnt, und diesem Vorbild folgte die Kirchenordnung der unierten Kirche in Rheinland und Westfalen von 1835, nach der alle volljährigen männlichen Gemeindeglieder, die Kirchensteuer zahlten und einen eigenen Haushalt führten, eine Gemeinderepräsentation wählen und selbst gewählt werden konnten⁴⁾). Vergeblich hatten einige Superintendenten gegen den Ausschluß der Armen Einspruch erhoben⁵⁾). Die politische Bedeutung dieser Bestimmung wurde bald erkannt. Bei den Verhandlungen über die Kommunalordnung wurde immer wieder die Frage gestellt, wie man einen Zensus in der politischen Gemeinde rechtfertigen könne, wenn die kirchliche ohne ihn auskomme⁶⁾).

Calvin hatte jedoch keine Massenherrschaft in der Kirche aufrichten wollen. Die Ungleichheit der Menschen fordert, daß das eigentliche Regiment der Gemeinde den Auserwählten vorbehalten bleibt⁷⁾). Das entscheidende Organ, das Presbyterium oder Konsistorium, ist keineswegs eine Repräsentation der Gemeindeglieder. Für Calvin ist die Regel, daß es sich selbst ergänzt; regelmäßig scheidet ein Teil seiner Mitglieder aus, deren Nachfolger von den übrigen aus dem Kreis der von Gott sichtbar Erwählten bestimmt werden⁸⁾). In mehreren

¹⁾ Ergebnis einer Umfrage der Regierung bei den Superintendenten, StA Düsseldorf, Regierung Düsseldorf, Nr. 20437.

²⁾ Goebell, Die rheinisch-westfälische Kirchenordnung, I S. 177, S. 183, S. 188f.

³⁾ Im Reg.-Bez. Düsseldorf 1822 18 Gemeinden; StA Düsseldorf, a.a.O., ferner Bredt, Verfassung der reformierten Kirche, S. 149ff.

⁴⁾ §§ 10, 21, 22 bei Jacobson, Geschichte der Quellen des evangelischen Kirchenrechts, II, S. 359.

⁵⁾ StA Düsseldorf, a.a.O.

⁶⁾ Z. B. Bericht des Innenministeriums an den Staatsrat vom 6. Juli 1835, Verhandlungen über die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz, 2, S. 52: „Es muß daher höherer Weisheit anheimgestellt bleiben, ob man . . . der niedrigsten Klasse das Eindringen in die Verwaltung der bürgerlichen Gemeindeangelegenheiten ebenso gestatten will, wie ihr solches in der geistlichen gestattet worden ist.“

⁷⁾ Rieker, Grundsätze reformierter Kirchenverfassung, S. 126, S. 141.

⁸⁾ So in der am stärksten von Calvin beeinflussten Disziplin der Hugenotten.

rheinischen Gemeinden hatte das Restpresbyterium jedoch bei der Ernennung die Auswahl aus mehreren Gemeindegliedern zu treffen, die von der ganzen Gemeinde gewählt waren¹⁾). In manchen Orten wurde dabei die Wählbarkeit auf solche beschränkt, die Gott durch Reichtum sichtbar ausgezeichnet hatte; so waren nach der Gemeindeordnung von Wupperfeld von 1781 nur „Beerbte“ zu Konsistorialen wählbar²⁾). Anderswo bestand neben dem Presbyterium eine *ecclesia repraesentativa*, auf die verschiedentlich auch die Pfarrerwahl übergegangen war³⁾). Zu ihr gehörten in Elberfeld im 17. Jahrhundert nur vornehme Gemeindeglieder, die 1695 als Meistbeerbte bezeichnet wurden, in Wupperfeld 1778 ebenfalls nur Beerbte⁴⁾). Die reformierten Gemeinden kannten also Vorrechte der Reichen bei der Gemeindeverwaltung, auch wenn sie allen Gliedern die Mitwirkung zugestanden. Dasselbe suchte Benzenberg mit seinen Vorschlägen zu erreichen. Es gab übrigens auch Gemeinden, in denen nur Hausbesitzer wahlberechtigt waren, die in Remscheid sogar für jedes Haus eine Stimme abgeben durften.

Diese alten Bestimmungen führten im 19. Jahrhundert oft zu Wahlvorschriften für die Gemeinderepräsentation, die das allgemeine aktive mit beschränktem passivem Wahlrecht verbanden, die also bei anderen Voraussetzungen äußerlich dem französischen Wahlrecht glichen. Besonders interessant sind die Verfassungen der Gemeinden Remscheid und Elberfeld⁵⁾). In Remscheid scheiterte 1825 der Versuch, nur Grundeigentümern das aktive Wahlrecht zu geben und für die Wählbarkeit die Entrichtung von 8 Talern Grundsteuer zu verlangen, am Widerspruch des Superintendenten und der Regierung. 1828 gab es in der Gemeinde selbst Opposition. Nach einem Brief des Kommerzienrats Josua Hasenclever beschwerte sich die „untere Klasse“, die zwar wählen durfte, aber durch einen Zensus von 8 Talern vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen war, bei der Regierung⁶⁾). Die Arbeiter verlangten Anteil an der Verwaltung der kirchlichen und weltlichen Angelegenheiten, und zwar mit der Begründung, daß sie 75 % der Gemeindelasten aufbrächten, während sich der Anteil der Kaufleute entsprechend verringert habe. Hier begegnet also ebenfalls die Vorstellung, daß der Anteil an den Steuern sich auf den Umfang der Rechte auswirken muß⁷⁾.

¹⁾ Beschlüsse der Synoden von Emden und Wesel.

²⁾ Rogge, Die lutherische Gemeinde Wupperfeld, S. 89.

³⁾ Calvin hatte die Zuziehung von *viri consulti et experientia praediti* zum Presbyterium vorgeschlagen, und die Kirchenordnungen von Jülich-Berg und Cleve-Mark waren dem gefolgt; Rieker, a.a.O., S. 145.

⁴⁾ Bredt, a.a.O. S. 149 ff.

⁵⁾ StA Düsseldorf, Regierung Düsseldorf, Nr. 21247 und 20693.

⁶⁾ An Nicolovius, Ministerialdirektor im Kultusministerium. Die Briefe und Erinnerungen Hasenclevers, der mehrfach Remscheid im Landtag vertrat, sind von A. Hasenclever ediert worden; dort Nr. 42, S. 188ff.

⁷⁾ Hasenclever selbst wollte die „geringere Klasse“ zwar beteiligen, Ehrenämter aber nur denen übertragen, die nicht von ihrer Hände Arbeit lebten; Erinnerungen, S. 27.

Dieser Gedanke war in Elberfeld noch stärker wirksam. Zunächst beantragte der Oberbürgermeister 1815 ohne Erfolg, die einzelnen Gemeindeteile nicht nach ihrer Seelenzahl, sondern entsprechend ihrem Anteil an den Unkosten der Gemeinde im Presbyterium vertreten sein zu lassen. Ein Vertrag von 1815 sah dann vor, daß alle selbständigen Männer, soweit sie nicht Armenunterstützung empfangen, die *ecclesia repraesentativa* aus den Meistbepagten mit mehr als 15 Talern Grundsteuer wählten; bei einer Seelenzahl von rund 13 000 waren das damals 278 Personen. Im Zusammenhang mit den neuen Steuergesetzen wurde die Abstufung der Rechte 1822 noch erweitert. Aus den wählbaren Gemeindegliedern wurde nun eine „Abteilung“ herausgehoben, zu der diejenigen gehörten, die Steuern in vierfacher Höhe des Zensus zahlten¹⁾. Aus ihnen mußte mindestens ein Drittel der Repräsentanten gewählt werden. Von nun an gab es in der reformierten Gemeinde Elberfeld 3 Klassen von Gemeindegliedern: wahlberechtigte, wählbare und bevorzugt wählbare, denen ihr hoher Beitrag zu den Gemeindelasten Anrecht auf ein Drittel der Sitze in der Gemeindevertretung gab.

Benzenberg und die protestantischen rheinischen Liberalen fanden also in den vergangenen und geltenden Wahlordnungen ihrer Gemeinden manche Anknüpfungspunkte für das politische Wahlrecht. Wichtig ist vor allem der Gedanke, daß einerseits der wirtschaftliche Erfolg ein Zeichen der Auserwählung ist, die Vorrechte bei der Regierung der Gemeinde zur Folge haben muß, daß andererseits aber den einfachen Gliedern der Gemeinde nicht jeder Einfluß versagt werden kann. Wenn Benzenberg ein Pluralstimmrecht vorschlägt, so überträgt er die Forderung der für das Rheinland vorbildlichen Londoner Kirchenordnung von 1550, die Stimmen nicht nur zu zählen, sondern zu wägen, auf das politische Wahlrecht. Die Einteilung der Wähler in Steuerklassen hat das gleiche Ziel; die Elberfelder Wahlordnung konnte dazu anregen. Das Dreiklassenwahlrecht stimmt mit diesen Grundsätzen überein, es entspricht dem „von Haus aus demokratische und aristokratische Elemente verbindenden und sie gegenseitig eingrenzenden Gesellschaftsideal des Calvinismus“²⁾.

c) *Der Einfluß der Romantik und der katholischen Soziallehre*

Als Herausgeber des Rheinischen Merkur und als Sprecher der Volksbewegung, die den König im Januar 1818 mit der Koblenzer Adresse an sein Verfassungsversprechen erinnerte, war Josef Görres unbestritten der einflußreichste Publizist im Rheinland in den ersten Jahren seiner Zugehörigkeit zu Preußen. In seinen politischen Schriften dieser Zeit stand er unter dem Einfluß der Romantik und der katholischen Soziallehre. In Heidelberg hatte er sich im Kreis der Romantiker mit der Geschichte des Mittelalters beschäftigt, und im Mittelalter hatte sich auch die Soziallehre der katholischen Kirche ausgebildet, zu der er

¹⁾ Die Wahlordnung liegt in einem gedruckten Exemplar im Archiv der Gemeinde vor.

²⁾ Troeltsch, a.a.O., S. 732.

damals zurückkehrte. Seine historischen Studien hatten ihn gelehrt, jeden Staat als einen einzigartigen Organismus zu betrachten, dessen Wesen von seiner Geschichte bestimmt wird und der darum nicht nach mechanischen Regeln, sondern nur im Einklang mit ihr zu ordnen ist. Diese Anschauung fand er in der aristotelisch-scholastischen Philosophie wieder, die ihm in den politischen Schriftstellern des Mittelalters entgegentrat, vor allem in Dantes *Monarchia*, deren Gedankengang er im „Gespräch über Kaiser und Reich“ ausführlich wiedergab¹⁾.

Die mittelalterliche katholische Staatsphilosophie hatte bereits eine Theorie der Volksvertretung entwickelt, die sich an Aristoteles anschloß²⁾. An sie konnte Görres anknüpfen, um seine eigenen Vorschläge für die Bildung der erwarteten preußischen Volksvertretung zu finden; von ihr sind auch spätere katholische Publizisten und Politiker beeinflusst, besonders Peter Reichensperger. Zweierlei kennzeichnet diese Theorie: Nicht alle Einwohner des Staates sollen politische Rechte besitzen, sondern nur diejenigen, die durch ihre Arbeit zur Erreichung des Staatszweckes beitragen, und der Grad des politischen Einflusses, der den einzelnen zugestanden wird, richtet sich nach der Bedeutung ihrer Tätigkeit für die Zwecke des Ganzen; so forderte es das Prinzip der distributiven Gerechtigkeit³⁾. Beide Gedanken konnten in der Neuzeit dazu anregen, ein ungleiches, beschränktes Wahlrecht zu empfehlen. Vorbildlich für die Abstufung der Rechte in Verbindung mit der Mitwirkung aller verantwortlichen Glieder ist der hierarchische Aufbau der Kirche, er ist das Vorbild der staatlichen Ordnung. Letztlich beruht diese Auffassung auf dem Gradualismus der scholastischen Metaphysik, ihrem „natürlich-übernatürlichen Stufenbau . . . entspricht ein ständisch-abgestuftes Gesellschaftsbild⁴⁾“.

Diese Vorbilder führen Görres zu dem Versuch, die Ungleichheit der Glieder des Staates, die auf der Verschiedenheit der Gaben der Natur beruht, in einem ständischen Wahlrecht zum Ausdruck zu bringen, bei dem die Stimmen der Staatsbürger verschiedenes Gewicht erhalten. Er fordert die Berücksichtigung der „qualitativen Unterschiede“ als Kennzeichen einer organischen Verfassung⁵⁾. Da jeder Beruf seinen eigenen Wert hat, muß sich der politische Einfluß nach dem Beruf richten. Die Abgeordneten sollen von den Berufsständen gewählt werden und jeder Stand so viele Vertreter entsenden, wie es seiner Bedeutung entspricht⁶⁾. Mit Aristoteles unterscheidet Görres drei Urstände: Lehrstand,

¹⁾ Ges.Schr. II, S. 324ff.; über Dantes Abhängigkeit von Thomas, den Görres selbst nicht zitiert, vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht III, S. 515, Anm. 2.

²⁾ Z. B. Thomas, *summa theol. I IIae*, qu. 105, art. 1; ein „förmliches System des repräsentativen Parlamentarismus“ bei Nicolaus Cusanus, vgl. Gierke, Althusius, S. 214.

³⁾ Troeltsch, *Die Soziallehren der christlichen Kirchen*, S. 320.

⁴⁾ Troeltsch, a.a.O., S. 284.

⁵⁾ *Teutschland und die Revolution*, S. 123f., S. 126; Ges.Schr. II, S. 284.

⁶⁾ Ebd. II, S. 103; *Teutschland und die Revolution*, S. 86.

Wehrstand und Nährstand. Wenn sie die drei Kurien der Ständeversammlung bilden, wird die historische Form der Volksvertretung in Deutschland wiederhergestellt¹⁾. Die aristotelisch-thomistische Lehre vom Aufbau des Staates aus vorstaatlichen Gemeinschaften fordert, die Organe der Kreise und Gemeinden in den Ablauf der Wahlen einzuschalten.

Görres weiß aber, daß die Wiederherstellung der mittelalterlichen Stände-
verfassung unmöglich und daß die Französische Revolution gerade deshalb
ausgebrochen ist, weil die Verfassung nicht mehr der Wirklichkeit entsprach.
Er sagt selbst, daß die Struktur der Gesellschaft die Organisation der Volks-
vertretung beeinflussen muß, wenn er fordert, daß den „Naturtrieben, die in der
Gesellschaft zu Interessen werden, . . . in der Verfassung ein Organ angewiesen
wird²⁾“. Darum soll die überkommene ständische Gliederung den neuen Verhält-
nissen angepaßt werden. Vier Neuerungen müssen vor allem berücksichtigt wer-
den: die Bauernbefreiung und die freie Veräußerlichkeit des Grundbesitzes, die
Hebung der Volksbildung, die allgemeine Wehrpflicht und die Entstehung eines
neuen weltlichen Gelehrtenstandes neben dem alten Lehrstand der Geistlich-
keit³⁾. Der Adel bildet nicht mehr allein den Wehrstand, noch kann er beanspru-
chen, allein die Interessen der Landwirtschaft zu vertreten.

Der Grundsatz, daß die Stärke des politischen Einflusses sich nach der Be-
deutung des Standes richten soll, ermöglicht es Görres, die ständisch gegliederte
Volksvertretung so einzurichten, daß sie den Zuständen im Rheinland entspricht.
Dort hatte das Bürger- und Bauertum sich durchgesetzt — der Nährstand, zu
dem beide gehören, ist also der wichtigste Stand und muß so viele Abgeordnete
erhalten, wie die beiden anderen Stände zusammen. Der Zahl nach waren die
Bauern stärker als die bürgerlichen Gewerbetreibenden, vor allem im preußischen
Gesamtstaat, eine Verteilung der Abgeordneten des Nährstandes auf beide
Gruppen nach der Zahl ihrer Angehörigen mußte dazu führen, daß die Interessen
der Landwirtschaft die Wirtschaftspolitik bestimmten⁴⁾. Das wollten die Kauf-
leute und Fabrikanten am Rhein verhindern, und Görres kommt ihnen zu Hilfe.
Er bezeichnet Landwirtschaft und städtisches Gewerbe als gleich wichtig, und
darum sollen beide gleich viele Abgeordnete stellen.

Zum Nährstand gehören aber nicht nur die Bauern, sondern auch die Guts-
besitzer, und unter den Gewerbetreibenden gibt es Handwerker, Kaufleute,
Fabrikanten und Bankiers mit oft unterschiedlichen Interessen. Görres will auch
jeder dieser Gruppen eine eigene Vertretung geben. Wie aber ist der Anteil einer
jeden an der Zahl aller Vertreter des Standes zu berechnen? Er antwortet, die
Abgeordneten sollten auf die Gruppen „nach dem Verhältnis des Besitzstandes“

¹⁾ Übergabe der Adresse, S. 5 ff. und an vielen anderen Stellen.

²⁾ Teutschland und die Revolution, S. 125.

³⁾ Übergabe der Adresse, S. 9, S. 21, Teutschland und die Revolution, S. 127.

⁴⁾ Teutschland und die Revolution, S. 130.

verteilt werden¹⁾). So falsch es nämlich ist, die Verschiedenheit des Besitzes als einzigen Unterschied im Wahlrecht zur Geltung zu bringen, wie es in der französischen Gesetzgebung geschehen war²⁾, so unbestreitbar ist der Reichtum innerhalb des Nährstandes die entscheidende Qualität; in ihm leitet sich „alle Würde und alles Recht aus dem Besitz ab³⁾“. Görres schlägt damit ein ähnliches Verfahren vor wie zum Bach: der Anteil der Kaufleute und Bankiers, der Gutsbesitzer und Bauern an der Zahl der Abgeordneten soll ihrem Anteil am Gesamtvermögen der wahlberechtigten Landwirte und Gewerbetreibenden entsprechen. In Gebieten mit überwiegendem Großgrundbesitz würde dieser, in den anderen die Bauern die meisten Abgeordneten erhalten, die reichen Kaufleute sollen vor der Majorisierung durch die Masse der Handwerker geschützt werden. Auch nach Görres Ansicht soll also jeder Abgeordnete das gleiche Vermögen, nicht die gleiche Wählerzahl repräsentieren, im Ständestaat sind Vorrechte für die Reichen nicht ausgeschlossen. Wenige reiche Kaufleute oder Gutsbesitzer sollen mit vielen Handwerkern und Bauern gleichberechtigt sein, wenn beide Gruppen nur das gleiche Vermögen besitzen.

Ein gewisser Besitz ist auch die Bedingung für das aktive Wahlrecht im Nährstand. Die Wahl der Abgeordneten soll durch die Gemeinderäte erfolgen⁴⁾, die also schon berufsständisch gegliedert sein müssen; zu ihrer Wahl sollen diejenigen zugelassen werden, die „Geld und Gut in der Gemeinde besitzen oder, was gut und geldeswert ist, eine selbständige Industrie ausüben⁵⁾“. Görres spricht ferner einmal von einem besonderen Recht der großen Eigentümer und Fabrikanten, die Interessen des Landes zu vertreten, denkt also vielleicht an einen höheren Zensus für das passive Wahlrecht⁶⁾. Es scheint ihm in der Annahme begründet, daß sie das Vertrauen der vielen von ihnen abhängigen Menschen besitzen. Hier zeigen sich Vorstellungen von einer patriarchalischen Wirtschaftsordnung, wie die Kirche sie zu erreichen suchte, die aber der Wirklichkeit nicht mehr entsprach.

Die Bedeutung des Bürgertums soll sich aber auch in den beiden anderen Ständen auswirken, dort ohne Bindung an einen Zensus, so daß den „Repräsentanten der besseren Geistigkeit“ ebenfalls ein politischer Einfluß gesichert ist. Im Lehrstand sollen neben die Bischöfe, die ex officio zur Ständeversammlung gehören, gewählte Abgeordnete der niederen Geistlichkeit treten und in den Provinzialständen die von den Gemeinden gewählten Gymnasialdirektoren, in den Reichsständen deren Abgesandte und Vertreter der Universitäten⁷⁾. Der alte

¹⁾ Deutschland und die Revolution S. 128, S. 130.

²⁾ Ges.Schr. I, S. 45; II, S. 284.

³⁾ Teutschland und die Revolution, S. 121.

⁴⁾ Teutschland und die Revolution, S. 128.

⁵⁾ Ebd., S. 116.

⁶⁾ In Sachen der Rheinprovinz, S. 321.

⁷⁾ Ges.Schr. II, S. 101; Teutschland und die Revolution, S. 130.

Wehrstand, dargestellt durch die Familienchefs des Hochadels, ist durch vom König ernannte Vertreter eines neuen Verdienstadels zu ergänzen, der aber auf Volkswahl beruht. Zu ihm rechnet Görres die gewählten Offiziere der Landwehr, die gewählten Richter — die Verteidigung des Rechts gehört zum Wehrstand — ferner die „Beamten der Demokratie“, der Selbstverwaltung. Verdienste um den Staat in Heerwesen, Justiz und Verwaltung können so mit besonderen politischen Rechten belohnt werden. Damit im übrigen auch die Zahl der vertretungsberechtigten Staatsbürger zur Auswirkung kommt, sollen anscheinend alle Selbstverwaltungsbezirke zu jedem Stand dieselbe Zahl von Abgeordneten wählen.

Mit diesem Verfahren, das keineswegs völlig zusammenhängend entwickelt wird und bei dem durch die Eigenart des Stils manches unklar bleibt, glaubt Görres am besten den „billigen Anteil des Volkes an seiner Regierung“ erreichen zu können. Der spätere rheinische Liberalismus hat die ständische Gliederung abgelehnt, seine Forderung aber, daß dem Bürgertum, den Kaufleuten und Fabrikanten, ein politischer Einfluß zukommen müsse, der seiner wirtschaftlichen Bedeutung, nicht seiner Zahl entsprach, hat schon Görres durch seine Vorschläge für die Wahl im Nährstand zu verwirklichen gesucht. Sosehr die Wahl nach Ständen im übrigen sich aus seiner ganzen Anschauung vom Wesen des Staates erklärt, ganz ohne Rücksicht auf die politische Lage hat er sie nicht vorgeschlagen. Das hat er später selbst zugegeben¹⁾. Nach der Vertreibung aus Preußen rechtfertigte er seine Vorschläge damit, daß damit zu rechnen gewesen sei, daß Artikel 13 der Bundesakte im Sinne einer Erneuerung der alten Stände ausgelegt werden würde. Darum habe er ein Wahlrecht empfohlen, das altständische Rechte schonte. Zugleich habe er den rheinischen Adel so gehindert, sich ganz auf die Seite der Regierung zu stellen, und die Einheit der öffentlichen Meinung erhalten. Er glaubte nun, daß für das Rheinland allein vielleicht ein anderes Wahlrecht angebracht sei, auch aus historischen Gründen, hätten doch die Franken nur die Gleichberechtigung aller Freien gekannt²⁾. Die Rheinländer müßten aber auch auf die Verhältnisse östlich der Elbe Rücksicht nehmen. Seine Vorschläge sind somit zugleich als der Versuch zu verstehen, der verschiedenen Sozialstruktur der beiden Teile Preußens gerecht zu werden.

Görres war übrigens nicht der erste Rheinländer, der die Wahlen von den Berufsständen ausgehen lassen wollte. Schon 1792 hatte ein Verfassungsentwurf der Mainzer Kaufleute einen ähnlichen Vorschlag gemacht³⁾, vielleicht angeregt von den alten Stadtverfassungen, bei denen die Wahlen durch die Zünfte erfolgt waren. Der Gedanke, die alten Stände des Adels, der Bürger und Bauern durch neue Berufsstände zu ersetzen, war aber auch den preußischen Politikern der Reformzeit nicht fremd. Stein hatte 1808 einen Verfassungsentwurf gebilligt,

¹⁾ In Sachen der Rheinprovinz, S. 322.

²⁾ Ebd., S. 317.

³⁾ Hashagen, Das Rheinland und die französische Herrschaft, S. 385f.

der für Adel, Geistlichkeit, Kaufleute, Handwerker und Fabrikanten, Gutsbesitzer, Bauern, Gelehrte und Künstler jeweils eigene Vertreter vorsah¹⁾. Die nassauische Verfassung von 1814, bei deren Entstehung er mitgewirkt hatte, ließ ebenfalls nach Ständen wählen: die Volksvertretung sollte aus Abgeordneten der Geistlichen, der Vorsteher der höheren Schulen, der Gewerbetreibenden, der adligen und nichtadligen Grundbesitzer bestehen²⁾. Vielleicht von Görres beeinflusst sind die Grundzüge einer Kommunalordnung, die Hardenberg einen Monat nach dem Empfang der Koblenzer Adresse noch aus Engers den rheinischen Behörden zustellte; sie sahen vor, daß Handwerker und Fabrikanten, Kaufleute, Gelehrte und Künstler nach dem „Maß der Besteuerung“ ihre eigenen Stadtverordneten wählten³⁾.

Die Verwandtschaft zwischen den politischen Anschauungen der Romantik und Steins Staatsdenken, das von Burke und Möser beeinflusst war, zeigt sich ebenfalls in einer „Denkschrift, die Verfassungsverhältnisse der Lande Jülich, Cleve, Berg und Mark betreffend“, die Hardenberg in Engers Anfang 1818 übergeben wurde⁴⁾. Sie war das gemeinsame Werk Steins, der sie angeregt hatte, und einer Gruppe des streng katholischen niederrheinischen Adels, deren Mitglieder sie unterzeichneten; nach ihren Hinweisen hatte der zum Katholizismus übergetretene Frankfurter Historiker Schlosser die Schrift verfaßt⁵⁾.

In den Grundsätzen stimmt Schlosser ganz mit Görres überein. Er begründet seine Forderung nach Erneuerung der Landstände ebenfalls mit der organischen Natur des Staates⁶⁾. Im Gegensatz zu ihm will er aber nicht die Schaffung einer neuen berufsständischen Ordnung, die den Bedürfnissen der Gegenwart Rechnung trägt, sondern die mittelalterliche Sozialordnung erscheint ihm so vorbildlich, daß er sie soweit wie möglich wiederhergestellt haben will. Schlosser und diese rheinischen Adligen vertreten die gleiche konservative Hauptrichtung der politischen Romantik wie Adam Müller und seine adligen Anhänger in Altpreußen. Zwar gibt er zu, daß in der Verfassung die „inneren geselligen Verhältnisse“ ihren Niederschlag finden sollen⁷⁾, aber er kennt mit Müller nur zwei Interessengruppen, die Anspruch auf Vertretung haben, nämlich Landbesitzer und Gewerbetreibende⁸⁾. Als berufener Sprecher der Landwirtschaft gilt der Adel, wobei offenbleibt, ob er Abgeordnete wählen soll oder ob die Rittergutsbesitzer

¹⁾ Ritter, Stein, I, S. 438 ff.

²⁾ Rotteck-Welcker, Staatslexikon, Art. Nassau.

³⁾ StA Koblenz, Abt. 402, Nr. 175.

⁴⁾ Sie wurde sofort veröffentlicht; zitiert nach dem Abdruck bei Benzenberg, Provinzialverfassung, T. 2, S. 236—254.

⁵⁾ Über die Entstehung der Denkschrift: Pertz, Leben Steins, V, S. 130 f., S. 164 f., S. 178 ff., S. 187 f.; daß Schlosser Konvertit war, dort S. 63 erwähnt.

⁶⁾ S. 249 bei Benzenberg.

⁷⁾ S. 243 bei Benzenberg.

⁸⁾ Vgl. Elemente der Staatskunst; Herdflamme Bd. 1, S. 302.

wie früher persönlich auf den Landtagen erscheinen sollen. Nur in Anbetracht dessen, daß die Bauern Eigentümer ihrer Höfe geworden sind, sollen sie einen Teil der Vertreter der Landwirtschaft wählen dürfen. Die Interessen des Gewerbes sollen, ebenfalls wie in den alten Ständen, Delegierte der städtischen Selbstverwaltungsorgane vertreten; für die Gewerbetreibenden außerhalb der Städte sind keine politischen Rechte vorgesehen.

Den Grundsatz, den Einfluß eines Standes nach seiner Bedeutung für den Organismus zu bemessen, hatte der Bürger Görres zugunsten des Bürgertums angewandt — Schlosser als der Sprecher des Adels begründete damit den Vorrang der adligen Großgrundbesitzer. Die Wohlfahrt des Landes verlangt nach seiner Meinung die Erhaltung großer, unteilbarer und unveräußerlicher Güter. Wer aber sein Gut nicht verkaufen kann, ist auf Gedeih und Verderb mit den Geschicken des Staates verbunden und wird nichts zu seinem Schaden unternehmen. Es genügt also nicht, nur die Besitzlosen vom Wahlrecht auszuschließen, um die staatliche Ordnung vor Zerstörung zu schützen, sondern die Gutsbesitzer müssen als vorzügliche Garanten der Ordnung besondere Vorrechte erhalten, allerdings nur dann, wenn sie adlig sind; denn die Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, das dem Staat seit Generationen gedient hat, wird als weitere Garantie gefordert¹⁾. Über die Verteilung der Mandate auf die Stände wird nichts gesagt, doch läßt sich erkennen, daß der Adel mehr Abgeordnete als die Bauern, beide zusammen mehr als die Städte erhalten sollten; nach einem gleichzeitigen Entwurf Steins sollten auf 40 Vertreter der Landwirtschaft 20 des Gewerbes kommen²⁾, ein Verhältnis, das im Gegensatz zur wahren Bedeutung des rheinischen Bürgertums auch in den ländlichen Bezirken stand. Wegen dieses Widerspruchs zur Wirklichkeit fand die Denkschrift des Adels in der öffentlichen Meinung keine Unterstützung. Nicht die konservativen Wünsche des Adels, sondern die Vorschläge Görres' boten die Basis für das zukünftige Programm eines rheinischen politischen Katholizismus.

2. Abschnitt

Äußerungen in der politischen Praxis

a) *Rheinische Vorschläge für die Bildung der Nationalrepräsentation in den Verhandlungen mit Altenstein 1817*

Hardenberg hatte beabsichtigt, die preußische Verfassung nicht nur mit einer Kommission des Staatsrats zu beraten, sondern auch Vertreter der Provinzen zuzuziehen; schon 1815 hatte der Oberpräsident von Jülich-Kleve-Berg, Graf Solms-Laubach, Notabeln seiner Provinz dafür ausgewählt, darunter auch Ben-

¹⁾ S. 251 bei Benzenberg.

²⁾ Pertz, Leben Steins, V, S. 139.

zenberg¹⁾). 1817 entschied das Staatsministerium sich jedoch dafür, Einwohner der einzelnen Landesteile an Ort und Stelle durch Minister nach ihren Vorschlägen für die Verfassung befragen zu lassen²⁾). In die Rheinprovinzen wurde der Kultusminister Altenstein entsandt. In der Ankündigung seiner Mission an die Oberpräsidenten in Köln und Koblenz bezeichnete er es als besonders wichtig, die Wahlverfahren der vorfranzösischen Zeit zu untersuchen³⁾). Die preußische Verfassung sollte ja ältere Verfassungseinrichtungen fortsetzen. Die Frage des Wahlrechts nimmt darum in den Denkschriften der an den Verhandlungen beteiligten Rheinländer einen breiten Raum ein. Befragt wurden fast nur im Rheinland beheimatete preußische Beamte, ferner der frühere Syndikus der kurtrierischen Stände, v. Hommer; einige Vorschläge sind anonym.

Die Mehrheit der Gutachter erklärt sich für die Grundsätze des französischen Wahlrechts. Nur v. Hommer wünscht die Wiederkehr der alten Stände⁴⁾). Pläne für eine Art berufsständischer Vertretung ähnlich den Vorschlägen von Görres entwirft allein der Düsseldorfer Appellationsgerichtsrat Langen. Er will bei den Wahlen in den Kreisen die Berufsunterschiede berücksichtigen und in die Volksvertretung Abgeordnete der Beamten und Gelehrten, Fabrikanten und Kaufleute, städtischen und ländlichen Grundbesitzer entsenden⁵⁾). Die anderen Vorschläge lehnen ein Ständeparlament grundsätzlich ab, sind aber zu Zugeständnissen an die preußischen Pläne bereit.

Die Entscheidung für das französische Repräsentativsystem wird mit der am Rhein bestehenden Gleichheit aller Staatsbürger begründet. Sie läßt eine Reihe der befragten Beamten auch die Beteiligung aller Selbständigen an den Wahlen wünschen, so den Präsidenten der Immediat-Justizkommission Sethe⁶⁾, den Regierungsrat John und den anonymen Verfasser eines Aufsatzes „Über eine ständische Repräsentation⁷⁾“. Einen Zensus lehnen sie als ganz „inadäquat“ ab, weil er alle ausschließt, die nicht mit Glücksgütern gesegnet sind. Der ehemalige Zolldirektor des Saardepartements verbindet das allgemeine aktive Wahlrecht mit Vorrechten für die Höchstbesteuerten nach französischem Vorbild⁸⁾). Sein Vorschlag, daß alle Staatsbürger die Gemeinderäte und diese aus den Höchstbesteuerten Elektoren wählen sollen, die der Regierung Kandidaten zur Ernennung als Abgeordnete vorschlagen dürfen, ist eine nur geringfügige Änderung des

¹⁾ Das Verzeichnis StA Düsseldorf, Oberpräsi. Köln, Nr. 161.

²⁾ Stern, *Die preußische Verfassungsfrage 1817*, Deutsche Zschr. f. Geschichtswissensch. 9 (1893), S. 64.

³⁾ An Ingersleben, 24. Juli 1817, StA Koblenz, Abt. 402, Nr. 170; dort auch die Mehrheit der Denkschriften.

⁴⁾ Stern, a.a.O., S. 71.

⁵⁾ Ebd., S. 68.

⁶⁾ Treitschke, *Deutsche Geschichte II*, S. 290.

⁷⁾ StA Koblenz, a.a.O., fol. 9ff.

⁸⁾ Ebd., fol. 79ff.

Wahlrechts für die französischen Departementalräte, deren Wiederberufung als vorläufige Volksvertretung auch eine gleichzeitige Adresse des Kölner Stadtrats vom König erbittet¹⁾. Alle Gutachter mit Ausnahme Johns halten übrigens an der indirekten Wahl fest. Außerdem will man den Plänen für eine ständische Gliederung der Volksvertretung entgegenkommen. Entweder wird eine ständische I. Kammer für Adel und Geistlichkeit oder die Wahl von besonderen Abgeordneten dieser Stände neben den in allgemeiner Wahl gewählten vorgeschlagen²⁾. Das anonyme Gutachten sieht gerade in der Ständekammer eine Möglichkeit, den wirtschaftlich führenden Unternehmern politischen Einfluß zu geben: neben den größten Grundbesitzern soll dort auf Lebenszeit Sitz und Stimme haben, „wer durch den Umfang des Besitzes an Kapital, an großer Gewerbe- und Fabrikstätigkeit und an Intelligenz von selbst zur Repräsentation berufen ist“³⁾.

Auf der anderen Seite stehen Vorschläge, nur die Besitzenden zu den Wahlen zuzulassen. Immer sollen jedoch alle Steuern für den Zensus angerechnet werden. Der Koblenzer Rat Breuning bezeichnet Grundbesitz und Geldvermögen als gleichwertig, will aber dem Adel zwei Fünftel der Mandate vorbehalten⁴⁾. Ein ehemaliger Professor an der Koblenzer juristischen Fakultät begründet die Notwendigkeit, das Wahlrecht zu beschränken, mit dem Beispiel Frankreichs, wo das allgemeine Wahlrecht schnell die Republik in eine Despotie verwandelt habe. Er trennt die bürgerliche Freiheit, die in Preußen durch die Herrschaft der Gesetze verwirklicht sei, von der politischen; ähnlich argumentieren die Theoretiker des französischen Liberalismus. Der Zensus, den er empfiehlt, ist sehr hoch: 50 Taler für das aktive, 200 für das passive Wahlrecht werden von den „mehrsten Besteuernten“ verlangt. Besondere Wahlbezirke für Handelsstand und Geistliche lehnt er ab. Der Gedanke, daß die Steuerleistung politische Rechte verleiht, führt zu dem originellen Vorschlag, ein Mitglied der 2. Abteilung jeder Regierung in den Landtag zu entsenden, weil der Fiskus für die Domänen auch Steuern zahle. Übrigens fand das allgemeine aktive Wahlrecht der französischen Zeit hin und wieder auch nicht die Zustimmung der rheinischen Bevölkerung. Der Stadtrat von Kleve etwa erklärt in einer Bittschrift an den König in einem anderen Zusammenhang, daß „Handwerker, Kossäten und Tagelöhner . . . weder in Hinsicht ihrer Einsichten und Bildung, noch in Ansehung ihres Grundeigentums über Landesangelegenheiten eine Stimme abgeben können“⁵⁾.

In den Wahlrechtsvorschlägen der rheinischen Beamten, die aus bergischen, nassauischen oder französischen Diensten von Preußen übernommen worden waren, zeigt sich also ein deutlicher Einfluß der fortgeltenden französischen

¹⁾ Vom 11. September 1817, bei Benzenberg, Provinzialverfassung, II, S. 192ff.; ein ähnlicher Vorschlag auch Niederrh. Archiv 1818, S. 367.

²⁾ John und Handel.

³⁾ Stern, a.a.O., S. 67.

⁴⁾ StA Koblenz, a.a.O., fol. 27ff.

⁵⁾ Benzenberg, Provinzialverfassung, II, S. 233ff.

Gesetzgebung. Die Mehrheit glaubt, daß ihre Grundsätze den Verhältnissen im Rheinland entsprechen und auch die öffentliche Meinung die Erneuerung ständischer Unterschiede ablehnt. Diese Ansicht wird durch die Adressen mehrerer rheinischer Städte bestätigt, die zur gleichen Zeit den König um die Erfüllung des Verfassungsversprechens baten¹⁾. Argumente, die auf die historisch-organische Staatslehre zurückgeführt werden könnten, sind selten. Sowohl allgemeines Wahlrecht wie Zensus schließen sich an französische Vorbilder an. Auch der Gedanke, die Gemeinderäte bei den Wahlen mitwirken zu lassen, stammt aus dem indirekten französischen Wahlrecht und ist nicht in der Vorstellung vom organischen Aufbau des Staates begründet.

b) *Rheinische Mitwirkung und Kritik am Wahlrecht für die preußischen Provinzialstände*

Hardenbergs und Humboldts Verfassungspläne waren endgültig gescheitert, als der König 1821 die Verfassungskommission anwies, nur noch über die Einführung von Provinzialständen zu beraten²⁾. Die Grundzüge für die Wahl der Provinziallandtage, die nun ausgearbeitet wurden, knüpften jedoch sehr stark an Hardenbergs und Humboldts Entwürfe und an die interimistische Nationalrepräsentation von 1811 an. Es sollte vier Stände geben: die früher reichsunmittelbaren Fürsten, die Rittergutsbesitzer, die Bewohner der Städte und die Bauern³⁾. Wenn auch mit dem Verzicht auf Reichsstände die konservativen Kräfte in Preußen gesiegt hatten, so ist doch das Wahlrecht für die Landtage von den Gedanken der Reformminister geprägt; auch die von ihnen erstrebte Volksvertretung wäre in Stände gegliedert worden.

Die neuen Pläne machten nach Ansicht der Regierung neue Beratungen mit Vertretern der Provinzen nötig, die diesmal nach Berlin gerufen wurden. Im November-Dezember 1822 fanden auch Verhandlungen mit einer Gruppe von Rheinländern statt, die von den Oberpräsidenten ausgewählt worden waren. Unter ihnen hatten die Adligen das Übergewicht mit 1 Vertreter der mediatisierten Fürsten und 9 Grafen und Freiherrn für die adligen Gutsbesitzer. Dazu kamen 2 bürgerliche Gutsbesitzer und 1 Landrat, 3 Mitglieder städtischer Verwaltungen, endlich 4 Kaufleute und Fabrikanten⁴⁾. Sie hatten keinen eigenen Entwurf vorzulegen, sondern sich nur zu den Grundsätzen der Verfassungskommission zu äußern.

Anders als 1817 erhoben die Rheinländer keinen Einspruch gegen die Unterscheidung von Ständen. Die Bevorzugung des Adels bei der Auswahl ließ nichts

¹⁾ Vgl. Kann, Die rheinische Adressenbewegung in der preußischen Verfassungsfrage 1817 bis 1818, S. 52 ff.

²⁾ Schnabel, Deutsche Geschichte, II, S. 233 ff.

³⁾ Ganz ähnlich Humboldts Vorschläge in der Frankfurter Denkschrift von 1819, §§ 74, 75, 85.

⁴⁾ Darunter Hasenclever aus Remscheid. In seinem Nachlaß fanden sich Abschriften der Verhandlungsprotokolle, ed. A. Hasenclever, Westdt. Zschr. 25 (1906).

anderes erwarten, zum Teil waren es Männer, die Schlossers Denkschrift unterschrieben hatten; die Beamten und unabhängigen Publizisten fehlten. Einige Mitglieder des Ausschusses wünschten eine zusätzliche Vertretung der Geistlichen und der Universitäten, drangen aber nicht durch. Die Gesamtzahl der Abgeordneten für alle Stände wurde so festgesetzt, daß auf 25 000 Einwohner ein Mitglied des Landtags kommen sollte. Meinungsverschiedenheiten entstanden darüber, wie die Abgeordneten auf die Stände verteilt werden sollten. Eine Minderheit vertrat hier die Ansicht Benzenbergs, zum Bachs und Görres', daß die Stärke der Vertretung sich nach dem Anteil der Wähler an der Steuerleistung richten müsse, mithin die Bauern mehr Abgeordnete zu wählen hätten als die Gutsbesitzer¹⁾. Deren Sprecher und damit die Mehrheit schlossen sich dagegen dem Standpunkt der Denkschrift von 1818 an und erklärten, der Besitz großer Güter verstärke das Interesse „an des Landes Besten“; darum verlangten sie für beide Stände die gleiche Zahl von Vertretern.

Wie schwierig es war, im Rheinland an die Verhältnisse der vorfranzösischen Zeit anzuknüpfen, zeigte sich bei der Frage, welche Bedingungen für das Wahlrecht im 2. Stand gestellt werden sollten. Unter Rittergutsbesitzern verstand die Kommission des Staatsrats die Eigentümer von Gütern, deren Besitz in den alten Territorien Sitz und Stimme auf den Landtagen verliehen hatte. Die Rheinländer hielten dem entgegen, daß die französische Gesetzgebung alle Unterschiede zwischen den Gütern verwischt habe und viele ehemalige Rittergüter in bürgerlichem Besitz seien. Ein einziger wollte zum alten Begriff des Rittergutes zurückkehren und den 2. Stand auf die adligen Eigentümer von Fideikommissionen beschränken, drei andere empfahlen, nur Besitzer von geschlossenen Gütern bestimmter Größe dazuzurechnen. Die Mehrheit durchbrach praktisch das altständische Prinzip und schlug vor, daß zum Ritterstand alle Grundbesitzer gehören sollten, die einen bestimmten hohen Grundsteuerbetrag entrichteten, gleichgültig, ob von einem Gut oder von Streubesitz; allerdings sollte der Zensus bei einem geschlossenen Besitz niedriger sein. Dieser Vorschlag bedeutete den Übergang zum reinen Zensuswahlrecht: die Ritterschaft sollte kein echter Stand von Gutsbesitzern sein, sondern die Klasse derjenigen, die wegen einer hohen Steuerleistung Anspruch auf besonders großen politischen Einfluß hatten, der „überragenden Aktionäre“ Benzenbergs. Die Sonderrechte der meistbesteuerten Grundbesitzer in Frankreich beruhten auf demselben Prinzip. Von dieser Bestimmung konnten auch bürgerliche Gewerbetreibende profitieren, wenn sie sich entschlossen, Gewinne in Grundstücken anzulegen, während der Erwerb eines Rittergutes schon schwieriger war. In einem anderen Punkt setzte sich jedoch der

¹⁾ In seiner Denkschrift über die Grundsätze der provinzialständischen Verfassung vom 5. November 1822 machte Stein übrigens einen ähnlichen Vorschlag: „Das Verhältnis der Stimmenzahl der adligen Genossenschaft zu der der übrigen größeren Grundeigentümer bestimmt sich nach dem Verhältnis der von jeder Abteilung besessenen Gütermasse.“ Frh. vom Stein, Briefwechsel, Denkschriften, ed. E. Botzenhart, VI, S. 177 ff.

Adel durch: die adligen und die bürgerlichen Wahlberechtigten im 2. Stand sollten jeweils ihre eigenen Abgeordneten wählen, damit der Adel nicht überstimmt werden konnte.

Die Abgeordneten der Städte sollten nach der ständischen Theorie die Interessen von Handel und Gewerbe vertreten. Darum entschieden nicht alte Stadtrechte, sondern die wirtschaftliche Bedeutung, welche Gemeinden Abgeordnete des 3. Standes wählen sollten; einen rechtlichen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden gab es nach den französischen Gesetzen nicht. Nur die acht größten Städte sollten je einen eigenen Abgeordneten erhalten, die übrigen zu Wahlkreisen zusammengefaßt werden. 11 Mitglieder des Ausschusses empfahlen, die Wahlen, auch in den Landgemeinden des 4. Standes, gewählten Gemeinderäten zu übertragen. Solange es aber keine Kommunalordnung gab, nach der Gemeinderäte gewählt werden konnten, waren Vorschläge für das aktive und passive Wahlrecht nötig. Ohne Widerspruch wurde der Grundsatz der Regierung gebilligt, daß auch in den Städten nur Grundbesitzer wählbar sein sollten. Die Ansicht Möser's und Benzenberg's, daß allein Grundbesitz zur Mitwirkung bei den Angelegenheiten des Staates berechtige, fand keinen Gegner. Um die städtischen Abgeordneten zu wirklichen Interessenvertretern des Gewerbes zu machen, wurde zusätzlich die Entrichtung von Gewerbesteuer verlangt; nur Gewerbetreibende sollten Abgeordnete des 3. Standes werden können. Der Zensus sollte für große und kleine Orte verschieden hoch sein. Die politischen Rechte wurden insofern abgestuft, als bei indirekter Wahl für aktives Wahlrecht und passives Wahlrecht als Wahlmann und Abgeordneter ein jeweils höherer Steuerbeitrag verlangt wurde. Für das aktive Wahlrecht sollte auch die Entrichtung von Gewerbesteuer in bestimmter Höhe ohne zusätzliche Grundsteuer genügen. Für Beamte und Angehörige freier Berufe, die den Grundsteuerzensus nicht erreichten, war kein Wahlrecht vorgesehen. Die verschiedenen Interessen der Berufsstände sollten nicht berücksichtigt werden. Die Regierung war bereit, innerhalb des 3. Standes die Wahlen im Sinne Görres' von freiwilligen Korporationen der Gewerbetreibenden vornehmen zu lassen, eine entsprechende Frage wurde jedoch von den rheinischen Vertretern verneint.

Zur Wahl der Abgeordneten des Bauernstandes sollten wirklich nur Grundbesitzer berechtigt sein, Gewerbe- oder andere Steuer nicht für den Zensus angerechnet werden. Dagegen wurden zwei andere Vorschläge abgelehnt, die zwar dem historischen ständischen, nicht aber dem modernen Wahlrecht entsprachen. Der eine wollte denen, die den Zensus in mehreren Gemeinden erreichten, in jeder eine Stimme geben, der andere minderjährige und weibliche Grundbesitzer durch Bevollmächtigte wählen lassen. Das passive Wahlrecht wurde weiter dadurch beschränkt, daß nur Abgeordneter werden sollte, wer das Grundstück oder den Betrieb, für die er die geforderte Steuer entrichtete, seit zehn Jahren besaß.

Die wichtigsten Grundsätze des Regierungsentwurfs, ständische Gliederung und Bevorzugung der Grundbesitzer, wurden 1822 also von den befragten Rhein-

ländern angenommen. Das von ihnen gebilligte Wahlrecht war ebenso ein Kompromiß zwischen Erneuerung der alten Landstände und Schaffung eines modernen Parlaments wie die Vorschläge Benzenbergs von 1819. Den altständischen Prinzipien entsprach, daß die Stärke der Vertretung jedes Standes sich weder nach der Zahl seiner Angehörigen, noch nach der Steuerleistung richtete, Gedanken einer berufsständischen Vertretung wurden in der Forderung verwirklicht, daß die Abgeordneten des 3. Standes Gewerbetreibende, des 4. Standes Landwirte sein sollten. Von den alten Ständen unterschieden sich die geplanten Provinziallandtage hinsichtlich ihrer Bildung grundsätzlich dadurch, daß alle Mitglieder bis auf die Fürsten gewählt werden, daß ihre Zahl nach der Einwohnerzahl bemessen und die Zugehörigkeit zu einem Stand nicht von besonderen Privilegien, sondern nur von Art und Höhe der Steuerleistung abhängig gemacht werden sollte. Mit dem Ergebnis der Beratungen konnte das rheinische Bürgertum, soweit es nicht ständische Unterschiede als eine „Rückkehr zum Feudalismus“ überhaupt ablehnte, insofern zufrieden sein, als wenigstens in den Städten alle einigermaßen bedeutenden Gewerbetreibenden wahlberechtigt sein sollten und ihnen garantiert war, daß 25 der 80 Landtagsmitglieder von ihnen gestellt werden mußten; außerdem war damit zu rechnen, daß zahlreiche Angehörige des Großbürgertums zum 2. Stand zählen würden.

Das allgemeine Gesetz über Anordnung der Provinzialstände vom 5. Juni 1823 und das besondere Gesetz für die Rheinprovinz, das erst am 2. Juni 1824 folgte¹⁾, waren für das Bürgertum weniger günstig. An der Zahl der Stände und der Verteilung der Abgeordneten wurde nichts geändert: Ritterschaft, Städte und Landgemeinden erhielten je 25 Vertreter, und dazu kamen 5 ehemalige Reichsfürsten als 1. Stand. Wahlrecht im 2. Stand sollte aber allein der „Besitz eines früher reichsritterschaftlichen oder landtagsfähigen Gutes“ verleihen, dessen Grundsteuer nur 75 Taler zu betragen brauchte; allerdings konnte der König anderen Gütern dieses Recht verleihen. Das war ein entschiedener Schritt zu altständischen Verhältnissen: das Wahlrecht haftete am Boden und wurde mit ihm vererbt und veräußert. Der 2. Stand erhielt so eine ganz andere Zusammensetzung, als die Rheinländer gewollt hatten. Nicht alle großen Besitzer gehörten dazu, sondern nur, wer zufällig ein früher privilegiertes Gut erworben hatte, und der niedrige Zensus steigerte den Anteil des kleinen Landadels, der sich auf seinen alten Gütern halten können.

Da nach Artikel II des allgemeinen Gesetzes das Grundeigentum die Bedingung der Standschaft war, wurden auch entgegen den rheinischen Vorschlägen die städtischen Unternehmer von den Wahlen ausgeschlossen, die keine ausreichende Grundsteuer entrichteten. Das geschah durch die Wahlverordnung vom 14. November 1825²⁾; sie war nötig geworden, weil es in der Rheinprovinz noch

¹⁾ Preußische Gesetzessammlung 1823, Nr. 13, und 1824, Nr. 9.

²⁾ Amtsblatt der Regierung Köln 1826, Nr. 1.

keine gewählten Gemeindevertreter gab, die die Abgeordneten hätten wählen können, wie es für die Städte im Geltungsbereich der Städteordnung angeordnet worden war¹⁾. Nun wurde für das aktive Wahlrecht im 3. Stand die gleichzeitige Entrichtung von zusammen 4 Talern Grund- und Gewerbesteuer verlangt, so daß Gewerbetreibende ohne Grundbesitz und Grundbesitzer ohne Gewerbe nicht wahlberechtigt wurden. Gleichzeitig wurde bestimmt, welche Gemeinden die Abgeordneten des Gewerbes wählen sollten. Man hatte wieder versucht, sich nach der wirtschaftlichen Bedeutung zu richten und die Zahl gegenüber 1822 um 33 Orte erhöht, darunter 8 frühere Dörfer. Wie willkürlich das Verfahren trotzdem war, zeigt eine Statistik von 1831²⁾: von den 126 Gemeinden im Stand der Städte hatten 26 weniger als 1000 Einwohner, während 43 größere Orte, darunter 5 mit über 2000 Einwohnern, als Landgemeinden betrachtet wurden. Die 8 größten Städte bildeten eigene Wahlkreise, die übrigen wurden zu je 4 bis 13 zur Wahl eines Abgeordneten vereinigt.

Abgesehen von der Ungleichheit war das Wahlrecht, das Preußen am Rhein einführte, durch den Ausschluß des größten Teils der Bevölkerung von den politischen Rechten gekennzeichnet. Nicht nur die Masse der unselbständigen Arbeitnehmer war, wie in Frankreich, nicht stimmberechtigt, sondern auch alle Gewerbetreibenden außerhalb der Städte, selbst wenn sie den Zensus erreichten, alle Beamten, Handwerker, Kaufleute und Fabrikanten ohne Grundbesitz blieben ohne Einfluß auf die Zusammensetzung der Landtage. Besonders ungerecht mußte es erscheinen, daß ein Handwerker mit kleinem Grundeigentum, der in einer Stadt ansässig war, zwar wählen durfte, sein Wahlrecht aber verlor, wenn er in eine Landgemeinde zog, und daß ein Beamter oder Arzt, der an Klassensteuer vielleicht das Doppelte zahlte, in jedem Fall politisch rechtlos war. Weder waren alle Gewerbetreibenden im 3., noch alle Gutsbesitzer und Bauern im 2. und 4. Stand wahlberechtigt. Im Kreis Solingen führte das dazu, daß 1830 in seinen 11 Städten mit zusammen 7934 Einwohnern nur 511 oder 6,4% Wahlberechtigte waren, davon 139 wählbar; unter den 42 784 Einwohnern der Landgemeinden gab es sogar nur 1542 = 3,6% Wähler und 86 Wählbare³⁾. Noch ungünstiger lagen die Verhältnisse in Düsseldorf, wo von 31 596 Einwohnern nur 246 das Wahlrecht besaßen, also nicht einmal 1%⁴⁾.

Das Landtagswahlrecht wurde im Rheinland nicht günstig aufgenommen. Das Bürgertum fand sich nicht stark genug vertreten. Wie sich zeigte, wurde die Minderheit, die 1822 abgelehnt hatte, daß der Ritterstand ebenso viele Vertreter erhielt wie die übrigen Stände, von den meisten Rheinländern unterstützt. Der preußische Gesandte in Frankfurt wies in einer Denkschrift auf die „Unzufrieden-

¹⁾ Gesetze für Brandenburg und Preußen, Preußische Gesetzessammlung 1823, Nr. 14 und 15.

²⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5437.

³⁾ Hauer, Statistische Darstellung des Kreises Solingen, S. 162.

⁴⁾ Viebahn, Statistik des Reg.-Bez. Düsseldorf, S. 205.

heit der Rheinländer“ hin¹). Während der ersten Landtagswahlen kam es 1826 zu heftigen Auseinandersetzungen über die Vorrechte des Adels, besonders zwischen adligen und bürgerlichen Gutsbesitzern, die der Generaladvokat Sandt verteidigte. Daß ein Teil des Bürgertums aber in der Beschränkung des Wahlrechts in den Städten auf Gewerbetreibende einen Vorteil sah, beweist die „Ernsthafte Betrachtung über das Ständewesen“, mit der der Kölner Teppichfabrikant Norrenberg sich am Wahlkampf beteiligte. „Als Fabrikant und Kaufmann“ betonte er die Berechtigung dieser Bestimmung. Weil die Abgeordneten der anderen Stände sich leicht gegen die Interessen des Gewerbes einigen könnten, schienen ihm die Vertreter der Städte von vornherein benachteiligt. Die Gefahr einer industriefeindlichen Gesetzgebung hielt er aber für noch größer, wenn von den 25 städtischen Abgeordneten einige nicht zu den Gewerbetreibenden gehörten. Hier wird einmal ganz deutlich, wie das Bürgertum das Wahlrecht als ein Mittel ansah, mit dem es seinen wirtschaftlichen Zielen dienen konnte.

Gleich auf dem ersten Landtag begannen Bestrebungen, den Einfluß des Bürgertums durch Wahlrechtsänderungen zu verstärken. Diese Absicht hatten mehrere Anträge des Aachener Abgeordneten Dr. Monheim. Er schlug vor, für die Zugehörigkeit zum 2. Stand allein einen Grundsteuerzensus von 200 Talern zu verlangen, die Wählbarkeit in den Landgemeinden nicht auf Landwirte zu beschränken und die Gewerbetreibenden aus den Dörfern in den benachbarten Städten wählen zu lassen, fand jedoch nur bei einer Minderheit Unterstützung. Den Antrag, auch denjenigen Grundbesitzern in den Städten, die „ein gelehrtes Fach“ ausübten, das Wahlrecht zu verleihen, lehnten die Abgeordneten des 3. Standes selbst mit der bezeichnenden Begründung ab, zur Vertretung des Gewerbes erschienen „praktische Geschäftsleute geeigneter als Künstler und Wissenschaftler“²). Vergeblich blieb ferner eine Petition der Krefelder Bürgerschaft, die gern den bedeutenden Fabrikanten von der Leyen gewählt hätte, der aber nicht wählbar war, weil der Grundbesitz seiner Firma auf den Namen seiner Mutter eingetragen war³). Andererseits wurden auch Bemühungen des Adels abgewiesen, seine Stellung auf Kosten der bürgerlichen Gutsbesitzer weiter zu verbessern. Fürst Salm hatte darum für die Besitzer mehrerer Güter eine Stimme je Gut beantragt, andere Abgeordnete die Verleihung von Virilstimmen, wie sie die Fürsten besaßen, an 10 adlige Gutsbesitzer verlangt⁴).

Eine Verordnung vom 13. Juli 1827 regelte das Wahlrecht endgültig⁵). Sie bestimmte, daß die Abgeordneten des 3. und 4. Standes von den gewählten Organen der Gemeinden gewählt werden sollten, sobald die Kommunalordnung

¹) Treitschke, Deutsche Geschichte, II, S. 364, S. 369; Croon, Der rheinische Provinziallandtag, S. 38.

²) StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, Nr. 95.

³) Croon, a.a.O., S. 32.

⁴) Ebd., S. 39.

⁵) Preußische Gesetzessammlung 1827, Nr. 16.

eingeführt sein würde; die Identität von Kommunalwahlrecht und Landtagswahlrecht war damit gesetzlich festgelegt, was bei künftigen Beratungen über die Gemeindeordnung zu beachten war. Da jedoch die Gemeindeordnung von 1845 erst 1846 eingeführt wurde, blieb es bis zur Märzrevolution bei dem alten Zensus. Der Förderung des Adels diente das Versprechen des Königs, alle Fideikommissen mit einem Ertrag von 2500 Talern zu Rittergütern zu erklären. Zugestanden wurde, daß die Bauern auch Gewerbetreibende wählen durften, falls sie den im 3. Stand verlangten Zensus erreichten, während die Wahl von Grundbesitzern, die ihr Land nicht selber bewirtschafteten, verboten blieb. Mehrfach wurden in den dreißiger Jahren in den Landgemeinden gewählte Beamte und Anwälte nicht bestätigt. Die Rheinländer vermuteten daraufhin, man wolle die Intelligenz aus dem 4. Stand ausschließen, um in seinen Vertretern ergebene Gefolgsleute zu haben¹⁾.

Während zwischen 1830 und 1840 andere Fragen im Vordergrund des politischen Interesses standen, setzte der Liberalismus der vierziger Jahre die Bemühungen zur Änderung des Wahlrechts fort. Die Kritik richtete sich nicht so sehr gegen das ungleiche Wahlrecht. Solange das städtische Bürgertum in der Minderheit war, konnte es ihm nur recht sein, wenn die Städte eigene Abgeordnete wählten und die Zahl ihrer Abgeordneten sich nicht nach der Zahl der Wähler richtete. Als ungerecht empfand man es nur, daß der Zensus nicht gleichmäßig festgesetzt war und viele trotz hoher Steuerleistung nicht wählen durften, vor allem aber, daß die Stellung des Adels im Landtag weder seiner Zahl, noch seiner wirtschaftlichen Bedeutung entsprach. Schon 1827 faßte der Kölner Abgeordnete und Handelskammerpräsident Merckens die Meinung des liberalen Bürgertums in einem Brief zusammen²⁾. Er klagte über die Vorrechte einer Aristokratie ohne „Vermögen, Geschichte und Popularität“ der englischen und rechnete aus, daß Fürsten und Adel höchstens 126000 Taler an Steuern aufbrächten, die anderen Stände 8,4 Millionen. Für Merckens und für die Mehrheit der Rheinländer war das Wahlrecht also dann gerecht, wenn es den Anteil eines Standes an der Steuerleistung zur Grundlage des Anteils an der Zahl der Abgeordneten machte.

c) *Die Frage des Wahlrechts in den Beratungen über die rheinische Gemeindeordnung bis zum Ende des Landtags von 1833.*

Die Rheinländer mußten es hinnehmen, daß bei den Wahlen zum Provinziallandtag ein Unterschied zwischen den Bewohnern sogenannter Städte und der Landbevölkerung gemacht wurde, sie waren jedoch nicht bereit, die Erneuerung ständischer Unterschiede auf anderen Gebieten zu billigen. Einen Versuch dazu

¹⁾ Rheinische Briefe u. Akten, ed. Hansen, I, Nr. 34, S. 139f.

²⁾ An General v. Borstell, 12. Januar 1827, Briefe und Aktenstücke zur Geschichte Preußens, ed. Rühl, III, Nr. 662, S. 306.

sahen sie in den Bestrebungen der preußischen Regierung, die einheitliche französische Kommunalverfassung abzuschaffen und durch verschiedene Verwaltungsordnungen für Städte und Landgemeinden zu ersetzen. Sie forderten gleiche Rechte für alle Gemeinden; es schien ihnen dem allgemeinen Staatsbürgertum zu widersprechen, daß die Staatsbürger auf dem Land ihre Angelegenheiten nicht so selbständig verwalten sollten wie die Städter. Außerdem wünschten sie auch weiterhin die Zusammenfassung mehrerer kleinerer Gemeinden zu einer Samtgemeinde, der Bürgermeisterei, und die Leitung der Verwaltung durch einen Einzelbeamten mit großer Vollmacht statt durch einen kollegialen Magistrat. Diese drei Forderungen wurden von den preußischen Behörden am Rhein unterstützt. Fast dreißig Jahre lang, von 1816 bis 1844, wurde ein Regierungsentwurf nach dem anderen zuerst von den rheinischen Beamten, später auch von den Landtagen abgelehnt und durch neue Vorschläge ersetzt, von denen schließlich die Ansichten der leitenden Beamten im Innenministerium nicht unbeeinflusst blieben¹⁾.

In den Beratungen spielte die Frage des Wahlrechts stets eine wichtige Rolle. Nach den Bestimmungen der französischen Kommunalordnung hatte der Präfekt die Mitglieder der Gemeinderäte ernannt²⁾. Nur in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern hatten die Kantonversammlungen, zu denen alle Staatsbürger gehörten, Kandidaten für den Gemeinderat wählen dürfen; von ihnen hatte die Hälfte ernannt werden müssen. Wählbar waren nur die 100 höchstbesteuerten Bürger jedes Kantons gewesen³⁾; wie beim parlamentarischen Wahlrecht hatte man allgemeines aktives mit beschränktem passivem Wahlrecht verbunden. Nach 1815 blieben zunächst die französischen Bestimmungen in Kraft, wobei die Rechte der Präfekten auf die Regierungen übergingen, die Wahlen in den großen Gemeinden allerdings aufhörten. Bereits 1816 verwiesen aber rheinische Regierungen in Berichten an das Innenministerium auf den Wunsch der Bevölkerung, die Gemeinderäte in freier Wahl selbst zu bestimmen⁴⁾. Darauf mußte in den Beratungen über die neue Gemeindeordnung, die im gleichen Jahr begannen, Rücksicht genommen werden.

Der Innenminister war durchaus bereit, diesem Wunsch zu entsprechen; die Städteordnung von 1808 ließ ja ebenfalls die freie Wahl der Stadtverordneten zu. Die Wahlrechtsvorschriften des Entwurfs einer rheinischen Städteordnung knüpften denn auch an diese an⁵⁾. Stimmberechtigt sollte sein, wer ein Grundstück besaß oder ein Mindesteinkommen aus gewerblicher Tätigkeit nachwies, aber außerdem wurde Selbständigkeit verlangt, um Handwerksgehilfen und

¹⁾ Für den Verlauf der Auseinandersetzung vgl. Weber, Die Geschichte der Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845; ferner Rolef, Die rheinische Landgemeindeverfassung seit der französischen Zeit.

²⁾ Loi municipale v. 28. pluv. VII, § 20.

³⁾ Sénatus-consulte v. 16. therm. X, §§ 8, 10, 11.

⁴⁾ StA Koblenz, Abt. 402, Nr. 175.

⁵⁾ Vom 5. Oktober 1816; StA Düsseldorf, Oberpräs. Köln, Nr. 922.

Tagelöhner vom Wahlrecht auszuschließen, auch wenn sie Grundeigentümer waren. Dazu kamen weitere Bestimmungen, die der rationalistischen Wahlrechtstheorie entsprachen, sich aber sonst nur selten finden: einmal sollten Beamte und Lehrer unabhängig von ihrem Einkommen wählen können, zum anderen neben dem Einkommensnachweis die Befähigung verlangt werden, „Gedanken verständlich auszudrücken und niederzuschreiben“. Der preußische Staat wollte seine Bürger erziehen und nicht das materielle Interesse, sondern Einsicht und Fähigkeit sollten Anspruch auf politischen Einfluß geben, die Selbstverwaltung eine Schule der Bürger sein¹⁾.

Diese Gedanken waren bei den ehemaligen französischen, bergischen und westfälischen Beamten im Westen weniger lebendig. Der Städteordnung Steins kam der Entwurf einer Ordnung für alle Gemeinden, den die Oberpräsidenten in Münster, Köln und Koblenz gemeinsam vorlegten, am nächsten²⁾. Er stimmte mit ihr vor allem darin überein, daß er an der Realgemeinde festhielt und ein besonders zu erwerbendes Gemeindebürgerrecht forderte, während die französische Gesetzgebung nach dem Prinzip der Einwohnergemeinde alle an einem Ort ansässigen Staatsbürger zu Gemeindebürgern erklärte. Historische Gründe waren dafür maßgebend: nur die Besitzer von Grundstücken in der Gemeinemark galten ursprünglich als Gemeindegossen, sie sollten darum, wie in der Städteordnung, in jedem Fall Gemeindebürger sein, außer ihnen noch Gewerbetreibende und Beamte³⁾. Die Gemeinde wurde nicht als zufällige Zusammenfassung von Staatsbürgern innerhalb bestimmter Grenzen, sondern als echte Genossenschaft angesehen, deren Mitglieder auch das Gemeindegut zur gesamten Hand besaßen und mit ihren Beiträgen für seine Erhaltung sorgten. Mit diesem Gedanken verband sich nun das französische Zensuswahlrecht; denn nur die Gemeindebürger sollten stimmberechtigt sein, die einen nach Ortsgröße verschieden festzusetzenden Steuerbeitrag leisteten, einschließlich der Frauen, die die Bedingungen für das Bürgerrecht erfüllten. Die Einteilungen in Gemeindegossen und Schutzverwandte und in Stimmberechtigte und Nichtstimmberechtigte, die auf verschiedenen Vorstellungen beruhten, traten nebeneinander.

Der Auffassung von der Gemeinde als Genossenschaft mußte es entsprechen, die Rechte der Genossen nach ihrem Beitrag für die Gemeinschaft abzustufen. Die Städteordnung hatte die ursprünglichen Genossen, die Grundbesitzer, dadurch begünstigt, daß sie verlangte, zwei Drittel der Stadtverordneten sollten

¹⁾ Wieviel nüchterner man im Rheinland dachte, zeigt die Bemerkung des Kölner Oberbürgermeisters zu diesem Vorschlag: ein tüchtiger Handwerker brauche keine Aufsätze machen zu können, es genüge, wenn er Rechnungen schreiben könne. Ebd., Reg. Köln, Nr. 345.

²⁾ Die erste Fassung vom 25. Januar 1818, eine revidierte Februar 1819; StA Düsseldorf, Reg. Düsseldorf CB I, 40 Nr. 3, I.

³⁾ Auch das Allgemeine Landrecht ging von der Realgemeinde aus und rechnete nur die Besitzer der in der Feldmark gelegenen Grundstücke zur Gemeinde; ALR Teil II tit. 7 §§ 18, 20, 28.

mit einem Haus angesessen sein¹⁾. Der westdeutsche Entwurf schlug ähnliches vor, bediente sich dafür aber wieder eines Elements des französischen Wahlrechts. Er forderte, daß in jeder Gemeinde ein Drittel der Schöffen aus den — je nach Größe der Gemeinde — 24 bis 48 Gemeindegewählten gewählt werden sollte, die jeder für sich jährlich die höchsten direkten Steuern zahlten, übernahm also den Begriff der Höchstbesteuerten, ohne das Wort zu verwenden. Sie sollten zwar nicht mehr allein zu Gemeinderäten wählbar sein, doch sollte „denjenigen, welche die Gemeindeangelegenheiten vornehmlich angehen, die größte Teilnahme gesichert bleiben“. Übrigens hatte es den Gedanken, den Höchstbesteuerten nur einen Teil der Sitze in einem Organ zu geben, auch in der westfälischen Verfassung gegeben: der König mußte die Mitglieder der Departementskollegien, von denen der Reichstag gewählt wurde, zu zwei Dritteln aus den Höchstbesteuerten ernennen²⁾. Zugleich paßte dieser Vorschlag zu den Forderungen mancher Publizisten, daß die Interessen ihrer Bedeutung entsprechend vertreten sein sollen; zwar haben die Höchstbesteuerten das größte Interesse, weil sie am meisten leisten müssen, doch brauchen die Interessen der anderen Steuerzahler darum nicht unvertreten zu bleiben. Das bayerische Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 hatte dieselbe Absicht, wenn es ihnen einen Teil der Sitze im Gemeindeparlament vorbehielt³⁾.

Ging der Entwurf der Oberpräsidenten einen Mittelweg zwischen preußischen und französischen, historisch begründeten und rationalistischen Wahlrechtsanschauungen, so überwog in den Stellungnahmen der Regierung der französische Einfluß. Allgemein wünschten sie die Einwohnergemeinde. Die Düsseldorfer Regierung wollte es bei der Ernennung der Gemeinderäte durch die Regierung belassen⁴⁾. Zwar kenne sie keine liberale Theorie als die der Volkswahl, doch ziehe sie aus der Geschichte, aus Cicero und Sueton und den französischen Erfahrungen die Lehre, daß Wahlen die Ordnung störten und noch nie „gute Elemente“ in hohe Ämter gebracht hätten. Es ist auffallend, daß diese Äußerungen gar nicht auf die schon vom Innenministerium vorgeschlagenen Beschränkungen eingehen, die ja gerade die Nachteile der Wahlen beseitigen sollten. Anscheinend glaubte man in Düsseldorf, daß es keine Gemeindewahlen ohne allgemeines Wahlrecht geben könne und daß der Unterschied zwischen stimmberechtigten und nichtstimmberechtigten Staatsbürgern sowenig gerechtfertigt sei wie die Unterscheidung von Bürgern und Schutzverwandten. In der Tat mußte der Gedanke des allgemeinen Staatsbürgertums, das man nachdrücklich verteidigte, in letzter Konsequenz zum allgemeinen Wahlrecht führen. Diese Konsequenz haben andere rheinische Beamte gezogen. Während die Regierung

¹⁾ § 85.

²⁾ Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- u. Rechtsentwicklung Preußens, I, S. 214.

³⁾ Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung, S. 126.

⁴⁾ Gutachten von Dezember 1816 und Ende 1817, StA Düsseldorf, Reg. Düsseldorf, CB I, 40 Nr. 3, I, und Oberpräas. Köln, Nr. 924.

Aachen 1816 nur vorsichtig anfragte, ob man nicht allen Einwohnern politische Rechte geben könne¹⁾, ging die Koblenzer Regierung darüber hinaus. Sie erließ am 19. Mai 1817 eine Instruktion, mit der sie für ihren Bezirk die Wahl der Gemeinderäte einführte²⁾. Nach dem Vorbild der französischen Verfassung von 1795 genügte für das Wahlrecht die Entrichtung einer direkten Steuer, unabhängig von ihrer Höhe. Auch in den Äußerungen zu dem Entwurf der Oberpräsidenten finden sich mehrfach Kritiken am Zensus. Die Argumente wurden der rationalistischen Wahlrechtstheorie entnommen: man gab zu, daß nur die „Verständigen“ wählen sollten, bezweifelte aber, daß eine bestimmte Steuerleistung einen Maßstab für die Einsicht abgab. Vielmehr fand man einsichtige Männer in allen Ständen, Wohlhabenheit aber nicht immer mit „Verstand, Charakter und Sitte“ vereinigt. Darum sollten alle selbständigen Staatsbürger das Wahlrecht erhalten³⁾. Von den angeblich größeren Interessen der Reichen war nicht die Rede.

Wie stark die Neigung der rheinischen Behörden zum allgemeinen Wahlrecht war, zeigte sich 1822. Die preußische Regierung wollte die Schulden der Gemeinden, die zu Frankreich gehört hatten, nicht ohne Mitwirkung von gewählten Vertretern regulieren lassen. Da es keine gewählten Gemeinderäte gab, waren besondere Anordnungen für die Wahlen nötig. Wahlberechtigt sollten die „nach dortiger Verfassung stimmfähigen Gemeindemitglieder“ sein⁴⁾. Unter der dortigen Verfassung verstanden die rheinischen Regierungen die letzte französische Verfassung von 1799 und das ergänzende *sénatus-consulte* von 1802⁵⁾. Im Jahre 1822 sollten also in Preußen, dessen König sich gerade gegen die Einführung eines Parlaments entschieden hatte, Wahlen nach dem nahezu allgemeinen Wahlrecht der napoleonischen Zeit abgehalten werden. Damit schufen die Anhänger des allgemeinen Wahlrechts unter den rheinischen Beamten einen Präzedenzfall, auf den sie sich in künftigen Verhandlungen auch gern beriefen. In die Wählerlisten gehörte nach dem französischen Gesetz jeder Mann über 21 Jahre, der in der Gemeinde wohnte, wenn er nicht in häuslichen Diensten stand oder die Bürgerrechte verloren hatte. Auf die Bedenken des Kölner Oberbürgermeisters, ob es ratsam sei, „Tagelöhner aus der Thieboldsgasse“ wählen zu lassen, fand die Kölner Regierung freilich einen Ausweg. Sie wandte den Begriff der „häuslichen Dienste“, den französischen *état de domesticité*, der nur Dienstboten ausschließen sollte, auf alle Lohnarbeiter an, die im Haus eines

¹⁾ StA Düsseldorf, Oberpräs. Köln, Nr. 922.

²⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 373.

³⁾ Oberbürgermeister und Regierung in Köln, StA Düsseldorf, Reg. Köln, Nr. 345.

⁴⁾ Gesetz über die Tilgung der Gemeindeschulden auf dem linken Rheinufer. Vom 7. März 1822, Preußische Gesetzessammlung 1822, Nr. 708, und Durchführungsverordnung vom 23. März, Amtsblatt der Regierung Köln vom 17. April 1822.

⁵⁾ Verfügung der Regierung Köln vom 29. Mai 1822, Stadtarchiv Köln, Rep. VII 13 A 14; dort auch das Folgende.

Arbeitgebers und nicht in der eigenen Wohnung auf Bestellung arbeiteten. In Köln, das damals rund 50 000 Einwohner zählte, blieben immerhin von etwa 12 000 Bürgern noch 7254 wahlberechtigt. Eine so große Zahl wurde bei keiner Wahl vor 1848 mehr erreicht. Bei den ersten Wahlen nach der Gemeindeordnung von 1845 gab es dagegen auf 85 000 Einwohner nur 4045 Wähler¹⁾. Die Wahlbeteiligung betrug 65,6%²⁾. Da jeder Wähler 24 Stimmen hatte, wurde für mehr als 5000 Bürger gestimmt, doch trotzdem entfielen auf jeden Gewählten zwischen 1800 und 700 Stimmen. Die Ausdehnung des Wahlrechts verhinderte nicht, daß alle zum Mittelstand gehörten. Neben Kaufleuten, Fabrikanten und höheren Beamten wurden nur vier Handwerker gewählt. In Benzenbergs Wohnort Brüggén führte der Verzicht auf den Zensus dagegen zur Wahl wenig angesehener Leute³⁾.

Aus den Akten der rheinischen Behörden in den ersten Jahren der preußischen Herrschaft ergibt sich somit das gleiche Bild wie aus den gleichzeitigen und späteren Schriften zum Bachs, Brewers, der Landräte Hout und Sparre-Wangenstein, der Regierungsräte Ulmenstein und Koppe: eine große Zahl von Beamten lehnte ein Wahlrecht ab, das allein dem Besitzbürgertum politischen Einfluß gab. Die Argumente, die sie für ein so gut wie allgemeines Wahlrecht anführten, waren in der Regel die gleichen, die zu den entsprechenden Bestimmungen im französischen Recht geführt hatten. Das ist leicht verständlich, waren doch die meisten Beamten gebürtige Rheinländer, die vielfach schon dem französischen Staat gedient hatten⁴⁾. Der Geist des französischen Verwaltungssystems, von dessen Vorbildlichkeit sie überzeugt waren, und damit letztlich die rationalistische Staatslehre des 18. Jahrhunderts bestimmte ihre Entscheidung in allen politischen Dingen. Dazu kam, daß sie selbst nicht eigentlich zu der Schicht des Bürgertums gehörten, die durch den Zensus begünstigt wurde; die meisten von ihnen waren nicht vermögend und zahlten nur geringe Steuern, Bildung aber spielte beim Zensus für den Umfang der politischen Rechte keine Rolle. Ein gewisser Gegensatz zwischen dem Bildungsbürgertum der Beamten und dem Besitzbürgertum wird hin und wieder, auch später noch, in Äußerungen von Beamten zum Wahlrecht spürbar⁵⁾. Das badische Beamtentum zur gleichen Zeit hat in einer ähnlichen Situation die Beschränkung des Wahlrechts durch einen

¹⁾ Gothein, Verfassungs- und Wirtschaftsgeschichte der Stadt Köln, S. 237.

²⁾ Die große Zahl verlangte neue Wahlformen. Die gleichzeitige Versammlung aller Wähler, die die Städteordnung vorsah, war unmöglich. So ging man zur Fristwahl über, indem man ein an mehreren Tagen geöffnetes Wahllokal einrichtete. Das ist gegen Repgen, Märzbewegung und Maiwahlen, S. 128, einzuwenden, der die Neigung des rheinischen Liberalismus zu indirekten Wahlen damit begründet, daß Fristwahlen der Zeit noch unbekannt waren.

³⁾ Briefe, ed. Heyderhoff, Nr. 58.

⁴⁾ Im Reg. Bez. Koblenz waren z. B. nach einer von Hardenberg verlangten Statistik von 371 höheren und mittleren Beamten 284 Rheinländer; Droz, Liberalisme rhénan, S. 72 Anm. 29, dort auch Zahlen für die Besetzung der Ratsstellen bei allen rheinischen Regierungen nach 1816.

⁵⁾ Vgl. u. S. 50, S. 52, S. 56.

Zensus abgelehnt und wurde dadurch belohnt, daß in großer Zahl Beamte in die Repräsentativorgane gewählt wurden¹⁾). Sehr viele Beamte endlich sahen ihre vornehmste Aufgabe darin, in allen Maßnahmen die Interessen der verschiedenen Gruppen der Gesellschaft gegenüber dem Staat gerecht abzuwägen. Mit dieser Auffassung, die besonders bei Ulmenstein und Koppe zu spüren ist, vertrug sich die einseitige Bevorzugung des Besitzbürgertums nicht, ebensowenig aber die Möglichkeit, daß es infolge des allgemeinen Wahlrechts gar nicht mehr oder nicht in dem Maße vertreten wurde, der seiner Bedeutung für das Rheinland entsprach. Aus solchen Erwägungen entstanden Pläne für neue Formen des Wahlrechts, die Vorrechte für die Höchstbesteuerten in der Art des Entwurfs von 1818 mit der Teilnahme aller Staatsbürger an den Wahlen verbinden und damit dem „gesellschaftlichen Zustand“, auf den gerade der Entwurf von 1818 sich in der Präambel berief, Rechnung tragen wollten. In den neuen Beratungen über die Kommunalordnung, die 1823 einsetzten, wurden solche Pläne erstmals vorgelegt und erörtert.

Ein Teil der neuen Behördenentwürfe forderte wiederum die Bestimmungen des französischen Wahlrechts²⁾), andere schlugen dagegen einen niedrigen Zensus vor; er wurde wie üblich damit begründet, daß dem Unbemittelten, der nicht als Beamter oder Akademiker seine Bildung bewiesen habe, mit den Möglichkeiten zur Bildung die Einsicht sowie Unabhängigkeit und Interesse am Gemeinwohl fehle³⁾). Neu war der Gedanke, daß der Zensus niedrig sein müsse, damit ihn auch weniger Bemittelte erreichten, die dann stellvertretend für alle Armen wählen würden⁴⁾). Da Arme und Reiche von gleicher Bedeutung für das Gemeinwesen sind, sollen sie gleichen politischen Einfluß erhalten, während allgemeine Wahlen das Gleichgewicht zugunsten der zahlenmäßigen Majorität stören. Auch hier tritt das Problem auf, wie man den verschiedenen Wert der einzelnen Staatsbürger für die Allgemeinheit im Wahlrecht sichtbar machen kann, das bereits Görres und Benzenberg beschäftigt hatte.

Vor der gleichen Frage standen die Mitglieder der Düsseldorfer Regierung⁵⁾). Die Mehrheit der meist ehemals bergischen Beamten⁶⁾) hatte den Grundsatz aufgestellt, „daß jeder, der dem Staat seine Abgaben bezahle und für den Staat in den Wehrstand trete, auch alle politischen Staats- und Bürgerrechte genießen

¹⁾ Schnabel, Deutsche Geschichte, II, S. 231 f.

²⁾ So ausdrücklich die Regierung Trier, StA Koblenz Abt. 403, Nr. 323, vol. I; dort auch die Gutachten der anderen Regierungen. Übrigens hatte auch der gescheiterte Entwurf Frieses für eine preußische Landgemeindeordnung von 1820 das Recht zur Teilnahme an der Gemeindeversammlung weit ausgedehnt; Treitschke, Deutsche Geschichte, III, S. 106, S. 768.

³⁾ Regierungen Köln und Aachen.

⁴⁾ Entwurf des Mülheimer Landrats Schnabel; Vorbild wohl Constant, Réflexions, dte. Übers. S. 94.

⁵⁾ Protokoll der Plenarsitzungen vom 17. bis 20. Dezember 1823, a. a. O.

⁶⁾ Vgl. Bär, Behördenverfassung der Rheinprovinz, S. 177 f.

müßte“. Sie hatten ihn im Wahlrecht der französischen und bergischen Verfassung verwirklicht gefunden und bis zum Erlaß der preußischen Verfassung für geltendes Recht erklärt — sechs Monate nach Einführung der Provinzialstände. Weil sie vom französischen Recht ausgingen, kamen diese Beamten, unter ihnen zwei spätere Landtagsabgeordnete, der Landrat v. Hauer und der Regierungsrat v. Sybel, der Vater des Historikers, zu radikaleren Forderungen als alle liberalen Politiker vor 1848. Der Ausschluß vom Wahlrecht war nach ihrer Ansicht nur dann gerechtfertigt, wenn er mit der Befreiung von Kommunalsteuern verbunden wurde¹⁾. Sie stellten sich aber auch die Frage, ob nicht ein Klassenwahlrecht die Majorisierung der Vermögenden durch die Minderbemittelten vermeiden könne, die aus der Teilnahme aller Steuerzahler entstehen mußte. Wenn jede Klasse ihre eigenen Vertreter wählte, war die gleichmäßige Vertretung aller Klassen zu erreichen. Nähere Einzelheiten des besprochenen Verfahrens sind aus den Akten nicht zu entnehmen, doch wird deutlich, daß nicht an Berufsstände gedacht war. Die Mehrzahl lehnte das Klassenwahlrecht ab, weil sie es für zu kompliziert hielt, aber auch, weil sie im ungleichen Wahlrecht einen Verstoß gegen die staatsbürgerliche Gleichheit und eine Gefahr für die Eintracht der Bürger sah. So wurde dieser erste Plan für ein allgemeines, ungleiches Wahlrecht zunächst zurückgestellt²⁾.

Vorschläge für eine Begünstigung der Höchstbesteuerten vor den anderen Wählern machten der Landrat Schnabel und in einem Separatgutachten der Aachener Regierungsrat Ritz³⁾. Schnabel schlug vor, daß die Hälfte der Gemeindeverordneten in den großen Städten aus den Hausbesitzern, auf dem Land aus den größten Grundbesitzern gewählt werden solle, näherte sich also dem Entwurf von 1818. Ritz empfahl ein ungleiches Wahlrecht für die Bürgermeisterwahlen: die Bürgermeister sollten vom höchstbesteuerten Sechstel der Bürger direkt, von den übrigen Wahlberechtigten indirekt durch ebensoviele Wahlmänner, wie es Höchstbesteuerte gab, gewählt werden. Es war das Prinzip, nach dem in Württemberg die Landtagsabgeordneten gewählt wurden und das schon Condorcet vorgeschlagen hatte⁴⁾. Ritz bezeichnete es ausdrücklich als seinen Grundsatz: „Wer am meisten bezahlt, hat auch einigermaßen das meiste Recht.“ Die Stimmen weniger Höchstbesteuerter sollten soviel gelten wie die der vielen, die niedrige Steuern zahlten.

¹⁾ Die Wahl sollte übrigens folgerichtig grundsätzlich geheim erfolgen, um Beeinflussungen der Abhängigen zu verhindern.

²⁾ Wörtlich heißt es: „Die von einigen Mitgliedern aufgestellte Ansicht, daß die Einwohner in Klassen geteilt und jede Klasse aus ihrer Mitte eine verhältnismäßige Anzahl von Repräsentanten in den Gemeinderat wählen solle, fand keinen Beifall . . . Daß die vermögenden und die minderbemittelten Klassen gleichmäßig . . . repräsentiert werden, ist wohl nicht durchaus erforderlich.“

³⁾ Über seine Beziehungen zu Hansemann vgl. Hansen, Rhein. Briefe und Akten, I, S. 135 n. 1.

⁴⁾ Vgl. o. S. 24

Die Frage besonderer politischer Rechte für die Höchstbesteuerten wurde erneut erörtert, als im Januar/Februar 1824 in Koblenz der Oberpräsident, Vertreter der Regierungen und einige Landräte zu einer Konferenz zusammentraten, auf der ein neuer Entwurf für eine Gemeindeordnung entstand¹⁾. Die Mehrheit der Teilnehmer sprach sich wiederum für die „allgemeine Stimmfähigkeit“, nämlich das aktive Wahlrecht aller selbständigen Steuerzahler über 25 Jahre aus; nur Frauen, Dienstboten, Handwerksgesellen und Empfänger von Armenunterstützung sollten nicht wählen. In der Diskussion wurden zwei neue Argumente vorgetragen. Die Anhänger des beschränkten Wahlrechts befürchteten gerade von der Teilnahme aller eine „Oligarchie der Reichen“, weil die Fabrikanten die Stimmen ihrer Arbeiter lenken könnten, wogegen die Mehrheit bezweifelte, daß die Arbeiter ihre eigene Meinung opfern würden. Gegen den Zensus wurde angeführt, daß es unter Umständen Dörfer geben könne, in denen bei einem noch so niedrigen Zensus nicht genug Einwohner wahlberechtigt sein würden. Von unterschiedlichen Mindestsätzen wollte man nichts wissen, weil sie der Gleichheit widersprachen. Der Wunsch der Rheinländer, das kleinste Dorf in der Eifel nach demselben Gesetz zu verwalten wie die großen Städte, führte so ebenfalls dazu, das Wahlrecht nicht zu beschränken.

Die unterschiedliche Leistung für die Allgemeinheit sollte dadurch berücksichtigt werden, daß wählbar nur sein sollte, wer drei Taler direkte Steuern zahlte, vor allem aber, indem man, wie der Entwurf von 1818, den Meistbesteuerten einen besonderen Anteil an der Gemeindevertretung sicherte. So hoffte man, „die Besorgnis zu beseitigen, daß die zahlreiche Klasse der Minderbesteuerten das Übergewicht gewänne“. Die Zahl der Meistbesteuerten wurde jedoch gegenüber den früheren Plänen erheblich vergrößert. Zu ihnen sollte das Drittel der Wahlberechtigten gehören, das die höchsten Steuern zahlte. Aus ihnen war wieder ein Drittel der Gemeindeverordneten zu wählen. Neu war jedoch, daß auch dem in der Höhe der Besteuerung folgenden Drittel der gleiche Anteil an Sitzen im Gemeinderat gesichert werden sollte. Nur das letzte Drittel der Gemeindevertreter sollte aus allen wählbaren Bürgern genommen werden können. Die Wähler wurden also in drei Klassen von gleicher Kopfbzahl eingeteilt, von denen den beiden ersten je ein Drittel der Gemeindevertreter zustehen sollte, die Wahlen selbst sollten aber durch alle Wähler gemeinsam erfolgen. Die gleiche Regelung hatte für die Wahlen zum Gemeindeausschuß das vorläufige badische Gemeindegesetz vom 23. August 1821 eingeführt, nur mußte dort aus jeder der drei Klassen ein Drittel der Vertreter genommen werden. Diese Bestimmung ging auf den Vorschlag eines Landtagsausschusses von 1819 zurück²⁾. Von diesem Gesetz ist in den rheinischen Akten jedoch nie die Rede.

¹⁾ Die Protokolle eigenartigerweise nicht bei den Akten des Oberpräsidiums in Koblenz, Abschriften und Berichte des Landrats v. Hauer aber im StA Düsseldorf, Reg. Düsseldorf, CB I, 40 Nr. 3 vol. II.

²⁾ Blase, Die Einführung konstitutionell-kommunaler Selbstverwaltung in Baden, S. 77; Stroebe, Die gesetzgeberische Entwicklung der Gemeindeverfassung in Baden, S. 25f.

Die badischen Abgeordneten hatten den gleichen Gedanken wie die Oberpräsidenten 1818 und die Beamten in Düsseldorf, Aachen und Koblenz 1823/24: Der Einfluß auf die Geschicke der Allgemeinheit muß sich nach den Leistungen für die Allgemeinheit richten, vor allem dann, wenn alle zu den Wahlen zugelassen sind. Benzenberg hatte ihn mit der Forderung vertreten, daß „das Wort dessen, der 10 Taler beigetragen hat, mehr gilt als das Wort dessen, der nur 1 Taler beiträgt¹⁾“, die Wahlordnung der reformierten Gemeinde Elberfeld ihn zuerst im Rheinland verwirklicht. Das spätere Dreiklassenwahlrecht hat dasselbe Ziel. Von der Dreiklassenwahl des Koblenzer Entwurfs und Badens unterscheidet es sich in der Form: Die Klassen sind nicht gleich groß, sondern ihre Mitglieder bringen zusammen den gleichen Anteil an Steuern auf, und jede Klasse wählt selbst ein Drittel der zu wählenden Vertreter. Beides wurde aber schon von einem Teilnehmer an der Koblenzer Konferenz, dem Düsseldorfer Regierungsrat und früheren bergischen Staatsrat Jacobi²⁾, vorgeschlagen, von der Mehrheit jedoch abgelehnt.

Nach Jacobis Ansicht verfehlte der Wahlrechtsentwurf seinen Zweck, weil die Höchstbesteuerten ein ganzes Drittel der Wähler umfassen sollten. Er wies darauf hin, daß fünf Sechstel aller wahlberechtigten Steuerzahler nur 3 Taler Klassensteuer und weniger entrichteten. Infolgedessen mußten auch gering besteuerte Bürger in die erste Klasse gehören, mit deren Wahl die Bestimmungen erfüllt werden konnten, ohne daß ein wirklich Höchstbesteuertes in den Gemeinderat kam. Der Einwand war trotz des Zensus' von 3 Talern für das passive Wahlrecht berechtigt; denn das war der Satz der obersten Stufe der 4. Klasse der Klassensteuer, in der der „geringere Bürger- und Bauernstand“ mit Einschluß der Handwerksgehilfen und gelernten Arbeiter veranlagt werden sollte³⁾, und für den Zensus sollten alle Steuern angerechnet werden. Jacobi machte zwei Gegenanschläge: Die Zahl der Höchstbesteuerten soll sich nach der Zahl der Gemeindeverordneten, etwa im Verhältnis 3:1 bis 6:1, richten, und sie bilden die erste Wählerklasse, alle anderen die zweite, und jede wählt eine Hälfte des Gemeinderates, oder es wird „statt der Summe der wahlfähigen Bürger die Summe der Gesamtsteuerbeträge in drei gleiche Teile geteilt und danach das erste Drittel der Gemeindeverordneten aus den Meistbesteuerten, die das erste Drittel des gesamten Steuerbetrags bezahlen, das zweite Drittel aus . . . den Besteuerten, die das zweite Drittel bezahlen, und das dritte Drittel aus den Mindestbesteuerten, die das letzte Drittel zu entrichten haben, genommen“. Beide Vorschläge, miteinander verbunden, Bildung der Klassen nach Steuerdritteln und Wahl durch die Klassen selbst, ergeben die Bestimmungen des Dreiklassenwahlrechts von 1845. Auch Jacobi wollte verhindern, daß ungleiche Leistungen gleiche Rechte

¹⁾ Provinzialverfassung, S. 188.

²⁾ Bär, a. a. O., S. 177.

³⁾ Instruktion über Klassifikationsmerkmale bei der Veranlagung zur Klassensteuer, vom 25. August 1820; Schimmelfennig, Die preußischen direkten Steuern, II, S. 10 ff.

gaben und die „Stimmen nur gezählt, nicht gewogen“ wurden; alle Klassen sollten durch sein Wahlrecht „im rechten Verhältnis“ vertreten werden.

Der 1. rheinische Landtag 1826 machte der Regierung ebenfalls Vorschläge für die Neuordnung der Kommunalverfassung und entwarf sowohl eine rheinische Städteordnung in engem Anschluß an die preußische, als auch eine besondere Landgemeindeordnung¹⁾, stellte sich also in Gegensatz zu den Behörden und der öffentlichen Meinung. Das war eine Folge des Wahlsieges der adligen Gutsbesitzer im 2. und 4. Stand, über den sich Merkens beklagte.²⁾ Von dieser Mehrheit war keine Entscheidung für das allgemeine Wahlrecht zu erwarten, vielmehr beschränkte sie das Wahlrecht in den Städten gegenüber der Städteordnung, und nur mit Mühe gelang es den Abgeordneten des 3. Standes, das aktive Wahlrecht abweichend vom Landtagswahlrecht auch für diejenigen durchzusetzen, die zwar keine Grundsteuer, aber hohe Klassensteuer zahlten³⁾. Die Bevorzugung der Höchstbesteuerten brachte dagegen gerade den Gutsbesitzern Vorteile und wurde in den Entwurf der Landgemeindeordnung aufgenommen. Nach § 32 sollte ein Drittel der Gemeindeverordneten aus „der Klasse der Höchstbesteuerten“, der Rest aus der Gesamtheit gewählt werden, ohne daß jedoch festgesetzt wurde, wer zu dieser Klasse gehören sollte. Außerdem sollte noch jeder, der mehr als 100 Taler Grundsteuer zahlte, ohne Wahl dem Gemeinderat angehören. Beide Bestimmungen beabsichtigten, den großen Grundbesitzern, die das Landtagswahlrecht so sehr begünstigt hatte, auch in den Gemeinden überragenden Einfluß zu sichern und ihnen einen gewissen Ersatz für die Rechte zu geben, die den Gutsbesitzern in den alten Provinzen nach dem Allgemeinen Landrecht zustanden; von den 10 Mitgliedern des Ausschusses, der den Entwurf anfertigte, waren 6 Gutsbesitzer. Der Begriff der Höchstbesteuerten erschien noch einmal im Entwurf einer Kreisordnung durch denselben Landtag: In Kreisen, in denen es nicht genug Mitglieder des 2. Standes gab, sollten an ihrer Stelle Vertreter der höchstbesteuerten Grundbesitzer in den Kreistag gewählt werden⁴⁾. Die Kreisordnung für die Rheinprovinz vom 13. Juli 1827 folgte diesem Vorschlag nicht, doch wurde er durch eine Verordnung vom 26. März 1839 verwirklicht⁵⁾. Endlich empfahl noch der gleichzeitige westfälische Landtag ein Zweiklassenwahlrecht, um eine „angemessene Vertretung des großen Grundeigentums“ herbeizuführen, dessen Abgeordnete dort ebenfalls in der Mehrheit waren: die Höchstbesteuerten, die mehr als 75 Taler Grundsteuer zahlten, sollten aus ihrer Mitte ein Drittel des Gemeinderates wählen, die übrigen Wahlberechtigten den Rest⁶⁾.

¹⁾ Entwurf zu einer Städte- und Communalordnung, bearbeitet vom 5. Ausschusse des Rheinischen Provinziallandtags, Düsseldorf 1827.

²⁾ Vgl. o. S. 44 Anm. 2.

³⁾ Protokoll vom 2. Januar 1827, StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, Nr. 264.

⁴⁾ StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, a. a. O.

⁵⁾ Bär, Behördenverfassung der Rheinprovinz, S. 223 ff.

⁶⁾ Gutachten vom 28. Dezember 1826, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 323, I.

Im Jahre 1827 lagen also schon zahlreiche westdeutsche Entwürfe für ein ungleiches Wahlrecht vor¹⁾. Mit ihnen hatten sich nun das Innenministerium und der preußische Staatsrat zu befassen. In diesen Beratungen entstanden nicht weniger als vier neue Gesetzentwürfe. Die Berliner Beamten lehnten freilich das allgemeine Stimmrecht ab und verlangten einen Zensus von 4 Talern direkter Staatssteuern, wofür sie sich nun auch auf den Willen des Landtags berufen konnten, übernahmen aber den Gedanken, den Höchstbesteuerten die Vertretung im Gemeinderat zu sichern. Allerdings dachten sie mehr daran, der bei den „Wohlhabenderen vorauszusetzenden höheren Bildung²⁾“ so Einfluß zu verschaffen als dem größeren Interesse. Sowohl der erste Entwurf des Ministeriums, der von allen Ministern gebilligt wurde, als auch ein späterer des Staatsrats, der unter dem Einfluß von Sethe entstand, verlangten die Wahl eines Drittels der Gemeindeverordneten aus den meistbesteuerten Grundbesitzern; ein weiteres Drittel sollte ebenfalls Grundbesitzer sein und nur das letzte „Unangesessene“³⁾. Wer zu den Meistbesteuerten gehörte, sollte örtlich verschieden festgesetzt werden. Der Staatsrat wollte einmal das erste Zwölftel oder Sechstel der Steuerzahler dazurechnen⁴⁾. Den Grundsatz dieser Bestimmung billigte auch David Hansemann, der als Aachener Stadtrat 1828 eine Denkschrift über den Entwurf des Landtags und einen eigenen Entwurf der Regierung in Aachen übergab. Er hielt jedoch die Ausführung für verfehlt und zog es vor, das passive Wahlrecht überhaupt auf solche Grundbesitzer und Gewerbetreibende zu beschränken, die sehr hohe Steuern zahlten. Auch das aktive Wahlrecht wollte er nur sehr wenigen zugestehen, der von ihm vorgeschlagene Zensus war höher als der des Landtagswahlrechts⁵⁾.

Im Gegensatz dazu waren die rheinischen Behörden weiterhin geneigt, Beschränkungen des Wahlrechts abzulehnen. Der Oberpräsident v. Pestel, vor 1813 Präfekt des westfälischen Weserdepartements⁶⁾, entwarf 1828 eine Gemeindeordnung, die bei indirekter Wahl die Entrichtung irgendeiner direkten Steuer zur einzigen Bedingung für das aktive und passive Wahlrecht machte. Besonders nachdrücklich verteidigte wieder ein Mitglied der Regierung Düssel-

¹⁾ Pläne für ein ungleiches Wahlrecht waren inzwischen auch bei Behörden in alten Provinzen entstanden. Der Entwurf einer Landgemeindeordnung durch die Regierung Potsdam unterschied 1823 zwischen Wahlberechtigten mit voller Stimme und „Büdnern und Häuslern“ mit nur einer Sechstelstimme und behielt den Vollberechtigten zwei Drittel der Sitze vor, der Entwurf des sächsischen Oberpräsidenten sprach von verschiedenen Klassen, deren Anteil an der Gemeindevertretung festzusetzen sei. Die Grundzüge dieser Entwürfe wurden 1834 von Haxthausen als Anhang zu einem Gutachten über die rheinische Kommunalverfassung amtlich veröffentlicht.

²⁾ Bericht des Staatsministeriums vom 17. Oktober 1828, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5437.

³⁾ Beide Entwürfe StA Koblenz, a.a.O.

⁴⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 74 vol. 2.

⁵⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 323 II; die Denkschrift wurde später veröffentlicht.

⁶⁾ Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens, I, S. 219.

dorf, Regierungsrat Kühlwetter¹⁾, das allgemeine Wahlrecht als „heiligstes Recht der Nation“ und notwendige Voraussetzung der Vaterlandsliebe. Ausdrücklich forderte er die Rückkehr zum Wahlrecht von 1799. Das bedeutete Teilnahme aller Selbständigen an den Wahlen, aber nur, um Kandidaten vorzuschlagen, von denen die Regierung die Hälfte in den Gemeinderat berufen sollte. Den Regierungen warf er vor, bei den Ernennungen bisher nur die Sonderinteressen der Kaufleute und Fabrikanten berücksichtigt zu haben, lehnte es also ab, daß das Wahlrecht dem reichen Bürgertum die Vorherrschaft in den Gemeinden sichern sollte. Der Steuerfuß sollte nicht als Maßstab bei der Wahl dienen.

Andere rheinische Beamte befürworteten weiterhin ein ungleiches Wahlrecht. Der Landrat v. Hauer wünschte die „verhältnismäßige Berufung von Individuen aller Gewerbestufen“. Mit Benzenberg sprach er der „Mittelklasse“ das Recht auf politische Mitbestimmung bevorzugt zu, weil sie „im Gesamtverhältnisse“ die meisten Steuern zahle und für den industriellen Wohlstand Sorge²⁾. Als 1831 die Landtagsabgeordneten des 3. Standes die Einführung der revidierten Städteordnung ablehnten, forderte der Abgeordnete Haw, daß alle Teile der Gesellschaft durch das Wahlrecht eine Vertretung finden sollten, und der Abgeordnete Kamp empfahl in einem besonderen Gutachten das Wahlrecht des Koblenzer Entwurfs von 1824 und des Landtags. Als Verbesserung schlug er die Bildung von zwei Klassen vor: alle Steuerzahler sollten zwei Drittel der Stadtverordneten aus der höchstbesteuerten Hälfte der Steuerpflichtigen wählen, die übrigen aus der Gesamtheit³⁾. Kamp vertrat Elberfeld, wo die reformierte Gemeinde, zu der auch er gehörte, diesen Vorschlag im Prinzip schon seit zehn Jahren verwirklicht hatte.

In der Öffentlichkeit wurden ähnliche Pläne erwogen. In einer Schrift über „Die heutige Gemeindeverfassung“ verlangte v. Mylius⁴⁾, daß bei Kommunalangelegenheiten derjenige, der 400 Taler Steuern zahle, eher gehört werde, als der, der nur 1 Taler beitrage. Darum lobte er, daß in Bayern und nach der hessischen Gemeindeordnung von 1821 die Höchstbesteuerten ein bis zwei Drittel der Gemeindevertreter stellen mußten. Auch er begründete seinen Standpunkt weniger mit der größeren Einsicht der Begüterten als mit ihrem größeren Interesse am Wohlergehen der Gemeinde, von dem der Wert ihrer Grundstücke und ihr Umsatz abhängen.

Das französische Bürgertum hatte sich inzwischen ebenfalls damit beschäftigt, die Gemeindeordnung Napoleons durch eine neue zu ersetzen, die die Wahl der

¹⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5438; Kühlwetter ist der Vater des preußischen Innenministers im Herbst 1848.

²⁾ Denkschrift vom Februar 1828, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 323, II.

³⁾ StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, Nr. 364.

⁴⁾ Ausführungen über das Wahlrecht vor allem S. 28 ff., S. 116.

Gemeinderäte zulassen sollte, und die Rheinländer wurden darüber durch den Düsseldorfer Regierungsrat v. Ulmenstein unterrichtet. 1829 hatte der Innenminister Martignac in der Kammer einen Entwurf eingebracht, ihn aber später zurückgezogen, weil er keine Aussicht hatte, angenommen zu werden. Es zeigte sich, daß er die gleiche Meinung vertrat wie die Mehrheit der Rheinländer. Er hielt es für gut, daß alle Eigentümer an der Wahl teilnahmen, aber für gerecht, „daß die am meisten Beteiligten zur Erhaltung der Rechte aller an die Spitze gestellt werden¹⁾“. Neben bestimmten Notabeln sollten nur die Höchstbesteuerten jeder Gemeinde, deren Zahl sich nach der Einwohnerzahl richtete, wählen können; drei Viertel der Gemeindevertreter aber mußten zu der Hälfte der Höchstbesteuerten gehören, die von diesen wiederum die meisten Steuern zahlte. Auch das Munizipalgesetz, das nach der Julirevolution am 21. März 1831 erlassen wurde, sah vor, daß zwei Drittel des Gemeinderates aus den Höchstbesteuerten, je nach Größe der Gemeinde 4 bis 10% der Steuerzahler, gewählt werden mußten²⁾. Das Prinzip war in beiden Fällen dasselbe wie in den bisherigen rheinischen Entwürfen und im badischen Gesetz³⁾. Bei der Besprechung des von Martignac vorgeschlagenen Wahlrechts machte Ulmenstein dagegen einen Vorschlag, mit dem er sich den Gedanken seines Kollegen Jacobi von 1824 näherte: Die Zahl der Höchstbesteuerten sollte sich nicht nach der Einwohnerzahl richten, sondern es sollte darauf gesehen werden, daß die bevorzugten Höchstbesteuerten zwei Drittel oder drei Viertel des Grundeigentums der Gemeinde besaßen, um ihre Vorrechte zu rechtfertigen⁴⁾. Grundsätzlich zog er aber das gleiche Wahlrecht für alle Steuerzahler vor.

Ende 1833 hatte sich erneut ein rheinischer Landtag zur Gemeindeordnung zu äußern. Ihm lag ein Entwurf des Staatsrats zur Begutachtung vor, der nur für die Landgemeinden gelten sollte⁵⁾. Im Anschluß an die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts kannte er als beschließendes Organ der Gemeinde in der Regel die Versammlung aller Hausbesitzer und die Wahl eines Gemeinderates durch sie nur in Ausnahmefällen.

Die Abgeordneten des 4. Landtags konnten anders als ihre Vorgänger 1826 auf ein umfangreiches publizistisches Material für ihre Beratungen zurückgreifen; Mylius, Ulmenstein, Sparre-Wangenstein, Hout und Hansemann hatten sich auch zum Wahlrecht geäußert, und manches war von den Beratungen der Be-

¹⁾ Ulmenstein, Die neuesten Entwürfe einer Gemeinde-, Bezirks- und Departementalordnung, S. 56.

²⁾ Lois annotées, ed. Carette, II, S. 20f.

³⁾ Das ist gegen Steinbach und Becker festzuhalten, die Rh. Archiv 20, S. 135 Anm. 50 in dieser Bestimmung der französischen Gemeindeordnung das Vorbild des Dreiklassenwahlrechts von 1845 sehen.

⁴⁾ Ulmenstein, a.a.O., S. 301, Anm. 402.

⁵⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5438.

hörden bekannt geworden. In diesen zahlreichen Vorschlägen war eine deutliche Tendenz zum ungleichen Wahlrecht zu erkennen, das zum Teil mit dem Wunsch nach möglichst allgemeinem Wahlrecht begründet war. Das ungleiche Wahlrecht ließ sich sowohl aus der rationalistischen wie aus der historisch-organischen Staatslehre rechtfertigen, Einflüsse beider sind, vor allem in den Äußerungen der Beamten, festzustellen. Wesentlich aber war, daß ein ungleiches Wahlrecht auf der Basis der Steuerleistung, wie es mehrfach auch für die Landtagswahlen vorgeschlagen worden war, dem Bürgertum den Einfluß geben mußte, den es nicht aus historischen Gründen oder wegen seiner größeren politischen Einsicht, sondern allein auf Grund seiner gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung im Rheinland beanspruchte. Seine Vertreter waren es, die auf dem Landtag von 1833, in dem der Einfluß des Adels gegenüber 1826 spürbar zurückgegangen war, dem ungleichen Wahlrecht die Form gaben, in der es 1849 zum parlamentarischen Wahlrecht Preußens wurde¹⁾.

Der 2. Ausschuß des Landtags, der vom Plenum mit der Schaffung eines neuen Entwurfs für eine Kommunalordnung beauftragt war, entschied sich zunächst für das aktive Wahlrecht aller Steuerzahler nach französischem Vorbild; die Abhängigkeit betonten äußerlich die von Sieyès übernommenen Worte „Aktiv-Bürger“ und „Aktiv-Bürgerrecht“, durch die die Bezeichnungen „stimmfähiges Gemeindeglied“ und „Gemeinderecht“ der Regierungsvorlage ersetzt wurden. Ausgeschlossen vom Wahlrecht sollten wieder nur die Steuerzahler sein, die keinen eigenen Haushalt führten. Da das preußische Steuersystem auch die Empfänger niedrigster Einkommen mit ½ Taler Klassensteuer jährlich belegte, war das Wahlrecht tatsächlich so gut wie allgemein. In den Städten, wo statt der Klassensteuer eine indirekte Steuer auf Mehl und Fleisch, die Mahl- und Schlachtsteuer, erhoben wurde, sollten ausdrücklich alle das Stimmrecht erhalten, die von ihr betroffen wurden. Das Mindestalter für die Ausübung des Wahlrechts wurde auf 25 Jahre festgesetzt, obwohl die Volljährigkeit mit 21 eintrat. Das wurde damit begründet, daß der Mann in diesem Alter seiner Bürgerpflicht zum Waffendienst nachgekommen sei; die allgemeine Wehrpflicht als Voraussetzung für das allgemeine Wahlrecht ist eine Vorstellung, die sich schon in früheren Verhandlungen gezeigt hatte und auch in Frankreich nicht unbekannt war. Für die „möglichst unbeschränkte Ausübung politischer Ortsbürgerrechte“ wurde vom Ausschuß gerade ein Argument angeführt, das sonst die Anhänger des beschränkten Wahlrechts vorbrachten, nämlich die Erhaltung der Ordnung. Man sah, wie schon der Landrat Hout, eine größere Gefahr darin, daß eine große Menge am Leben der Gemeinde nicht teilnahm und sich in Gegensatz zu ihr stellte, als in der Beteiligung aller. Bei aller französischen Terminologie ist hier

¹⁾ Die Protokolle der Plenarsitzungen, auf denen über die Gemeindeordnung beraten wurde, und die zugehörigen Entwürfe und Ausschußberichte wurden 1834 amtlich unter dem Titel „Die Verhandlungen über die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz“, 1. Abteilung, veröffentlicht.

noch etwas vom Geist der preußischen Reform zu spüren, die Selbstverwaltung soll in allen Bürgern die Liebe zur Gemeinschaft wecken.

Im Plenum wiederholte der Kölner Merkens diesen Gedanken und fand den Beifall der Mehrheit. Vergeblich wünschten einige Abgeordnete wenigstens den Ausschluß der Tagelöhner oder einen Zensus von 3 Talern, der nach anderen kaum 10% der Bürger wahlberechtigt gelassen hätte: bei der Abstimmung ergaben sich 45 Stimmen für das Wahlrecht aller selbständigen Steuerzahler bei 24 Gegenstimmen und 10 Enthaltungen¹⁾. Vorher war noch der Antrag genehmigt worden, daß eine selbständige Existenz nicht durch einen eigenen Haushalt nachzuweisen war; damit sollte auch wählen können, wer eigene Einkünfte besaß, aber in einem fremden Haushalt lebte, z. B. unverheiratete Männer im elterlichen Haushalt. Das Wahlrecht für Frauen mit eigenem Haushalt wurde allerdings abgelehnt.

Die Zustimmung zum allgemeinen Wahlrecht wurde den Abgeordneten des 4. Landtags dadurch erleichtert, daß der Ausschuß ein Gegenmittel gegen seine möglichen Gefahren im ungleichen Wahlrecht gefunden hatte. Zwar sollten alle wählen, aber auch verhindert werden, daß die Masse von Demagogen geleitet ihre Mehrheit für ihre Sonderinteressen auf Kosten der Minderheit ausnutzen konnte. Darum wurde vorgeschlagen, die Wahlberechtigten in drei verschiedenen großen Klassen wählen zu lassen. Die Wahl nach Klassen und damit das ungleiche Wahlrecht war im übrigen auch in der revidierten Städteordnung von 1831 für zulässig erklärt worden, wobei der Gesetzgeber aber an Berufsstände gedacht hatte²⁾. Ständische Unterschiede lehnten die Rheinländer ab, aber das allgemeine Staatsbürger-tum bedeutete nicht die „chimärische Idee sozialer Egalität“, wie der Ausschußbericht betonte. Gab es keine Unterschiede zwischen Ständen, so gab es doch Unterschiede in der Steuerleistung, und sie sollten bei der Bildung der Klassen zur Geltung kommen. In der Steuerleistung sahen die Abgeordneten das Kennzeichen der sozialen Bedeutung, sie war ihnen ein besserer Maßstab als das Einkommen, dessen amtliche Feststellung nach ihrer Meinung zu Schädigungen des Kredits führen und Gehässigkeiten hervorrufen konnte. Die Höchstbesteuerten und die Geringbesteuerten sollten je eine Klasse für sich bilden und zwischen sie als zweite Klasse die in einem mittleren Maß Besteuerten treten. Es sollte jedoch nicht mehr wie in Frankreich und Baden ein fester Prozentsatz der Einwohner zu den Höchstbesteuerten gehören, sondern wie Jacobi empfohlen hatte, nur diejenigen großen Steuerzahler, die zusammen das erste Drittel der Steuern in der Gemeinde aufbrachten. Auch die 2. und die 3. Klasse hatte je ein Drittel der

1) Protokoll der Sitzung vom 20. Dezember 1833.

2) § 52: „Die Verteilung (der Wähler) kann ferner in solchen Städten, worin die verschiedenen Verhältnisse der Einwohner es rätlich machen, nach Klassen der Bürger geschehen, welche aus der Beschäftigung oder Lebensweise derselben hervorgehen.“ Preußische Gesetzessammlung 1831, Nr. 3.

Steuern aufzubringen¹⁾). Bei der Bildung der Klassen sollten übrigens alle direkten Steuern berücksichtigt werden, Grund-, Gewerbe- und Klassensteuer. In den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten sollten jedem 6 Taler als sein Beitrag zu dieser Steuer angerechnet werden. Das mußte sich zugunsten der Fabrikanten auswirken, die relativ hohe Gewerbesteuer zahlten, während Beamte ohne Grundbesitz mit nur 6 Talern indirekten Steuern in die unterste Klasse kommen mußten. Man hielt das jedoch für einen Vorteil, weil man von ihnen einen wohltätigen Einfluß auf die anderen Mitglieder der Klasse erwartete.

Die Wahlen sollten aber nicht direkt erfolgen, sondern jede Klasse sollte zunächst die gleiche Zahl von Wahlmännern und diese gemeinsam den Gemeinderat wählen. Die indirekte Wahl war auch früher schon vereinzelt vorgeschlagen worden. Dadurch sollte der Einfluß der Masse weiter beschränkt werden. Diese Bestimmung konnte aber dazu führen, daß die Wahlmänner der untersten Klasse majorisiert wurden und sie unvertreten blieb, wenn sich die Wahlmänner der I. Klasse mit der Mehrheit der Vertreter der zweiten einigten. Die Minderheit der Hochbesteuerten konnte so den ganzen Gemeinderat beherrschen. Der Ausschuß wollte das dadurch verhindern, daß er verlangte, ein Drittel der Gemeindevertreter müsse aus der 3. Klasse gewählt werden. Diese Vorschrift fand jedoch nicht die Zustimmung des Plenums. Eine Mehrheit von 42 gegen 27 hielt das Interesse der Niedrigbesteuerten für nicht so groß, daß ihre Vertretung gesetzlich gesichert werden müsse. Vergeblich protestierten der Trierer Oberbürgermeister Haw und der Kreuznacher Notar Potthoff in Separatvoten gegen diesen Beschluß, der den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz bedrohe. Daß durch die indirekte Wahl das Stimmrecht der 3. Klasse auf Null reduziert werden konnte und die Interessen zahlreicher Staatsbürger, in manchen Gemeinden von mehr als 50%, unvertreten blieben, war für sie der Anlaß, das ungleiche Wahlrecht überhaupt abzulehnen und ein beschränktes Wahlrecht vorzuziehen, das allen Aktivbürgern gleiche Rechte gab.

Die Mehrheit der Abgeordneten dachte anders und stimmte dem Dreiklassenwahlrecht zu. Ein Antrag, nur 2 Klassen zu bilden und den Höchstbesteuerten zwei Drittel der Sitze zu garantieren, fand keinen Beifall; er wollte verhindern, daß unter Umständen ein einziger Steuerzahler, der allein ein Drittel der Steuern in der Gemeinde zahlte, ein Drittel der Wahlmänner ernannte. Mit dem Abgeordneten Lensing sah der Landtag im Dreiklassenwahlrecht das richtige Mittel, den Übergang des allgemeinen Wahlrechts in die „Autokratie der Menge“ zu verhindern, ohne doch die untere Klasse zu verletzen, und den Mittelweg zwischen „plutokratischer Oligarchie“ und „absoluter Demokratie“.

¹⁾ Wörtlich lautete § 36: „Zur Wahl des Gemeinderates werden sämtliche Aktivbürger in drei Klassen geteilt, die sich nach den Steuerbeiträgen abstufen, so daß die Höchstbesteuerten bis zur Summe eines Drittels aller in der Gemeinde aufkommenden Steuern die 1. Klasse bilden. Die 2. Klasse nimmt ebenso diejenigen Aktivbürger auf, welche das nächstfolgende Drittel dieser Steuern zahlen, und der dritten werden die Geringstbesteuerten zugezählt, welche zusammen das letzte Drittel sämtlicher der Gemeinde aufliegenden direkten Steuern entrichten.“

Das Wahlrecht, das der 4. rheinische Landtag 1833 der Regierung für die Gemeindeordnung vorschlug, stimmte in Form und Motiven völlig mit dem Dreiklassenwahlrecht von 1849 überein. 1833 wie 1849, was noch zu zeigen ist, sollte das ungleiche Wahlrecht das allgemeine Wahlrecht für das Bürgertum ungefährlich machen, und beidemale konnten die Stimmen der Mehrheit, der 3. Klasse, durch die indirekte Wahl wirkungslos werden. In beiden Fällen wurden die Klassen so gebildet, daß auf jede ein Steuerdrittel entfiel. Der Verzicht auf die Steuerleistung überhaupt als Bedingung für das Wahlrecht 1849 bedeutete gegenüber den Vorschlägen von 1833 so gut wie keine Erweiterung. Das Dreiklassenwahlrecht von 1845 war dagegen nicht nur ungleiches, sondern auch beschränktes Wahlrecht, läßt sich also nicht als Gegenmittel gegen das allgemeine Wahlrecht erklären; dafür durften nach ihm die Klassen direkt wählen. Der Weg vom Entwurf von 1833 zum Gesetz von 1845 ist in einem späteren Kapitel darzustellen.

Dieselben Motive wie im Rheinland führten dreieinhalb Jahre später in Baden zum gleichen Vorschlag. Die Gemeindeordnung von 1831 hatte wieder die Wahlberechtigten in drei gleich große Klassen eingeteilt und aus jeder ein Drittel des Bürgerausschusses wählen lassen¹⁾. Das wollte 1837 eine Regierungsvorlage dahin ändern, daß die Mitglieder jeder Klasse zusammen je ein Drittel des besteuerten Kapitals aller Wähler besitzen sollten²⁾. Der Landtag lehnte ab, weil er darin mit Rotteck einen Verstoß gegen die in der Verfassung garantierte Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte sah. Er beschloß statt dessen in Anlehnung an einen anderen Vorschlag der Regierung, daß die Klassen nicht mehr wie bisher je ein Drittel der Bürger umfassen sollten, sondern die erste ein Sechstel, die zweite zwei und die dritte drei Sechstel. Jede Klasse sollte ein Drittel des Ausschusses wählen, und zwar zu gleichen Teilen aus jeder Klasse³⁾. Ein ungleiches und Dreiklassenwahlrecht war das auch, und hier dürfte der Grund für die Ansicht liegen, Preußen habe 1845 das Dreiklassenwahlrecht von Baden übernommen⁴⁾. Dagegen ist festzuhalten, daß der Entwurf des rheinischen Landtags drei Jahre früher entstanden war und sich an ältere Entwürfe rheinischer Beamter anschließen konnte.

Es bleibt noch die Frage zu beantworten, welcher Abgeordneter 1833 aus den verschiedenen Plänen für ein allgemeines, ungleiches Wahlrecht das Dreiklassen-

¹⁾ § 28 der Gemeindeordnung, die Anfang der dreißiger Jahre auch im preußischen Innenministerium bei Beratungen herangezogen wurde. Ein vom Außenministerium 1831 zugesandtes Exemplar DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 74, vol. 2, ein weiteres ebd. Nr. 83; in ihm § 28 unterstrichen.

²⁾ Stroebe, Gesetzgeberische Entwicklung der Gemeindeverfassung, S. 73 ff.; in § 3 hieß es: „... werden die Klassen, aus welchen der Bürgerausschuß zu wählen ist, in der Art gebildet, daß die nach der Größe ihrer Steuerkapitalien einzureihenden wahlberechtigten Bürger jeder Klasse miteinander den dritten Teil des Steuerkapitals aller wahlberechtigten Bürger besitzen.“

³⁾ Änderungsgesetz zur Gemeindeordnung von 1831 vom 3. August 1837, § 3; Stroebe, a.a.O., S. 81.

⁴⁾ Heffter, Deutsche Selbstverwaltung, S. 229.

wahlrecht formte. Es kann kein anderer in Frage kommen als der Berichterstatter des 2. Ausschusses im Plenum, der Solinger Landrat Georg von Hauer. Er hatte seit 1823 an allen Beratungen der rheinischen Regierungen über die Kommunalordnung teilgenommen, die Oberpräsidenten betrachteten ihn als ersten Sachverständigen der Provinz. Von der Koblenzer Konferenz von 1824 kannte er die Gutachten Jacobis, als Teilnehmer an den Beratungen seiner vorgesetzten Regierung in Düsseldorf die dortigen Klassenwahlpläne von 1823 und Ulmensteins. Auf die Kritik Haws und Potthoffs am ungleichen Wahlrecht antwortete er selbst, „er sehe die Beschlüsse des Ausschusses geschmäht, an deren Fassung er den meisten Teil gehabt¹⁾“. Das Dreiklassenwahlrecht paßte zu seinen früheren Äußerungen. Schon 1824 hatte er die Berücksichtigung „nicht bloß des numerischen Verhältnisses, sondern auch der Intelligenz und des Besitztums“ gefordert²⁾. Mit seinem Vorschlag wollte er die alte Forderung der Publizistik erfüllen: nach seinen eigenen Worten entsprach das Dreiklassenwahlrecht „der Natur des gesellschaftlichen Verhältnisses“. Er liebte es im übrigen, sich in seinen Denkschriften auf antike Beispiele zu berufen, und besonders gern zitierte er lange Partien aus Cicero, z. B. für die Notwendigkeit einer Gemeindevertretung als aus den Massen herausgehobene Intelligenz³⁾. An Cicero mag er auch gedacht haben, als er das allgemeine und ungleiche Wahlrecht vorschlug: *ita nec prohibebatur quisquam iure suffragii et is valebat in suffragio plurimum, cuius plurimum intererat esse in optimo statu civitatem*⁴⁾.

II. Teil

Wahlrechtsanschauungen im Rheinland in der politischen Bewegung der vierziger Jahre

1. Abschnitt

Erörterungen in der Publizistik

a) *Die Wahlrechtstheorie des großbürgerlichen Liberalismus*

Nachdem die erste Phase des preußischen Verfassungskampfes mit dem Gesetz über die Provinzialstände abgeschlossen war, erschöpfte sich die politische Aktivi-

¹⁾ Verhandlungen über die Gemeindeordnung, I. Abt., S. 124; eine angekündigte „Rechtfertigung und Widerlegung“, die Hauer zu den Akten geben wollte, findet sich weder bei den Originalprotokollen, StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, Nr. 366, 367, noch bei den Akten des Innenministeriums. Das von ihm geführte Protokoll der Ausschußsitzungen gibt nur die jeweils behandelten §§ an.

²⁾ StA Düsseldorf, Reg. Düsseldorf CB I 40, Nr. 3 vol. II, vgl. o. S. 52.

³⁾ Gutachten vom 28. Mai 1833, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5438; das Zitat aus *de re publica* I, 27, 43.

⁴⁾ *De re publica* II, 22 über die Klasseneinteilung des Servius Tullius.

tät der Rheinländer in den zwanziger und dreißiger Jahren darin, die Sonderstellung der Rheinprovinz im preußischen Staat, ihre besondere Rechts- und Sozialordnung zu erhalten. Beim Tode Friedrich Wilhelms III. im Jahre 1840 schien dieses Ziel erreicht: der Landtagsabschied von 1839 hatte die Gültigkeit des französischen Rechts förmlich anerkannt¹⁾, und die Einführung einer neuen Kommunalordnung wurde immer noch durch den Widerstand der Landtage und Beamten verhindert. Umstritten war dagegen seit 1837 das Verhältnis Preußens zur katholischen Kirche, das zahllose Schriften abhandelten. Hier brachte der Regierungsantritt Friedrich Wilhelms IV. eine Lösung, die den Wünschen der Rheinländer entsprach. Der Thronwechsel war aber zugleich der Anlaß, den Kampf um die Einführung einer Verfassung von neuem aufzunehmen. Die Initiative lag bei den ostpreußischen Liberalen, die schon 1840 auf dem Königsberger Landtag die Verfassungsfrage aufgriffen, doch bald schlossen sich ihnen rheinische Politiker an.

Die Männer, die jetzt die politischen Forderungen der Rheinländer anmeldeten, kamen jedoch aus einem anderen Lebenskreis als jene, die sich zwischen 1815 und 1820 in ihren Schriften für Verfassung und Volksvertretung eingesetzt hatten. Benzenberg, Görres, zum Bach, die publizistisch wirkenden Beamten, sie alle hatten zum Bildungsbürgertum gehört, genauso, wie die liberalen Wortführer im übrigen Deutschland. Sie hatten zwar bei ihren Bemühungen, ein Wahlrecht zu schaffen, das den gesellschaftlichen Verhältnissen entsprach, stets die im Rheinland führende Schicht der großen Gewerbetreibenden besonders berücksichtigt, aber dabei doch versucht, auch möglichst viele Staatsbürger mit nur geringem Besitz an den Wahlen teilnehmen zu lassen. Nun aber meldeten sich die erfolgreichen Fabrikanten und Kaufleute selber zu Wort und forderten ein Wahlrecht, in dem ihre gesellschaftliche Bedeutung zum Ausdruck kommen sollte. In den verflossenen zwanzig Jahren war diese noch größer geworden, hatte doch die beginnende Industrialisierung Deutschland am stärksten am Rhein erfaßt²⁾. Um so mehr spürte die neu entstandene Oberschicht, die sich vom eigentlichen bürgerlichen Mittelstand abzuheben begann, das Mißverhältnis zwischen ihrer wirtschaftlichen Macht und ihren politischen Rechten. Zwar hatte die rheinische Wirtschaft von der preußischen Zollvereinspolitik profitiert, doch entsprach die Wirtschaftspolitik im allgemeinen nicht ihren Bedürfnissen. Die Unternehmer klagten über die Einmischungen der Bürokratie, deren Schwerfälligkeit die Entwicklung der Wirtschaft verzögere und die wirtschaftsfördernde Maßnahme wie die staatliche Beteiligung am Eisenbahnbau und die Erleichterung der Gründung von Aktiengesellschaften ablehne. Sie erhoben den Vorwurf, daß das preußische Steuersystem die Rheinprovinz stärker belaste als die übrigen Provinzen, und sie wehrten sich dagegen, daß die Abneigung gegen den revolutio-

¹⁾ Die Rheinprovinz 1815—1915, S. 172 f.

²⁾ Zahlenangaben über die wirtschaftliche Entwicklung bis 1848 bei Droz, *Libéralisme rhénan*, S. 217f.

nären Ursprung des belgischen Staates den Abschluß eines preußisch-belgischen Handelsvertrages mit seinen Vorteilen für die rheinische Wirtschaft verhindere; eine ständig wachsende Zahl von Fabrikanten verlangte außerdem den Übergang vom Freihandel zum Schutzzoll¹⁾. Berücksichtigung ihrer Wünsche konnten sie nur erwarten, wenn sie selbst maßgeblichen Einfluß auf die preußische Politik erhielten. Dazu brauchten sie eine Verfassung und ein Parlament. Um ihre Forderungen vorzubringen und zu begründen, wandten sie sich selbst an die Öffentlichkeit, was die größere Pressefreiheit in den ersten Jahren nach 1840 erleichterte. In den letzten acht Jahren vor der Märzrevolution waren es vor allem fünf Persönlichkeiten, die als Sprecher dieses großbürgerlichen Liberalismus, zu dem es in Deutschland sonst kaum eine Parallele gab, hervortraten: David Hansemann aus Aachen, Ludolf Camphausen aus Köln, Hermann von Beckerath aus Krefeld, August von der Heydt aus Elberfeld und Gustav Mevissen aus Dülken. Von ihnen suchten Hansemann und in geringerem Maß Mevissen und Beckerath mit Schriften und Zeitungsartikeln zu wirken, während die anderen sich darauf beschränkten, ihre Ansichten in den Provinziallandtagen vorzutragen. Unterstützung fanden sie bei dem Historiker v. Sybel und in einer von ihnen abhängigen Presse, vor allem in der Kölnischen Zeitung, auf die Camphausen einen gewissen Einfluß ausübte.

Das große Selbstbewußtsein dieses Besitzbürgertums zeigt sich besonders bei David Hansemann, dem Textilkaufmann, Gründer der Aachener Feuerversicherung, Hauptaktionär der Rheinischen Eisenbahn, der sein politisches und wirtschaftspolitisches Programm bereits in den dreißiger Jahren in großen Umrissen vorgelegt hatte²⁾, nachdem er es schon 1830 unter dem Eindruck der Juli-revolution Friedrich Wilhelm III. in einer vertraulichen Denkschrift entwickelt hatte, die er 1845 veröffentlichte³⁾; eine weitere Denkschrift aus dem Sommer 1840 blieb unvollendet, bietet aber wesentliche Aufschlüsse über seine politischen Gedanken im Vormärz⁴⁾. Dort findet sich auch der Grundsatz ausgesprochen, daß „Besitztum die Grundlage des Wahlrechts“ sein solle⁵⁾. Hansemann ist ganz damit einverstanden, daß in Preußen nur ein geringer Teil der Staatsbürger wählen darf. Eine „Herrschaft der Examinierten ohne Besitz“ lehnt er nachdrücklich ab. Die Gerechtigkeit verlangt aber, daß zwischen den verschiedenen Arten des Besitzes kein Unterschied gemacht wird; gleiches Vermögen, ob in Grund und Boden, Geld oder gewerblichen Anlagen, soll gleiche Rechte geben. Er wendet

¹⁾ Vgl. Die Rheinprovinz 1815—1915, S. 212, S. 678 ff., S. 692; Droz, a.a.O., S. 236 ff.

²⁾ Preußen und Frankreich. Staatswirtschaftlich und politisch unter vorzüglicher Berücksichtigung der Rheinprovinz; zitiert nach der 2. Auflage von 1833.

³⁾ Über Preußens Lage und Politik am Ende des Jahres 1830; zitiert 1830 nach der Ausgabe von Hansen, Rhein. Briefe und Akten I; im gleichen Jahr erschien „Die politischen Tagesfragen mit Rücksicht auf den rheinischen Landtag.“

⁴⁾ Veröffentlicht von Hansen, a.a.O., S. 197—268; zitiert 1840.

⁵⁾ 1840, S. 257.

sich jedoch gegen einen Vermögenszensus und sieht nur im Beitrag zu den direkten Staatssteuern einen Maßstab für den Umfang des Besitztums¹⁾). Von der amtlichen Feststellung des Vermögens befürchtet er „Streit und Gehässigkeit²⁾“. Der Zensus soll nicht zu niedrig bemessen werden, im allgemeinen soll auf 200 bis 250 Einwohner ein Wahlberechtigter kommen. In Elberfeld würde unter dieser Bedingung die Entrichtung von 50 Talern Steuern wahlberechtigt machen, während das Wahlgesetz von 1824 selbst für das passive Wahlrecht nur 30 Taler verlangte, dafür aber nicht alle Steuern anrechnet³⁾). Hansemann will also den Anteil der Wähler an der Einwohnerzahl noch wesentlich verringern, etwa in Köln mit rund 80000 Einwohnern nur 400 wählen lassen; dagegen gab es nach geltendem Recht selbst in Düsseldorf auf 128 Einwohner einen Wähler⁴⁾). Nur sehr vermögende Leute konnten diesen Zensus erreichen. Sie sollten allerdings den Abgeordneten direkt wählen. Indirekte Wahl verringert nach Hansemanns Ansicht das Interesse an der Wahl, und wer so wenig politisches Verständnis hat, daß er nicht den geeigneten Mann zum Abgeordneten wählen kann, wird auch nicht den geeigneten Wahlmann wählen⁵⁾).

Zur Begründung dieses stark beschränkten Wahlrechts verwendet Hansemann weitgehend Argumente der rationalistischen Wahlrechtstheorie. Auch er geht davon aus, daß nur die Vernunft die Ordnung des Staates bestimmen soll⁶⁾). Als Ziel des Staates gilt ihm die Freiheit, die in der „Herrschaft des Gesetzes“ besteht und durch die die freie Bewegung des Individuums in seiner Sphäre garantiert wird⁷⁾). Darauf ist bei der Gestaltung des Wahlrechts Rücksicht zu nehmen. Die Vernunft gebietet, nur solche Einrichtungen im Staatsleben aufkommen zu lassen, die der Anerkennung und Herrschaft der Menschenrechte Dauer geben. Wenn alle Staatsbürger bei den Angelegenheiten des Staates mitwirken dürfen, ist die Erhaltung der Freiheit gefährdet. Die Herrschaft der Massen durch das allgemeine Wahlrecht gilt als Herrschaft der Unvernunft. Als Beweis dient die Schreckensherrschaft der Jakobiner. „Wähler von untergeordneter sozialer Stellung oder mit höchst unbeträchtlichem Besitztum verderben oft die Freiheit entweder durch Trägheit, die sie abhält, ihre politischen Rechte auszuüben, oder durch Schwäche und Bestechlichkeit, die besonderen Interessen zugänglich sind⁸⁾.“ Hansemann unterscheidet zwischen den allgemeinen Menschenrechten,

¹⁾ 1830, S. 54.

²⁾ Denkschrift zur Kommunalordnung, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 323, II. Nach dem preussischen Steuersystem sagte ein Steuerzensus nichts über die Vermögenslage aus; die Grundsteuer wurde ein für allemal festgesetzt, und die Gewerbesteuer richtete sich nach der Betriebsgröße und nach dem Umsatz, nicht nach dem erzielten Gewinn.

³⁾ 1840, S. 257 u. Anm.

⁴⁾ Vgl. o. S. 42.

⁵⁾ 1830, S. 54.

⁶⁾ Preußen und Frankreich, S. 215, S. 230; 1840, S. 226.

⁷⁾ 1840, S. 239.

⁸⁾ 1840, S. 257.

die jedem zukommen, und den politischen Rechten, die an Bedingungen geknüpft sind, von denen die Einsicht in die Notwendigkeit der Herrschaft der Vernunft die wichtigste ist. Frauen und Kinder sind daher schon von Natur von ihnen ausgeschlossen¹⁾. Damit aber auch diejenigen, die zwar Einsicht, jedoch nur wenig Vermögen besitzen, zu politischem Einfluß gelangen, gehört zu den allgemeinen Menschenrechten das Recht, frei seine Meinung zu äußern. Es ermöglicht jedem, mit seinen Ansichten auf die Wähler einzuwirken und zu versuchen, sie dazu zu bringen, daß sie ihre Stimme in seinem Sinn abgeben²⁾. Die „großen Talente“ vermögen sich so durchzusetzen, und Hansemann ist auch bereit, ihnen einen Sitz im Parlament zu gewähren: für das passive Wahlrecht soll es keine Beschränkung durch einen Zensus geben³⁾. So soll wirklich die „Herrschaft des Verstandes durch das Organ der Fähigsten des Landes“ aufgerichtet werden, und scharf weist er den Vorwurf zurück, das beschränkte Wahlrecht schaffe eine „Vermögensaristokratie mit Ausschließung des Talents⁴⁾“.

Sein Vorbild für diese Anschauungen findet Hansemann, der sich übrigens nur selten auf andere Autoren beruft, nicht in den Schriften der älteren Theoretiker der rationalistischen Staatslehre, sondern im Frankreich der Julimonarchie und in Belgien. Dort wurde der hohe Steuerzensus für das Wahlrecht gefordert, den er für Preußen vorschlug, dort stand die Zahl der Wahlberechtigten im festen Verhältnis zur Einwohnerzahl des Wahlbezirks⁵⁾, dort gab es aber auch das allgemeine passive Wahlrecht. In der Begründung seiner Ansichten stimmt er in vielen Punkten mit dem Hauptvertreter des französischen Liberalismus unter Louis Philippe, mit Guizot, überein. Auch Guizot spricht von der Souveränität der Gerechtigkeit und Vernunft⁶⁾ und sieht sie durch das allgemeine Wahlrecht bedroht, wie schon Constant vor ihm⁷⁾. Desgleichen unterscheidet er zwischen politischen und Menschenrechten⁸⁾. Wenn Hansemann betont, daß das Wahlrecht jedem Staatsbürger erreichbar sein muß, daß es ein Recht und kein Privileg ist, so finden sich Parallelen bei Guizot⁹⁾. Spricht er davon, daß die Besitzlosen durch „Fleiß, Sparsamkeit, Geschicklichkeit und Glück“ ja politische Rechte erwerben könnten, so fordert Guizot sie auf, „Enrichissez-vous par le travail et vous deviendrez électeurs!“ Der Zustand der offenen Gesellschaft, in dem sich

¹⁾ 1840, S. 237.

²⁾ 1840, S. 239.

³⁾ 1830, S. 57; 1840, S. 239.

⁴⁾ 1840, S. 238.

⁵⁾ Wenn zu wenige Bürger den Zensus erreichten, sollten die nach ihnen Höchstbesteuerten wahlberechtigt werden; für diesen Vorschlag, 1840, S. 277, vgl. Meyer, Parlamentarisches Wahlrecht, S. 143.

⁶⁾ Guizot, *Du gouvernement de la France*, S. 201f.; Bagge, *Idées politiques*, S. 165.

⁷⁾ Vgl. Schapiro, *Liberalism*, S. 155.

⁸⁾ *Du gouvernement*, S. XXXVI; *Die Demokratie in den neueren Gesellschaften*, S. 30. Diese Unterscheidung zuerst bei Thouret 1791, vgl. Meyer, a.a.O., S. 70.

⁹⁾ *Du gouvernement*, S. 85.

Frankreich wie Westdeutschland befanden, rechtfertigte diese Haltung. Hansemann war selbst vom Handlungsreisenden zum Unternehmer aufgestiegen.

Die Verwandtschaft der Gedanken Hansemanns und der französischen Liberalen zeigt sich besonders deutlich in einem weiteren Punkt. Wie vor ihm Benzenberg, dessen Werk „Über Provinzialverfassung“ er unter seinen Quellen für „Preußen und Frankreich“ anführt, bezeichnet Hansemann den Zensus als das Mittel, den bürgerlichen Mittelstand zur entscheidenden politischen Kraft zu machen, die die Ordnung des Staates erhält¹⁾. Weil es den Mittelstand an die Macht bringt, nennt er das französische, aber auch das englische Wahlrecht seit der Reform von 1832 vorbildlich. Von der Herrschaft des Mittelstandes, der *classes moyennes*, auf dem Weg über das Wahlrecht ist auch in der französischen Publizistik seit Royer-Collard immer wieder die Rede²⁾; 1837 erscheint Eduard Alletz die Macht der Mittelklassen als eine neue Demokratie³⁾. Sind für Guizot Reichtum, Zahl und die durch den wirtschaftlichen Erfolg bewiesene Tüchtigkeit die entscheidenden Gründe für den Herrschaftsanspruch des Bürgertums⁴⁾, so sagt Hansemann, die Kraft des Mittelstandes bestehe im „vereinigten Verhältnis von Anzahl, Vermögen und Bildung⁵⁾“.

Die hohen Steuersätze, die Hansemann wie in Frankreich zur Bedingung für das Wahlrecht machen will, zeigen jedoch, daß er und die Franzosen nur einen sehr kleinen Teil des Volkes zum Mittelstand zählen, daß der Gesichtspunkt der Anzahl also neben dem des Vermögens nur wenig bedeutet. Im wesentlichen ist es das besitzende Bürgertum, das den Mittelstand ausmacht. Zwar heißt es einmal, unter dieser Bezeichnung solle der „höhere Bürgerstand mitverstanden sein⁶⁾“, aber es wird nicht recht klar, wieweit kleinbürgerliche Schichten überhaupt noch zum Mittelstand gehören können, wenn allein die hohe Steuerleistung dessen Angehörige kennzeichnet. Außer dem Zensus hat Hansemann kein anderes Mittel, den Mittelstand aus dem Volk herauszuheben, im Grunde definiert er ihn als die Schicht derer, die den von ihm für das Wahlrecht geforderten Steuersatz bezahlen. Die Abgrenzung nach oben, gegenüber der alten Aristokratie, ist auch sehr verschwommen. Nur in Umrissen läßt sich bei Hansemann die Anschauung Guizots erkennen, daß zum Mittelstand gehört, wer nicht völlig im Erwerb der notwendigen Mittel zur Sicherung seiner Existenz aufgeht, so daß er Zeit zum Nachdenken hat, wer dabei aber nicht ein so großes Vermögen besitzt, daß er von dessen Ertrag gesichert leben kann, ohne zu wirtschaftlicher Betätigung genötigt zu sein.

¹⁾ Preußen und Frankreich, S. 199, S. 201, S. 207, S. 223, S. 234; 1840, S. 218.

²⁾ Bagge, a.a.O., S. 140; Schapiro, a.a.O., S. 229.

³⁾ *De la démocratie nouvelle ou des mœurs et de la puissance des classes moyennes en France*; rezensiert von Guizot.

⁴⁾ Schapiro, a.a.O., S. 232.

⁵⁾ Preußen und Frankreich, S. 234.

⁶⁾ 1840, S. 218 Anm.

Bei der Begründung des Zensus besteht jedoch ein gewisser Unterschied zwischen dem Rheinländer und den Franzosen. Sie verwenden vorwiegend die alten Argumente des Rationalismus: das Bürgertum soll herrschen, weil es die Gewähr für eine vernünftige Regierung gibt, entscheidend ist seine „capacité¹⁾“. Das führt auch Hansemann an, aber für ihn ist es nicht so wichtig. Weniger ihre vernünftige Erkenntnis als ihr Interesse wird die reichen Bürger zu Verteidigern von „Stabilität und Ordnung“ machen; denn von politischen Unruhen und Regierungswechseln können sie nur erwarten, in ihrem Erwerb behindert zu werden und am Ende sogar Vermögensverluste zu erleiden. Vor allem aber stellt er einen Gedanken in den Mittelpunkt, um den Anspruch des Mittelstandes auf die Leitung des Staates zu begründen, nämlich die Notwendigkeit der Übereinstimmung von gesellschaftlicher und staatlicher Ordnung. Die Verfassung soll nichts anderes sein als die „Anerkennung der in den politischen und bürgerlichen Verhältnissen vorgegangenen Veränderungen²⁾“, heißt es schon 1833. Diese Anerkennung erfolgt dadurch, daß der Staat sich auf die kräftigste gesellschaftliche Schicht stützt, die er als die „echte Majorität und wahre Kraft des Staates“ bezeichnet³⁾. Diese Schicht ist eben der Mittelstand. Das Wahlrecht wird zum Mittel, der in der Gesellschaft führenden Klasse den Einfluß auf die Politik zu geben und zu sichern, der ihr zusteht, der Steuerzensus läßt weniger die Fähigkeit als den „Grad des Einflusses der Beschäftigungen“ erkennen⁴⁾, über den Ausschluß vom Wahlrecht entscheidet die „untergeordnete soziale Stellung⁵⁾“. Keine schärfere Kritik an einem Wahlrecht ist möglich als die, daß es „keineswegs auf den Zustand der bürgerlichen Gesellschaft gegründet“ ist⁶⁾. Damit bringt Hansemann wie vor ihm andere Rheinländer einen neuen Gesichtspunkt in die Auseinandersetzungen um das Wahlrecht. Es kommt nun nicht sosehr darauf an, daß es der Vernunft oder der Geschichte entspricht, sondern auf seine Übereinstimmung mit der Gesellschaftsordnung. 1837 erkennt auch Guizot, daß die Bedingungen für das Stimmrecht sich mit der Entwicklung der Gesellschaft ändern⁷⁾, ohne aber so scharf zu formulieren wie Hansemann. Lorenz v. Stein hat diese Wahlrechtstheorie dann in den vierziger Jahren systematisch entwickelt und im Anschluß an französische Theoretiker des Sozialismus die These aufgestellt, daß gesellschaftliche Veränderungen Verfassungsänderungen bewirken⁸⁾.

¹⁾ Vgl. Guizots Artikel „Elections“ in der Encyclopédie progressive von 1826; Pouthas, Guizot pendant la Restauration, S. 323.

²⁾ Preußen und Frankreich, S. 208.

³⁾ 1830, S. 17, S. 47, S. 54, S. 78; Preußen und Frankreich, S. 199.

⁴⁾ 1830, S. 54.

⁵⁾ 1840, S. 257.

⁶⁾ 1830, S. 30.

⁷⁾ Die Demokratie in den neueren Gesellschaften, S. 31f.

⁸⁾ Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts, S. 7; vgl. Stein, Sozialismus und Kommunismus, 2. Aufl., S. 63, S. 66f.

Diese Argumentation schließt ein, daß unter anderen gesellschaftlichen Bedingungen eine andere Schicht mit Recht die Leitung des Staates innegehabt hat, und das gibt Hansemann zu. Er ist mit der Herrschaft des Adels einverstanden, solange der Adel die „echte Majorität“ ist und über die größten Mittel verfügt. Um nachzuweisen, daß das nicht mehr der Fall ist, führt er Beispiele für die Verschuldung der adligen Güter in einigen Provinzen an¹⁾. Andererseits haben aber diejenigen Adligen, die ihren Besitz behalten haben, durchaus Anspruch auf hervorragenden politischen Einfluß. Sie sollen ihn in einem Oberhaus ausüben²⁾. Einen dauernden Gegensatz zwischen Adel und Bürgertum lehnt er ab, es gibt für ihn keine zwei Nationen wie für Guizot, sondern alle sind zur politischen Führung berufen, die in der Gesellschaft einen hervorragenden Platz einnehmen. Darum soll auch ein Bürger, der sich durch Verdienste und Vermögen so auszeichnet wie ein mächtiger Angehöriger des alten Adels, ebenfalls in das Oberhaus berufen werden.

Hansemann begründet seine Forderung an den Staat, sich auf die führende Kraft der Gesellschaft zu stützen, mit der Aufgabe des Staates, Macht zu entwickeln, ein Gedanke, der den Franzosen fehlt. Die Verfassung soll die Macht des Staates nach außen steigern. Preußen kann es sich nicht leisten, daß andere Staaten bessere Verfassungseinrichtungen besitzen, es wird im Verhältnis zu ihnen an Macht und Ansehen verlieren³⁾. Entscheidend aber ist, daß kein Staat Machtpolitik treiben kann, wenn die führende Gesellschaftsschicht im Gegensatz zur Staatsführung steht. Das ist in Preußen der Fall, und eine Änderung wird erst eintreten, wenn ein Wahlrecht geschaffen wird, das dem bürgerlichen Mittelstand den überragenden politischen Einfluß gibt. Im Gegensatz zum älteren Liberalismus versteht Hansemann den Staat durchaus als Machtstaat und deutet damit bereits den späteren Weg des Nationalliberalismus an⁴⁾.

Nach westeuropäischem Vorbild verbindet Hansemann das beschränkte, direkte mit dem gleichen Wahlrecht. Die Unterscheidung von Ständen widerspricht der Gleichheit der Staatsbürger. Vor allem schwächt sie den Staat, weil die Rivalität zwischen den Ständen Kraft verbraucht, und sie steht im Gegensatz zur Gesellschaft, in der jeder jederzeit jeden Beruf ergreifen kann und nichts den Fabrikanten hindert, ein Gut zu erwerben, oder den Gutsbesitzer, eine Fabrik zu errichten⁵⁾. Die Abgeordneten sollen nicht Stände vertreten, sie sollen auch nicht nur die Vertreter der allein wahlberechtigten „echten Majorität“, sondern des ganzen Volkes sein. Zur Freiheit gehört, daß jedes Interesse vom Parlament berücksichtigt wird, auch das der ärmeren Volksklassen. Darum sollen alle Wahl-

¹⁾ Preußen und Frankreich, S. 221.

²⁾ 1840, S. 250 ff.

³⁾ Preußen und Frankreich, S. 197.

⁴⁾ Dieser Gedanke besonders 1830, S. 15, S. 27, S. 51, S. 72; 1840, S. 217, S. 219; vgl. Wahl, HZ 104, S. 13, S. 62.

⁵⁾ 1830, S. 54.

kreise möglichst die gleiche Einwohnerzahl haben, so daß auf jeweils die gleiche Zahl von Staatsbürgern ein Abgeordneter kommt, darum neigt Hansemann dazu, die Zahl der Wahlberechtigten in ein festes Verhältnis zur Einwohnerzahl zu setzen. Auch die Steuerleistung soll ohne Bedeutung bei der Verteilung der Mandate sein, gibt es doch bei der wichtigsten Staatslast, dem Wehrdienst, keinen Unterschied zwischen Armen und Reichen¹⁾.

Wie schon andere Rheinländer vor ihm ist Hansemann aber ebenfalls zu Zugeständnissen an die Anhänger des ungleichen Wahlrechts bereit, wenn das Übergewicht des Mittelstandes dadurch nicht gefährdet wird. Schon das gleiche Wahlrecht schließt eine Graduierung der Rechte nicht aus. Das aktive Wahlrecht für die zweite Kammer gilt als größeres Recht als das für die Wahl der Provinzialvertretung und dieses wieder als größer als das Kommunalwahlrecht: für jede Stufe soll daher ein anderer Zensus gelten²⁾. Die ganz großen Besitzer sollen im Oberhaus eine besondere Vertretung finden. Besonders in der Gemeinde ist er bereit, Besitzunterschiede durch unterschiedliche politische Rechte zum Ausdruck zu bringen. So sollen 1828 die Höchstbesteuerten den Bürgermeister direkt, die übrigen Wahlberechtigten ihn indirekt durch den von ihnen gewählten Gemeinderat wählen; außerdem sollen hohe Ausgaben und neue Kommunalsteuern von den Höchstbesteuerten genehmigt werden³⁾. Später schlägt er geradezu ein ungleiches Wahlrecht mit unterschiedlichem Gewicht der Stimmen vor: „Auch mag, auf gleiche Verschiedenheit gegründet, eine gewisse Klasse Besitzender verhältnismäßig eine größere Zahl Gemeindevertreter erwählen als eine andere Klasse⁴⁾.“ Dasselbe Prinzip hatte der Landtag von 1833 mit dem Dreiklassenwahlrecht verfolgt, und vielleicht denkt Hansemann bei diesen Worten daran. Er will mit diesem Vorschlag dem König entgegenkommen, dessen Neigung zum historisch begründeten ungleichen ständischen Wahlrecht bekannt war, wie auch die Abgeordneten des 4. Landtags vielleicht daran gedacht haben, sich mit der Klassenwahl der Städteordnung von 1831 anzupassen.

Dieselbe Absicht bestimmt Hansemanns Vorschläge von 1840 für die Wahl der Bezirksstände. Er hält am Begriff des landständischen Adels fest und rechnet dazu alle adligen Besitzer unteilbarer Güter von festgesetzter Mindestgröße. Sie sollen nicht nur, wie übrigens auch die Universitäten, einen Teil der Mitglieder des Oberhauses wählen⁵⁾, sondern auch eigene Abgeordnete in den Bezirksständen erhalten, bei denen ein Zweikammersystem nicht sinnvoll ist; den Namen dieses Organs paßt er ebenfalls historischen Vorstellungen an. Außerdem sollen die geborenen und die vom König ernannten Angehörigen der ersten Kammer in den

¹⁾ 1830, S. 56.

²⁾ 1840, S. 257.

³⁾ Entwurf einer Gemeindeordnung, § 101 ff., StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 323 II; der zweite Vorschlag 1840 wiederholt, ähnlich das französische Munizipalgesetz von 1837, § 42.

⁴⁾ 1840, S. 247.

⁵⁾ 1840, S. 256f.

Ständen ihres Wohnbezirks Sitz und Stimme erhalten. Bei der Wahl der anderen Abgeordneten soll das Wahlrecht zwar nicht mehr von der Tätigkeit in Gewerbe oder Landwirtschaft abhängig gemacht werden, bei der Bildung der Wahlkreise soll jedoch auf die „ähnlichen Erwerbsverhältnisse der Wähler“ Rücksicht genommen werden. Die großen Städte sollen eigene Wahlkreise bilden, Mittelstädte aber nicht mit den umliegenden Landgemeinden, sondern mit anderen Städten zusammengefaßt werden, und nur die Wähler in den Kleinstädten sollen ihren Abgeordneten zusammen mit der Landbevölkerung wählen. Ganz dasselbe hatte schon zum Bach 1819 vorgeschlagen. Alle Abgeordneten sollen aber ein einheitliches Parlament bilden, Abstimmungen nach Ständen ausgeschlossen sein.

Auf diese Pläne für ein halb ständisches Wahlrecht ist Hansemann später öffentlich nicht zurückgekommen. Die Hoffnungen, die die Liberalen 1840 auf Friedrich Wilhelm IV. gesetzt hatten, erwiesen sich bald als unbegründet. 1845 veröffentlichte er darum die Denkschrift von 1830, die das gleiche Zensuswahlrecht der Länder Westeuropas forderte. Daß mit der Erfüllung dieser Forderung in Preußen vorerst nicht zu rechnen war, wußte der Politiker Hansemann. In seiner Wirksamkeit als Abgeordneter des rheinischen Landtags seit 1845 stellte er sie darum zurück und suchte das geltende Wahlrecht im Sinn seiner Pläne für die Wahl der Bezirksstände umzugestalten. Mit ihm konnte er sich dann abfinden, wenn das Wahlrecht im 2. Stand nicht vom Besitz eines Rittergutes, sondern nur vom Wert des Grundbesitzes abhängig gemacht wurde¹⁾ und im 3. und 4. Stand alle Angehörigen der „echten Majorität“ zu den Wahlen zugelassen wurden, gleichgültig, womit sie das Vermögen erwarben, das ihnen Einfluß gab²⁾. Nötig war ferner, die Abgeordneten gerechter auf die Stände zu verteilen, wenn nicht nach der Kopffzahl, so wenigstens nach der Steuerleistung; er verglich ebenfalls den Beitrag der beiden ersten Stände zu den Staatslasten mit dem der Städte und Landgemeinden. Auch über das bestehende Wahlverfahren glaubte Hansemann sein Ziel erreichen zu können, daß die Gruppe der Gesellschaft, zu der er gehörte und die im Rheinland wie in Westeuropa die bedeutendste war, das Großbürgertum der Fabrikanten und Kaufleute, die Leitung des Staates übernahm.

Den Wahlrechtsanschauungen Hansemanns kommt von den rheinischen Liberalen der Historiker Heinrich von Sybel am nächsten; sein Vater war Regierungsrat in Düsseldorf und Gutsbesitzer und gehörte dem Landtag von 1845 als Abgeordneter der Ritterschaft an. Von seinem Marburger Lehrstuhl aus griff Sybel, der zuerst als Privatdozent in Bonn gelehrt hatte, im Februar 1847 in die rheinische Politik ein. In einer politischen Abhandlung, die er in Düsseldorf erscheinen ließ, behandelte er die politischen Strömungen im Rheinland, vor allem die Haltung des katholischen Adels, der er seine eigenen liberalen Ansich-

¹⁾ Preußen und Frankreich, S. 219.

²⁾ Diesem Ziel dienen seine Vorschläge in den „Politischen Tagesfragen“, S. 11, S. 28 ff.

ten, auch über das Wahlrecht, entgegenstellte¹⁾. Über den politischen Zweck hinaus wollte er damit der Orientierung der Öffentlichkeit über den Konstitutionalismus dienen.

Sybel's wichtigste Forderung an das Wahlrecht ist, daß es mit dem Zustand der Kultur, nicht mit irgendwelchen abstrakten Prinzipien, seien sie ein historisches Ideal oder der Grundsatz der Volkssouveränität, übereinstimmt²⁾. Diese Forderung ist auch für ihn dann erfüllt, wenn durch das Wahlrecht die „wirkliche Intelligenz und Macht des Landes“, die „alles durchdringende Kraft“, die den Staat trägt, in die Kammer gebracht wird³⁾. Diese Macht sind die Besitzer der großen Vermögen, die an die Stelle des Adels getreten sind, und wenn im Mittelalter die Gutsbesitzer mit Recht einen politischen Vorrang beanspruchen konnten, „so ist es ein ganz entsprechendes Lob einer modernen Verfassung, wenn sie den Kapitalisten eine hervorragende Stellung zuweist⁴⁾.“ Das Zensuswahlrecht soll allen politische Rechte geben, die zu dieser führenden Schicht gehören, es muß darum alle Steuern anrechnen. Gutsbesitzer und Fabrikanten gehören zur selben Gruppe der Gesellschaft, in den politischen Rechten einen Unterschied zwischen ihnen zu machen, ist ein „geschichtlicher Aberglauben“. „Geistige Kräfte“, die nicht zu ihnen gehören, sollen wie bei Hansemann durch das allgemeine passive Wahlrecht in das Parlament kommen können; darin sieht er auch eine Möglichkeit, den egoistischen Einfluß der Industrie zu verringern, den er nicht leugnet⁵⁾.

Das allgemeine aktive Wahlrecht lehnt Sybel unter Hinweis auf die Gefahren des Kommunismus und demokratischen Radikalismus ab. Diese Ablehnung ist jedoch nicht grundsätzlich. Er sieht die Zeit kommen, daß neben dem Kapital die „Arbeitskraft Anteil an der politischen Macht“ erhalten muß⁶⁾. Er ist bereit, Kapital und Arbeit als gleichberechtigt anzuerkennen, wie es die Theoretiker des frühen Sozialismus forderten, und verweist auf die englischen Gewerkschaften als Organisationsform der Arbeit. Diese Haltung ist nur die Konsequenz aus der grundsätzlichen Erkenntnis der sozialen Bedingtheit des Wahlrechts. Wenn es der Arbeiterschaft gelingt, mit ihrer Arbeit dieselbe Bedeutung zu gewinnen wie die Kapitalisten, wofür Anzeichen in England sichtbar werden, hat sie Anspruch auf politische Rechte. Dieser Gedanke ist auch Hansemann nicht völlig fremd. Er ist einmal bereit, die Bedeutung der Arbeitervereinigungen dadurch anzuerkennen, daß ihre Vorsteher das Wahlrecht stellvertretend für das von allen

¹⁾ „Die politischen Parteien der Rheinprovinz in ihrem Verhältnis zur preußischen Verfassung.“

²⁾ A.a.O., S. 60; 20 Jahre später vertrat Sybel im wesentlichen noch denselben Standpunkt, vgl. seine Rede im Norddeutschen Reichstag 1867, Stenogr. Ber. I, S. 427f.

³⁾ a.a.O., S. 42, S. 67.

⁴⁾ a.a.O., S. 38.

⁵⁾ a.a.O., S. 78.

⁶⁾ a.a.O., S. 68.

Mitgliedern gemeinsam besessene Kapital ausüben¹⁾). Die Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit bedeutet ja längst noch nicht, daß jeder Kapitalist und jeder Arbeiter gleichen Einfluß bei der Wahl erhalten sollen, sondern es genügt, wenn durch ein ungleiches Wahlrecht die Masse der Arbeiter ebenso viele Abgeordnete erhält wie die geringe Zahl der Unternehmer.

Überhaupt spricht Sybel sich an keiner Stelle für das gleiche Wahlrecht aus, das nur von der Kopfzahl ausgeht. Allerdings weist er die Bemühungen des Adels zurück, das bestehende ungleiche Wahlrecht zu erhalten, und zeigt, daß die Provinzialstände weder historisch begründet sind, noch die Forderung nach einem organischen Aufbau der Volksvertretung auf Ständen und Korporationen erfüllen. Die Anerkennung von Vorrechten der Grundbesitzer sei nicht „ur-germanisch“, sondern das Ergebnis spätantiker und mittelalterlicher Rechtsvorstellungen und Wirtschaftsformen, Stände aber gebe es nicht mehr, wenn jeder täglich seinen Beruf wechseln könne. Die einzigen unterhalb des Staates noch bestehenden Organismen seien die Gemeinden. Nur von ihnen aus sei ein organischer Aufbau der Volksvertretung noch möglich. Sybel ist dieser Lösung nicht abgeneigt. Wenn die Gemeinden wirklich autonom sind, will er ihnen die Wahlen zur Deputiertenkammer übertragen, in der es dann, ganz wie nach Hansemanns Vorschlag von 1840, zwar keinen 3. und 4. Stand mehr, aber doch noch getrennt gewählte Abgeordnete der Städte und Landgemeinden gibt. Offen bleibt, ob die Wahlen direkt von den Einwohnern der Gemeinde oder von den Gemeinderäten ausgehen sollen und wie der Gemeinderat zu wählen ist²⁾).

Für die Wahl der Abgeordneten durch die Gemeinden fand Sybel ein Vorbild in der „Politik“ Dahlmanns, der seit 1842 in Bonn lehrte. Er hatte 1835 ebenfalls erklärt, daß die ständische Gliederung des Parlaments überholt sei, weil es keine echten, d. h. abgeschlossenen Stände mehr gebe, die Zusammensetzung der Volksvertretung nur nach der Kopfzahl oder der Steuerkraft der Wähler aber abgelehnt³⁾. Statt der Stände sollten die sich selbst verwaltenden örtlichen Korporationen dem Wahlrecht zugrunde gelegt werden: jede Gemeinde oder, wo diese zu klein war, jeder Gemeindeverband sollte einen Abgeordneten entsenden. Für das aktive Wahlrecht forderte er einen mäßigen Zensus. Außerdem sah Dahlmann aber in den Städten in Geistlichkeit, Lehrerkollegien, Gerichtshöfen und „gewerblichen Körperschaften“ noch echte Korporationen und wollte sie wenigstens bei den Kommunalwahlen berücksichtigen⁴⁾. Bei ihm fand sich ebenfalls der Gedanke, die Vorsteher solcher „Körperschaften“ stellvertretend für ihre Mitglieder wählen zu lassen. Vor allem vertrat aber auch Dahlmann die eine Forderung, die für die Rheinländer längst die wichtigste war: „Der Mittel-

¹⁾ 1840, S. 257.

²⁾ Die politischen Parteien, S. 47.

³⁾ Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt. §§ 142, 151.

⁴⁾ Ebd. § 248.

stand bildet den Kern der Bevölkerung . . . Ihn hat jede Regierung vornehmlich zu beachten, denn in ihm ruht gegenwärtig der Schwerpunkt des Staates.“

Die Gedanken Hansemanns und Sybels erscheinen auch in den Artikeln, in denen sich die Kölnische Zeitung, das wichtigste Organ des rheinischen Liberalismus, zum Wahlrecht äußerte. Ihre leitenden Redakteure waren zwar seit 1842 keine Rheinländer, doch standen sie unter dem Einfluß führender Politiker; vor allem Camphausen und Beckerath benutzten sie, um ihre Gedanken in die Öffentlichkeit zu tragen¹⁾. Das Programm ist wieder dasselbe: die neue Gesellschaftsordnung verlangt die ihr entsprechende Staatsform, und darum ist eine Verfassung nötig, bei der diejenigen Klassen der Nation bevorzugt werden, „auf welchen ihre Hauptstärke beruht, die die Mitte zwischen der Aristokratie und der Masse einnehmen²⁾“. Der Hinweis fehlt nicht, daß die Volksvertretung die Macht Preußens stärken und ihm die Möglichkeit zur Hegemonie in Deutschland geben wird³⁾. Wähler und Gewählte sollen durch Besitz ihr Interesse an der Erhaltung der Gesellschaftsordnung und der Staatsverfassung beweisen. Es findet sich auch ein neues Argument gegen das allgemeine Wahlrecht: man sieht in ihm nicht so sehr eine Gefahr, weil es die radikale Partei an die Macht bringen könnte, sondern weil davon im Gegenteil die konservativen Gegner der Liberalen begünstigt würden; deshalb seien die Legitimisten in Frankreich ebenso dafür eingetreten wie die Jakobiner. „Ultra-aristokratische Tendenzen haben in einer solchen absoluten Gleichheit politischer Rechte nie Schranken gefunden, vielmehr oft Förderung⁴⁾“. Diese Überlegung sollte in Preußen nach 1848 bei Konservativen und Liberalen noch eine große Rolle spielen. Im Rheinland befürchtet man vom allgemeinen Wahlrecht vor allem eine Stärkung der ultramontanen Katholiken, weil man den Einfluß der Priester auf die Massen zu kennen glaubt; in der Tat hat sich die katholische Partei auch 1846 überall für einen möglichst niedrigen Zensus bei den Gemeindewahlen eingesetzt⁵⁾.

Ähnlich wie Hansemann ist auch die Kölnische Zeitung geneigt, das Wahlrecht für die Provinziallandtage als Grundlage eines preußischen parlamentarischen Wahlrechts anzuerkennen, wenn es in einigen Punkten den rheinischen Wünschen angepaßt wird. Hauptforderung ist wie stets, daß alle Staatsbürger mit einem gewissen Besitz ohne Rücksicht auf ihren Beruf an den Wahlen teilnehmen sollen. Es besteht sogar die Bereitschaft, die Beschränkung des Wahlrechts auf Grundbesitzer hinzunehmen⁶⁾. Für nachteilig hält man, daß die „Vertreter des

¹⁾ Grundlegend Buchheim, Die Stellung der Kölnischen Zeitung im vormärzlichen rheinischen Liberalismus; für die Wahlrechtsanschauungen vgl. bei ihm S. 180—194, S. 382—404.

²⁾ Köln. Ztg. 1847, Nr. 94; 1843, Nr. 43, „Vom Niederrhein“, wahrscheinlich ein Artikel Beckeraths, der spätere Aufsätze so zeichnet.

³⁾ Köln. Ztg. 1845, Nr. 332.

⁴⁾ Köln. Ztg. 1843, Nr. 43, Beckerath?

⁵⁾ Rhein. Briefe u. Akten, II, 1 Nr. 165.

⁶⁾ Köln. Ztg. 1842, Nr. 194; anders eine Berliner Korrespondenz 1847, Nr. 94.

geistigen Lebens“, Richter, Geistliche und Lehrer, weder wählen noch gewählt werden können; denn nicht nur die „materiellen Berufskreise“ sollen berücksichtigt werden. Auf der anderen Seite ist die Klage häufig, daß durch die große Zahl der Abgeordneten der Gutsbesitzer und Bauern die Industrie von ständiger Majorisierung bedroht und alle Entwicklung gehemmt wird, so daß eine Vergrößerung der Kompetenz der Landtage nicht einmal wünschenswert scheint¹⁾. Grundsätzliche Angriffe gegen das ungleiche Wahlrecht finden sich nicht.

In der Kölnischen Zeitung entwickelt auch Gustav Mevissen, der jüngste unter den führenden rheinischen Liberalen von 1848, Vorschläge für eine Reform des Landtagswahlrechts²⁾. Er verlangt, daß die Stände „nach ihrer wahren heutigen Bedeutung“ im Landtag vertreten werden. Einen Maßstab für die Bedeutung sieht er wie alle Rheinländer im Anteil am Steueraufkommen, nach ihm soll sich der Anteil der Stände an der Zahl der Abgeordneten grundsätzlich richten. Zum 2. Stand sollen alle Grundbesitzer gehören, deren Besitz einen bestimmten Umfang übersteigt, wie es die rheinischen Notabeln schon 1822 vorgeschlagen hatten. Die Abgeordneten des 3. und 4. Standes sollen weiterhin von den Städten und Landgemeinden gewählt werden, doch ohne Beschränkung auf Gewerbetreibende und Landwirte. Er verweist darauf, daß nach der Gemeindeordnung von 1845 das Wahlrecht auch nur von der Steuerleistung, nicht vom Beruf abhängig gemacht wird. Mit der zukünftigen Wahl der Abgeordneten durch die nach dem Dreiklassenwahlrecht gewählten Gemeindevertretungen scheint er einverstanden. Daß nur Grundbesitzer wählbar sind, gibt er zu, weil diese Bedingung von Angehörigen aller Berufe erfüllt werden kann. Im ganzen schlägt er somit ein Wahlrecht vor, bei dem nur noch Steuerleistung und Wohnsitz über die Zugehörigkeit zu einem Stand entscheiden und den höchstbesteuerten Grundbesitzern das Vorrecht zugestanden wird, eigene Abgeordnete zu wählen³⁾.

Hinter diesen Vorschlägen stehen dieselben Gedanken wie bei Hansemann und Sybel. Die Notwendigkeit der Volksvertretung ergibt sich aus den Veränderungen der Gesellschaftsordnung, die gesellschaftliche Entwicklung muß eine angemessene staatliche Entwicklung hervorrufen⁴⁾. Wesentliches Kennzeichen der neuen Zeit ist die Entstehung der Industrie als „neue soziale Macht“⁵⁾. Träger des Staates soll eine „zahlreiche Mittelklasse“ sein, der größte Besitz ist das „wahre Fundament des Staates“, doch fügt er hinzu, „mit der größten Intelligenz verbunden“. Stärker als Hansemann betont er die Verbindung wirtschaftlicher

¹⁾ Köln. Ztg. 1842, Nr. 3, 154, 294.

²⁾ 7 Artikel „Zur preußischen Verfassungsfrage“ anlässlich der ersten Einberufung des Vereinigten Landtags 1847, darunter „Das Repräsentativsystem und die Stände“, herausgegeben von Hansen, G. v. Mevissen II (Quellenband), S. 201—228. Dort auch mehrere von ihm nicht veröffentlichte Aufsätze.

³⁾ Hansen, a.a.O., S. 214—218.

⁴⁾ Ebd., S. 88.

⁵⁾ Ebd., S. 84, S. 86, S. 90, S. 227.

Macht mit geistigen Fähigkeiten. Nicht allein, weil er eine starke Stellung in der Gesellschaft einnimmt, sondern weil er „zum Nachdenken“ getrieben wird, die Möglichkeit „zum Ideentausch“ hat, soll der unabhängige Fabrikant die politische Führung übernehmen. Mevissen beschäftigte sich selbst als Autodidakt mit philosophischen und literarischen Problemen.

Die Forderung nach einem Wahlrecht, das die Regierung unter die Kontrolle des bürgerlichen Mittelstandes bringt, erscheint somit als das wesentliche Kennzeichen der Wahlrechtsanschauungen des rheinischen Liberalismus der vierziger Jahre, soweit sie in publizistischen Äußerungen sichtbar werden. Die erfolgreichen Unternehmer wollen politische Macht, und sie geben das zu. Bei der Begründung ihrer Vorschläge treten die Argumente aus der rationalistischen oder historischen Staatslehre, die in der ersten Phase des preußischen Verfassungskampfes die Wahlrechtsanschauungen der Rheinländer bestimmt hatten, stark zurück. Es ist ihnen gleichgültig, ob das preußische Parlament aus gleichen oder aus ungleichen Wahlen unter Fortbestand angeblich historisch begründeter Stände hervorgeht, wenn nur das Schwergewicht bei der führenden Kraft der Gesellschaft liegt, beim reichen Bürgertum, zu dem sie gehören. Ihr neuer Gedanke ist, das Zensuswahlrecht mit der Notwendigkeit der Übereinstimmung von Staats- und Gesellschaftsordnung zu begründen. Schon Benzenberg und Görres haben dies vorbereitet. Nur in Westeuropa gab es Parallelen, aus denen Lorenz v. Stein dann seine Wahlrechtstheorie ableitete. Wenn dagegen der süddeutsche Liberalismus die Beschränkung des Wahlrechts auf die wohlhabenden Bürger forderte, so war für ihn doch nicht maßgebend, daß der Besitz Kennzeichen einer führenden Stellung in der Gesellschaft war, sondern daß er ein „unabhängiges Urteil und die charaktervolle Entwicklung der Persönlichkeit“ ermöglichte¹⁾. Dieser Unterschied zeigt, daß die Ansicht, der deutsche Liberalismus sei „nicht aus den Klasseninteressen eines reichen und selbstbewußten Bürgertums, sondern aus den Schulbegriffen der Gelehrten“ entstanden²⁾, für den rheinischen Liberalismus nur mit Einschränkungen gilt. Freilich wird man Hansemann und den anderen auch nicht voll gerecht, wenn man in ihren Vorschlägen nur den Willen sieht, den Staat dem „Konkurrenzkapitalismus und Bourgeoisie-Egoismus³⁾“ auszuliefern. Gewiß erwarten sie von der Einführung einer Verfassung in Preußen einen weiteren wirtschaftlichen Aufstieg und die Möglichkeit zu neuen Gewinnen⁴⁾. Wesentlich aber ist, daß sie vor allem den Rechtsstaat zu schaffen suchen, der dem Wohl aller Glieder dient und in dem auch die Macht, die sie für sich durch das Wahlrecht erstreben, eine Grenze findet. Wenn sie Freiheit, Herrschaft der Gesetze und Anerkennung der Menschenrechte fordern, haben sie ein größeres Anliegen als die bloße Befriedigung eines Klassen-

¹⁾ Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts, S. 5.

²⁾ Treitschke, Deutsche Geschichte, II, S. 15.

³⁾ So Schilfert von Hansemann; Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts, S. 157.

⁴⁾ Dieser Gedanke am stärksten in Hansemanns „Preußen und Frankreich“.

interesses. Dazu kommt ihre Bereitschaft, jedem politischen Einfluß zuzugestehen, der seine soziale Bedeutung beweist, auch wenn er nicht zum Bürgertum gehört. Das sind einmal die adligen Gutsbesitzer in Altpreußen, auf der anderen Seite kann es aber auch die an Zahl ständig wachsende Arbeiterschaft sein, wie Sybels Äußerungen zeigen. Wenn sie sich organisiert, bietet das ungleiche Wahlrecht die Möglichkeit, sie an politischen Entscheidungen im Verhältnis zu ihrer Bedeutung zu beteiligen. Dieser Gedanke bestimmt die Wahlrechtsanschauungen einer anderen Gruppe von Rheinländern, die ihre politischen Ideen in Anlehnung an die Staatsphilosophie Hegels entwickeln.

b) *Der Einfluß Hegels*

Das gebildete deutsche Bürgertum stand seit den zwanziger Jahren unter dem Einfluß der Philosophie Hegels¹⁾. Von der großen Wirkung, die sie durch ihre strenge Logik ausübte, wurde auch der junge Mevissen erfaßt. Das wird deutlich, wenn er die Veränderungen der Gesellschaftsordnung auf die Bewegung des „konsequent fortschreitenden Zeitgeistes“ zurückführt, so daß die Anpassung der Volksvertretung an die gesellschaftliche Entwicklung bedeutet, sie mit dieser Bewegung in Übereinstimmung zu bringen²⁾. Sein philosophisches Interesse brachte den jungen Fabrikanten in Köln in Verbindung mit einer Gruppe junger Intellektueller, deren politische Anschauungen ebenfalls von der Philosophie Hegels beeinflußt waren und die eine Verfassung erstrebten, die seine Gedanken verwirklichen sollte. Beim Zerfall der Schule Hegels hatten sich die meisten von ihnen der hegelschen Linken angeschlossen. 1841 entstand bei ihnen der Gedanke, ihre Ideen durch eine Zeitung an die Öffentlichkeit zu tragen. Die Rheinische Zeitung, die von 1842 bis März 1843 in Köln erscheinen durfte, diente dieser Aufgabe. Mevissen war an ihrer Gründung und Leitung beteiligt, ihr Chefredakteur wurde Karl Marx.

Die Wahlrechtsanschauungen dieser jungen Leute schlossen sich zunächst eng an Gedanken Hegels an. Hegel hatte den für die Rheinländer so wichtigen Begriff der Gesellschaft herausgestellt und gegenüber dem Staat abgegrenzt. In seiner Lehre von der gesetzgebenden Gewalt fand er in den Ständen als deren Organ beide Bereiche miteinander verknüpft: in ihnen komme „der eigene Wille der . . . bürgerlichen Gesellschaft in Beziehung auf den Staat zur Existenz³⁾“. Für die Forderung, die Ordnung der Gesellschaft bei der Bildung der gesetzgebenden Körperschaft zu berücksichtigen, konnten die Rheinländer sich auf diese Ansicht Hegels berufen. Freilich sollten die Stände nach seiner Meinung zwischen Staat und Gesellschaft vermitteln, nach dem Willen der Rheinländer aber die Kräfte der Gesellschaft im Staat repräsentieren. Wohl aber stimmte es wieder mit ihren

¹⁾ Für Beispiele vgl. Löwenstein, Hegels Staatsidee, S. 69 ff.

²⁾ Hansen, Mevissen, II, S. 209.

³⁾ Rechtsphilosophie, § 301; vgl. Rosenzweig, Hegel und der Staat, II, S. 151 ff.

Ideen überein, daß Hegel einmal geäußert hatte, man solle bei Wahlen darauf sehen, was ein Bürger in der bürgerlichen Ordnung gelte¹⁾).

Für Hegel standen die Individuen in der bürgerlichen Gesellschaft aber nicht isoliert, sondern waren in Korporationen und Ständen mit gemeinsamen Interessen zusammengeschlossen. Diese Gliederung der Gesellschaft sollte im gesetzgebenden Organ des Staates wiederkehren. Er hatte unterschieden zwischen dem allgemeinen Stand derer, die ohne Arbeit von ihrem Vermögen lebten oder für ihre Dienste vom Staat besoldet wurden, und den „privaten“ Ständen des Ackerbaus und des Gewerbes, zu dem Handwerker, Fabrikanten und Kaufleute als Untergruppen gehörten²⁾. Nur die „privaten“ Stände sollten in den politischen Ständen vertreten werden, weil nur sie besondere Interessen hätten, während der allgemeine Stand, vornehmlich die Beamten, sich stets von den gemeinsamen Interessen aller leiten lasse³⁾. Besondere Abgeordnete zu wählen, hatte Hegel jedoch für „etwas Überflüssiges“ gehalten; die Interessen der Landwirtschaft sollten in der I. Kammer von den größten Grundbesitzern, die des Gewerbes in der zweiten von den Vorstehern der Genossenschaften und Korporationen vertreten werden, zu denen sich die Angehörigen der drei Gruppen vereinigten; Bedingung für die Wahl zu solchen Ämtern in berufsständischen Organisationen sollte Vermögen sein.

An diese Ideen knüpften die Junghegelianer am Rhein an. Ausdrücklich verwarf Karl Marx das gleiche Wahlrecht: man sollte bei der Bildung der Volksvertretung nicht „von den wirklich vorhandenen Unterschieden abstrahieren“, sondern „an die wirklichen, durch die innere Konstruktion des Staates geschaffenen und bedingten Unterschiede anknüpfen“⁴⁾. Nur die Pseudostände der preußischen Landtage lehnte er ab, und seine Kritik stimmte ganz mit den Vorwürfen Hansemanns überein. Sie richtete sich gegen die Bevorzugung des Grundbesitzes und gegen die Beschränkung der Wählbarkeit auf bestimmte Berufe; die Berechnung fehlte nicht, daß die Berliner Grundbesitzer bei einem Eigentum im Wert von 100 Millionen Talern 3 Abgeordnete wählten, die brandenburgischen Rittergutsbesitzer mit 90 Millionen dagegen 20. Außerdem aber wandte er sich dagegen, daß die „Intelligenz“ weder wahlberechtigt noch wählbar sei. Suchten die liberalen Unternehmer den Einfluß des Bürgertums durch eine Reform des Wahlrechts zu verstärken, so wollte Marx, daß der „politischen Intelligenz“, zu der er sich rechnete, Einfluß gewährt wurde. Zur Begründung diente ihm das Argument, das Hegel verwandt hatte, um den entscheidenden Einfluß der Beamten auf die Gesetzgebung zu rechtfertigen: wie dort der allgemeine Stand, so stand bei Marx die „politische Intelligenz“ über den „Sonderinteressen“. Die

¹⁾ Aufsatz über die württembergischen Landstände, Werke, ed. Lasson, VII, S. 176.

²⁾ Rechtsphilosophie, §§ 203—205.

³⁾ Ebd., §§ 303, 306—308.

⁴⁾ Die ständischen Ausschüsse in Preußen. Rheinische Zeitung 1842, Nr. 345 = Marx-Engels-Gesamtausgabe, I, 1, S. 323 ff.; das Zitat S. 325.

von Hegel geforderte ständische Gliederung der Volksvertretung war ihm zu dieser Zeit noch nicht fragwürdig.

Das Prinzip, bei der Bildung der zweiten Kammer von berufsständischen Organisationen auszugehen, bot die Möglichkeit, allen berufstätigen Staatsbürgern politische Rechte zu gewähren. Hegel selbst hatte das nicht getan: er hatte den Bauern gar keinen Einfluß zugestanden und sich nicht darüber geäußert, an welche Bedingungen die Mitgliedschaft und das Stimmrecht in einer der Korporationen des Gewerbestandes geknüpft werden sollte; nur einmal hatte er die Geschicklichkeit als einzige Voraussetzung für die Aufnahme genannt¹⁾. Wer „unter das Maß einer gewissen Subsistenzweise“ herabgesunken war, gehörte für ihn nicht zur bürgerlichen Gesellschaft und ihren Korporationen²⁾.

Das von Hegel entworfene Bild der Gesellschaft stimmte aber nicht mehr mit der Wirklichkeit überein. Die Industrialisierung gerade des nördlichen Rheinlandes war weiter fortgeschritten und hatte die Zahl der Arbeiter stark vermehrt. Wer dort aus der Philosophie Hegels ein politisches Programm zu machen versuchte, mußte sich mit der Frage auseinandersetzen, ob man die Arbeiter noch länger als außerhalb der Gesellschaft stehend betrachten konnte, ob sie nicht vielmehr durch ihre Isolierung eine Gefahr bildeten. Sollten die Kammern wirklich ein Spiegelbild der Gesellschaft sein, dann mußten die Vertreter aller Staatsbürger in ihnen einen Platz finden. Der Fortschritt des Zeitgeistes forderte dann, Hegels Entwurf einer Ständekammer entsprechend fortzubilden. Alle Rheinländer, deren politisches Denken von Hegel bestimmt wurde, haben sich dafür entschieden. Sie erkannten den Anspruch aller Staatsbürger auf politische Mitbestimmung innerhalb der berufsständischen Ordnung an, sie suchten das allgemeine Wahlrecht mit dem ungleichen zu verbinden. Umstritten war nur, ob das sofort geschehen konnte oder ob zuvor die politische Bildung der unteren Klassen gehoben werden mußte.

Während Marx zur Zeit seiner Tätigkeit für die Rheinische Zeitung auf diese Frage nicht einging, sprach ein anderer Mitarbeiter, der Pädagoge Karl Mager aus Solingen, von einer Verfassung, in der jeder Staatsbürger seinen Platz finden sollte³⁾. In der Selbstverwaltung der Gemeinden, später der Provinzen, nach dem Vorbild der Schweiz sollte man beginnen, alle an den Entscheidungen zu beteiligen, um so das Volk allmählich zu politischer Mündigkeit zu erziehen. Grundsätzlich verwarf er aber das „Kopfzahlregiment“, bei dem die „Dummen und Besitzlosen den Gescheiten und Reichen das Gesetz machen“.

Ein nicht mehr fernes Ziel war das allgemeine Wahlrecht auch für den Westfalen Brüggemann, der maßgeblich an der Rheinischen Zeitung mitgewirkt hatte⁴⁾ und 1845 die Redaktion der Kölnischen Zeitung übernahm. Er rechnete

¹⁾ Rechtsphilosophie, § 253.

²⁾ Ebd., §§ 243, 244.

³⁾ März 1843; Rheinische Briefe und Akten, I, Nr. 212, S. 497 ff.

⁴⁾ Gothein, Verfassungs- und Wirtschaftsgeschichte Kölns, S. 470.

damit, daß die politische Bildung bald so weit fortschreiten werde, daß allen Staatsbürgern das Wahlrecht zuerkannt werden könne¹⁾. 1846 verteidigte er das gegen die Kritik seines badischen Korrespondenten, der die Unbeständigkeit der Wähler bei den Landtagswahlen auf den zu niedrigen Zensus zurückgeführt hatte²⁾. Ein Programm für ein Wahlrecht nach Ständen, das die „politische Mündigkeit bei allen Gliedern des Gemeindewohls“ anerkannte, hatte er bereits 1843 vor der Übernahme der Redaktion entwickelt³⁾. Die Ablehnung des gleichen Wahlrechts begründete er mit den französischen Erfahrungen. Die Schrecken der Jakobinerherrschaft führte er auf das allgemeine, gleiche Wahlrecht zurück, während die Verbindung von Gleichheit und Beschränkung seit 1830 eine „Plutokratie“ habe entstehen lassen, die früher oder später die „Revolution der Proletarier“ hervorrufen müsse⁴⁾. Später bezeichnete er eine Oligarchie der Reichen, die nur ihren persönlichen Einfluß vermehren wollten, als das Ergebnis der Julirevolution⁵⁾. Statt dessen sollten die Wahlen von freien Assoziationen der Berufsgruppen in den Gemeinden ihren Ausgang nehmen, ein Landesökonomiekollegium der Landwirtschaft und ein Gewerbs- und Handelskollegium die Spitze bilden⁶⁾. Auf Einzelheiten des Wahlrechts ging er nicht ein. 1847 schlug er vor, die erste Kammer des Vereinigten Landtags durch die Aufnahme von Abgeordneten der Universitäten, höheren Beamten, Bischöfen und Vertretern der Magistrate der größten Städte einer berufsständischen Vertretung anzunähern⁷⁾.

Auf Brüggemanns Einfluß dürfte es auch zurückgehen, wenn 1846 zwei aus Bonn datierte Artikel verschiedener Verfasser das allgemeine Wahlrecht forderten⁸⁾. Ihr Anlaß war die Festsetzung des Zensus für die Gemeindewahlen, die ersten nach dem Dreiklassenwahlrecht von 1845. In der Beschränkung des Wahlrechts sahen sie eine Gefahr, weil nicht erkennbar sei, welche politischen Kräfte in den niederen Schichten wirkten, bis sie gewaltsam an die Oberfläche drängten. Sie forderten die Verleihung des Wahlrechts an das Proletariat, weil das die einzige Möglichkeit sei, es an den Staat zu binden und eine weitere Verschärfung des Gegensatzes zwischen arbeitenden und besitzenden Klassen zu verhindern. Die allgemeine Wehrpflicht gab auch nach ihrer Meinung allen einen Anspruch auf politische Mitbestimmung. Mit Mager und Brüggemann stimmten sie darin überein, mit dem allgemeinen Wahlrecht in den Gemeinden als den

¹⁾ Buchheim, Stellung der Kölnischen Zeitung, S. 170.

²⁾ Köln. Ztg. 1846, Nr. 61.

³⁾ Preußens Beruf in der deutschen Staatsentwicklung; das Zitat S. 120.

⁴⁾ Ebd., S. 127.

⁵⁾ Köln. Ztg. 1846, Nr. 38; ein früheres Beispiel dieser Kritik, die sich so sehr von Hansemanns Haltung unterschied, schon Köln. Ztg. 1843, Nr. 43.

⁶⁾ Preußens Beruf, S. 125—129.

⁷⁾ Köln. Ztg. 1847, Nr. 78.

⁸⁾ Köln. Ztg. 1846, Nr. 107, 111.

letzten Grundsteinen des Verfassungsgebäudes zu beginnen. Vom gleichen Wahlrecht war in beiden Artikeln nicht die Rede, auf die Klasseneinteilung der Gemeindeordnung gingen sie nicht ein. Vielleicht betrachteten auch ihre Verfasser die Klassenwahl als eine zeitgemäße Form des ungleichen Wahlrechts, das den Nachteilen der Wahlberechtigung aller Staatsbürger entgegenwirken konnte.

Wie Brüggemann entschied sich auch Mevissen dafür, daß grundsätzlich „alle selbständigen Individuen zur Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten berufen“ seien, und nannte die „gleiche Berechtigung aller eine apodiktische Forderung der Vernunft“¹⁾. Sein hier schon behandelter Entwurf für eine Reform des Landtagswahlrechts sollte nur eine vorübergehende Notlösung sein. Sein letztes Ziel war die Gliederung der Volksvertretung nach Berufsständen, wie er sie bei Hegel fand. Von ihm übernahm er die Einteilung in Handwerker, Fabrikanten und Kaufleute und ländliche Grundbesitzer; dem allgemeinen Stand entsprachen bei ihm die Gruppen der Gelehrten, Künstler und Geistlichen, denen er aber die Entsendung von Vertretern in die Ständeversammlung zugestand²⁾. Wenn so die Unterschiede im Besitz und Beruf berücksichtigt wurden, konnten auch die „unteren Volksklassen“, die nur organisiert ihre Rechte vertreten könnten, am politischen Leben beteiligt werden³⁾. Voraussetzung war aber nach Ansicht Mevissens, daß die berufsständischen Korporationen, die die preußische wie die französische Gesetzgebung beseitigt hatte, wiederhergestellt wurden, ohne dabei der „Bewegung des Zeitgeistes“ entgegenzulaufen, und daß der Staat seine Bürger zu politischer Selbständigkeit erzog. Bis dahin mußte es beim bestehenden Wahlrecht bleiben, so unvollkommen es war. Immerhin sollten die vorhandenen Korporationen in die Wahlen für die Provinziallandtage und damit für den Vereinigten Landtag eingebaut werden. Daher war Mevissen bereit, die Abgeordneten von den Gemeindevertretern nach der Verordnung von 1827 wählen zu lassen, und er schlug vor, Vertreter der Universitäten, vielleicht auch der Kirchen in die erste Kammer des Vereinigten Landtags zu berufen. Auch hohe Beamte wollte er in das Oberhaus aufgenommen haben; anscheinend dachte er daran, die erste Kammer mit dem bestehenden Staatsrat zu verbinden, um dem allgemeinen Stand einen noch größeren Anteil an der Gesetzgebung zu sichern⁴⁾.

Daß die Pläne für ein allgemeines ungleiches Wahlrecht unter dem Eindruck der sozialen Probleme entstanden, die die wachsende Zahl der Proletarier hervorrief, zeigt die Schrift des Bonner Privatdozenten Hugo Hälschner von 1846, in der er sich mit den Ansichten der katholischen Partei auseinandersetzte⁵⁾.

¹⁾ Hansen, Mevissen, II, S. 100, S. 205.

²⁾ Hansen, Mevissen, II, S. 209.

³⁾ Ebd., S. 222.

⁴⁾ Ebd., S. 226f.

⁵⁾ Die preußische Verfassungsfrage und die Politik der rheinischen ritterbürtigen Autonomen.

Mit dem richtigen Wahlrecht konnte nach seiner Ansicht „ein gut Teil der sozialen Fragen“ gelöst werden¹⁾. Er erkannte, daß die Beschränkung der politischen Rechte durch den Zensus den Staat in die Hände einer Klasse brachte, und er bezweifelte, daß sie ihre Interessen dem Wohl der Allgemeinheit unterordnen würde. Frankreich lieferte auch ihm den Beweis für die Gefahren einer solchen Klassenherrschaft. Bei ihr nahm der Staat „eine falsche Stellung zur bürgerlichen Gesellschaft“ ein, er bestritt also Hansemanns Begründung des Zensus mit dem Zustand der Gesellschaft²⁾. Andererseits befürchtete er von der unmittelbaren Vertretung der Berufsstände, daß der Staat zum Spielball der „Parteien der Gesellschaft“ wurde. Diese Gefahr sollte in Übereinstimmung mit Hegel einmal dadurch beseitigt werden, daß die Beamten als allgemeiner Stand gleichberechtigt mit Herrscher und Volksvertretung bei der Gesetzgebung mitwirkten³⁾. Außerdem aber legte er stärkeres Gewicht auf Hegels Forderung, die Abgeordneten der Stände sollten vorher bewiesen haben, daß sie sich von den Interessen der Allgemeinheit leiten ließen⁴⁾. Allein die Tätigkeit in der örtlichen Selbstverwaltung schien ihm das Kennzeichen dafür zu sein⁵⁾. Darum sollten nur die Organe der Gemeinden von den „sozialen Korporationen“ gewählt werden. Sie sollten dann aus ihrer Mitte die Kreisvertretung, diese die Abgeordneten für den Provinziallandtag, dieser endlich die Reichsstände wählen. Anders als bei Hegel sollte das Vermögen aber, wie er ausdrücklich betonte, auf keiner Stufe eine Rolle spielen, weder bei der Mitgliedschaft in einer Korporation, noch für die Wählbarkeit. Gerade die wirtschaftlich Schwachen sollten durch ihren Zusammenschluß zu politischem Einfluß kommen, auf den ihnen ihr Anspruch nicht mehr bestritten wurde. Ebenso wenig sollte aber die Zahl der Wähler den Ausschlag geben, so daß die unteren Klassen auch nicht ein Übergewicht bekommen konnten. Vorschläge, wie die Gemeindevertreter, wenn sie schon nicht „Geld, Steuer oder Zahl“ vertreten sollten, auf die Korporationen zu verteilen waren, machte Hälschner allerdings nicht.

In mehreren Schriften trat seit 1839 auch der Kölner Jakob Venedey, der 1848 in Frankfurt zu den führenden Abgeordneten der Linken gehörte, für das allgemeine Wahlrecht ein. In den Provinziallandtagen sah er nur eine Vertretung der „reicheren Klassen und Untertanen“, denen die preußische Regierung einen Anteil an der „Ausbeutung der großen Masse“ gestatte⁶⁾. Voraussetzung für das allgemeine Wahlrecht war ihm aber die Umgestaltung des preußischen Schul- und Heerwesens; denn „mit Untertanen, die eine preußische Schul-, Militär- und Beamtenziehung genossen haben, ist die Demokratie die festeste Stütze

¹⁾ a.a.O., S. 61, S. 67.

²⁾ a.a.O., S. 67.

³⁾ a.a.O., S. 47.

⁴⁾ Vgl. Hegel, Rechtsphilosophie, § 310 f.

⁵⁾ Die preußische Verfassungsfrage, S. 70 ff.

⁶⁾ Preußen und Preußentum, S. 2, S. 163, S. 181 f.

für den Absolutismus der Herrscher¹⁾, eine Überlegung, die auch viele Liberale die Zulassung aller Staatsbürger zu den Wahlen fürchten ließ. Durch freie Korporationen wollte Venedey die Volksfreiheit vorbereiten²⁾. In einer echten ständischen Vertretung sollten dann alle Klassen politische Rechte erhalten. Neben Kaufleuten, Fabrikanten, Handwerkern, Hauseigentümern, Grundbesitzern, Geistlichen, Lehrern, Gelehrten und Künstlern nannte er Fabrikarbeiter und Landarbeiter als eigene Stände³⁾. Früher hatte er allerdings einmal „Wahlen nach getrennten Klassen“ abgelehnt, weil der „macchiavellistische Jesuitismus“ dadurch nach dem Rezept *divide et impera* das Volk beherrschen wolle⁴⁾.

In den letzten Jahren vor dem Ausbruch der Märzrevolution bestand also bei nicht wenigen Publizisten im Rheinland die Bereitschaft, den Massen der kleinen Handwerker, Bauern und Arbeiter einen Einfluß auf die Zusammensetzung der Volksvertretung zuzugestehen, wenn auch die Mehrheit der bürgerlichen Liberalen mit Hansemann die Beschränkung der politischen Rechte auf das wohlhabende Bürgertum erstrebte. In ihrer grundsätzlichen Haltung zum Wahlrecht stimmten beide Gruppen aber überein; es sollte sich nach dem Zustand der Gesellschaft richten. Brüggemann, Hälschner, Mevissen und ihre Gesinnungsgenossen erkannten, daß die sozialen Verhältnisse sich durch die Industrialisierung weiter veränderten und nicht nur das Bürgertum zu einer Macht geworden war. Dem wollten sie Rechnung tragen. Die unteren Klassen galten bereits für so wichtig, daß man die Zerstörung der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung befürchtete, wenn es nicht gelang, sie in die bürgerliche Gesellschaft einzugliedern. Wie früher die Beschränkung des Wahlrechts, so sollte nun seine Verleihung an alle diese Gefahr bannen. Die Übernahme der Gedanken Hegels erleichterte die Entscheidung für das allgemeine Wahlrecht. Wenn man davon ausging, daß die Gesellschaft organisch gegliedert war, mußte man das gleiche Wahlrecht verwerfen. Dann aber bedeutete das allgemeine Wahlrecht keine Gefahr mehr, weil die Gliederung der Wähler in Stände und Klassen es gestattete, die Majorisierung der gesellschaftlich führenden Schichten zu verhindern. Nach welchen Gesichtspunkten das Gewicht der verschiedenen Gruppen bemessen werden sollte, erklärten die Anhänger des allgemeinen Wahlrechts nicht. Hier hatten die bürgerlichen Liberalen in ihrer Auseinandersetzung mit dem Landtagswahlrecht schon längst eine Antwort gegeben. Für sie ließ der Anteil an der Steuerleistung die Bedeutung für Staat und Gesellschaft erkennen. Dieses Prinzip konnte sich mit dem allgemeinen Wahlrecht verbinden, wenn dessen Notwendigkeit auch von den Führern des Bürgertums anerkannt wurde; Anzeichen dafür waren bereits vorhanden.

¹⁾ Ebd., S. 218.

²⁾ Vgl. Nathan, Preußens Verfassung und Verwaltung im Urteil rheinischer 48er, S. 43.

³⁾ 14 Tage Heimatluft, S. 160f.

⁴⁾ Preußen und Preußentum, S. 181.

Unter den Junghegelianern der Rheinischen Zeitung gab es allerdings auch einige, die es nicht für ausreichend hielten, den Arbeitern nur einen Platz in einer berufsständischen Vertretung zu geben. Sie forderten das allgemeine, gleiche Wahlrecht, zum Teil sogar die unmittelbare Demokratie ohne Wahl von Abgeordneten. Die Enttäuschung darüber, daß Friedrich Wilhelm IV. nicht die Reformen vornahm, die sie von ihm erwarteten, führte sie zur Auseinandersetzung mit dem konstitutionell-monarchischen Staatsgedanken und endlich zum „konsequenten Demokratismus“¹⁾. Sie entschieden sich für einen politischen Radikalismus, als dessen Kennzeichen einer von ihnen, Rutenberg, 1842 im Staatslexikon die Forderung nach dem allgemeinen, gleichen Wahlrecht nannte. In einigen Artikeln von Bruno und Edgar Bauer in der Rheinischen Zeitung bereitete sich diese Entscheidung vor. Für den Augenblick lehnte Bruno Bauer zwar noch das allgemeine gleiche Wahlrecht ab und forderte nur, wie Marx, daß die „Aristokratie der Bildung“ auch bei einem beschränkten Wahlrecht in der Volksvertretung zur Geltung komme²⁾. Die Hebung der Volksbildung machte aber nach seiner Meinung letzten Endes die „allgemeine und gleiche Teilnahme am Staat“ unvermeidlich, bei der die zahlenmäßige Mehrheit entschied. Preußen sollte dem Beispiel Athens folgen, für das Salamis die Bedeutung der Befreiungskriege gehabt habe. Auch für seinen Bruder war die unmittelbare Demokratie, an der alle Staatsbürger gleichberechtigt beteiligt sein sollten, nur ein Fernziel³⁾. Er ging auf Rousseau zurück und übernahm seine Argumente gegen die repräsentative Demokratie, gab aber zu, daß die unmittelbare Demokratie voraussetze, daß alle Staatsbürger politische Bildung besitzen. Für ein „halbgebildetes Volk“ schien ihm die Repräsentativverfassung auszureichen.

Erst in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre tauchten diese Gedanken wieder auf, als diese Angehörigen der „politischen Intelligenz“, wie sie sich so gern nannten, die führende Stellung, zu der sie sich berechtigt glaubten, an der Spitze einer demokratischen Volksbewegung zu erringen suchten. Karl Heinzen aus Grevenbroich legte 1847 einen Verfassungsentwurf für eine deutsche „Bundesrepublik“ vor⁴⁾. Die direkte Demokratie sollte so verwirklicht werden, daß sich in den Gemeinden alle Bürger zu beschließenden, nicht nur wählenden Versammlungen vereinigten⁵⁾. Ihre Abgesandten sollten die Deputiertenversammlungen der Bundesstaaten bilden, aber stets an Weisungen ihrer Wähler gebunden sein. Volkssouveränität ohne allgemeines Wahlrecht und ständige Beschlüsse des

¹⁾ G. Mayer, Die Junghegelianer und der preußische Staat, HZ 121, und Die Anfänge des politischen Radikalismus in Preußen, Zschr. f. Pol. VI.

²⁾ Rhein. Ztg. 1842, Nr. 219, „Aus Preußen“; vgl. auch Nr. 97 die Rezension von Bülow-Cummerows „Preußen, seine Verfassung, seine Verwaltung“.

³⁾ Rhein. Ztg. 1842, Nr. 233, 2. Artikel einer Reihe über das Juste-Milieu.

⁴⁾ Teutsche Revolution, S. 265 ff.; ähnlich schon 1845 in „Die preußische Bürokratie“.

⁵⁾ Die Forderung gehöre 1848 zum demokratischen Programm.

Volkes hielt er für undenkbar. Auch Heinzen begründete seine Forderungen mit der allgemeinen Wehrpflicht: Volksbewaffnung verlangte Volksverfassung¹⁾.

In den letzten Jahren vor der Revolution gab es auch wieder eine Presse, die die Tradition der Rheinischen Zeitung fortsetzte, sie an Auflagenhöhe und Einfluß freilich nicht erreichte. Zu ihr gehörten die Trierer Zeitung, die der Bewegung des „wahren Sozialismus“ nahestand²⁾, und die Düsseldorfer Zeitung. Dort wurden die Wahlrechtsanschauungen der Liberalen kritisiert, denen man vorwarf, sie verträten nur die Interessen der Reichen, der Wohlhabenden und der Juden³⁾. Die Düsseldorfer Zeitung wollte das Wahlrecht so geändert haben, daß das „arbeitende Volk sich selbst Geltung verschaffen kann“⁴⁾. Es gab allerdings auch Stimmen, die bestritten, daß das allgemeine Wahlrecht die Lage der arbeitenden Klasse verbessere, und die eine wirksame Sozialgesetzgebung für wichtiger hielten als eine Verfassung, auch vom König wirksamere Hilfe erwarteten als von einem Parlament⁵⁾. Nur allmählich setzte sich die Überzeugung durch, daß allein eine Verfassung mit einem gerechten Wahlrecht soziale Fortschritte bringen würde. Die Trierer Zeitung öffnete beiden Meinungen ihre Spalten. Einmal sah sie die sozialen Aufgaben als vordringlich an und schrieb, das Volk wolle kein allgemeines Stimmrecht, sondern Arbeit und Brot, gab aber zu, daß erst die Forderungen der Liberalen erfüllt sein müßten⁶⁾. Bei anderer Gelegenheit hieß es dagegen, das allgemeine Stimmrecht sei der Wunsch des Volkes, das Volk sei souverän und ohne seine Mitwirkung könne kein soziales Problem gelöst werden⁷⁾. Der Unterschied zwischen dem allgemeinen, gleichen und ungleichen Wahlrecht wurde allerdings nicht erörtert. Inzwischen hatte aber auch Marx sich seine Ansicht vom Wahlrecht gebildet. Er erkannte nun im allgemeinen Wahlrecht das Mittel, durch das das Proletariat die Herrschaft über den Staat erringen konnte, um dann die soziale Ordnung zu verändern. 1847 forderte er die Arbeiter auf, den Kampf der liberalen Bourgeoisie gegen den Absolutismus zu unterstützen und als Belohnung das allgemeine Wahlrecht zu verlangen⁸⁾. Mit seiner Hilfe könnten sie dann die Monarchie beseitigen. Die Märztage 1848 zeigten, daß diese Aufforderung im Rheinland nicht vergeblich geblieben war.

¹⁾ Preußische Bürokratie, S. 77, S. 82f.

²⁾ Becker, Die Presse des deutschen „wahren“ Sozialismus in der Bewegung der vierziger Jahre, fast ausschließlich über dieses eine Blatt.

³⁾ Zur Antwort der Liberalen in der Kölnischen Zeitung vgl. Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 155, S. 310.

⁴⁾ Ebd., Nr. 69, S. 151.

⁵⁾ Trierer Zeitung 1846, Nr. 117; Becker a.a.O., S. 101.

⁶⁾ Trierer Zeitung 1847, Nr. 140, Nr. 155, Nr. 192; Rhein. Briefe und Akten, II, 1, S. 311. Ähnlich der Rheinländer Otto Lüning, der sich als Vorkämpfer einer neuen sozialen Partei bezeichnete; „Dies Buch gehört dem Volke“, S. 18, S. 30.

⁷⁾ Trierer Zeitung 1846, Nr. 364.

⁸⁾ Brüsseler Zeitung vom 12. September 1847; Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 171, 339; vgl. auch Nr. 69, S. 151.

c) Die Wahlrechtstheorie des politischen Katholizismus

Wie die politischen Schriften von Josef Görres gezeigt hatten, führte die katholische Soziallehre zu einem Wahlrecht, das die natürliche Verschiedenheit der Menschen und ihre Bindung an organische Gebilde unterhalb des Staates, an Familie, Gemeinde und Stand, zu berücksichtigen suchte. Das gilt auch für die Wahlrechtsanschauungen der Rheinländer, die in den vierziger Jahren in den neuen Auseinandersetzungen um die preußische Verfassung ihre politischen Entscheidungen von den Lehren der katholischen Philosophie bestimmen ließen. Dabei waren wieder zwei Standpunkte möglich: mit dem niederrheinischen Adel, der Schlossers Denkschrift unterschrieben hatte, konnte man die Forderungen der katholischen Staatslehre in einem Wahlrecht verwirklicht sehen, das nur zwischen Gutsbesitzern, städtischen und ländlichen Grundbesitzern unterschied; mit Görres ließ sich für eine stärkere Differenzierung in Anbetracht der Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse eintreten. Für ersten entschieden sich die meisten katholischen Adligen, die ihn im Landtag, und der Journalist Rintel, Konvertit wie Schlosser, der ihn publizistisch vertrat¹⁾; Peter Reichensperger dagegen setzte die Gedanken Görres' fort und suchte sie 1848 als einer der Führer des politischen Katholizismus in der politischen Praxis nutzbar zu machen²⁾.

Rintel beurteilte das Wahlrecht vor allem unter dem Gesichtspunkt seiner Vorzüge und Nachteile für den Katholizismus und die rheinische Sonderentwicklung. Da die Katholiken in Preußen in der Minderheit seien, würden in einem Parlament für den ganzen Staat, gleichgültig, wie es gebildet wird, die Protestanten und die Liberalen überwiegen. Weil sich die Katholiken in einer gesamtpreußischen Volksvertretung nicht durchsetzen könnten, lehnte er ihre Einführung ab. Es sollte bei den Provinziallandtagen bleiben, nur ihr Wahlrecht wurde erörtert³⁾. Außerdem sah er eine Gefahr darin, daß das Parlament mit der Mehrheit aus altpreußischen Abgeordneten zur Vereinheitlichung des Staates die von den Rheinländern solange behauptete besondere Gerichts- und Kommunalverfassung und die Geltung des Code Napoléon beseitigen konnte. Dieses Argument wandte sich an die Liberalen, es bestritt die von ihnen angenommene Möglichkeit, die rheinischen Verhältnisse auf ganz Preußen zu übertragen.

Auch die Zusammensetzung der preußischen Provinzialstände wurde von Rintel gebilligt. Sie galten ihm als die unmittelbare Fortsetzung der mittelalterlichen Landstände. Anders als für Görres waren die historischen Stände für ihn nicht

¹⁾ Rintel, Die Verfassungsfrage, 1845; ursprünglich mehrere Aufsätze in der von ihm geleiteten Luxemburger Zeitung, dem Hauptorgan der rheinischen Katholiken, solange die Regierung kein katholisches Blatt zuließ.

²⁾ Reichensperger, Die Agrarfrage, 1847, abgeschlossen noch vor Einberufung des Vereinigten Landtags.

³⁾ Rintel, a.a.O., S. 23—27.

ursprüngliche Berufsstände, sondern der Zusammenschluß von Vertretern autonomer Bereiche unter dem Staat. Freiheit bedeutete ihm nicht Beteiligung der Untertanen an der Staatsgewalt, sondern Beschränkung der staatlichen Macht durch die Eigenrechte vorstaatlicher Lebenskreise¹⁾). Die Landstände sollten diese Rechte vor Übergriffen des Staates schützen, und darum erschienen auf ihren Tagungen nur die Vertreter solcher Bereiche: Adlige für ihre Grundherrschaften, Magistrate für ihre Gemeinden, Prälaten für ihre Kirchen. Sie alle vertraten Rechtsbezirke, nicht Menschen, und darum sei es im Grunde falsch, bei der Verteilung der Mandate in einem ständischen Wahlrecht darauf zu sehen, wie viele Menschen jeweils auf den Rittergütern und in den Gemeinden eines Standes leben. Es war die Wahlrechtstheorie einer Minderheit, die nicht damit rechnete, jemals im Gesamtstaat einen entscheidenden Einfluß ausüben zu können, und viele katholische Rheinländer fühlten sich nach den Erfahrungen des Kölner Kirchenstreits als Minderheit, deren Rechte durch Protestantismus und Liberalismus bedroht waren.

Das preußische Wahlrecht folgte nach Ansicht Rintels daher mit vollem Recht dem mittelalterlichen Vorbild. Die Bindung des Wahlrechts an Grundeigentum begründete er ebenfalls historisch: alle Korporationen mußten über eigenen Grund und Boden verfügen, auf dem ihre Rechte galten. Der einzige Unterschied zum Mittelalter, dem Rechnung getragen werden sollte, war die Aufhebung der Grundherrschaften; sie gab den Landgemeinden das Recht auf eigene Vertretung. Rintels Stände waren also keine Berufsstände, es war für ihn nebensächlich, daß die städtischen Abgeordneten das Interesse des Gewerbes, die Abgeordneten der Landgemeinden die landwirtschaftlichen Interessen vertreten sollten. Darum forderte er auch, das geltende Wahlrecht so zu ändern, daß alle Grundbesitzer, die einen bestimmten Grundsteuerzensus erreichen, wahlberechtigt wurden, auch wenn sie kein Gewerbe trieben und keinen Hof bewirtschafteten. Zwar nannte er die Kirche einmal „Lehrstand“, aber ihren Anspruch auf Vertretung im Provinziallandtag rechtfertigte er doch damit, daß sie zu ihrer Ausstattung Grundbesitz beanspruchen könne²⁾.

Wie Rintel lehnte auch die „Rhein- und Moselzeitung“, die zum Organ des frühen politischen Katholizismus am Rhein wurde, eine Volksvertretung für ganz Preußen ab³⁾. 1842 erklärte sie sich zwar grundsätzlich für das Repräsentativsystem, für das die Deutschen aber noch nicht reif seien, doch in den folgenden Jahren wurde die partikularistische Tendenz immer stärker. 1843 befürchtete sie die Mißachtung der rheinischen Interessen durch die Mehrheit eines Parlaments, und 1847 war die Rede von „entschiedener Opposition vieler hellsehender Katholiken gegen die Repräsentativverfassung“. Das Interesse der Rheinprovinz

¹⁾ Die Verfassungsfrage, S. 10, S. 50.

²⁾ Die Verfassungsfrage, S. 75.

³⁾ Zum folgenden Mönckmeier, Die Rhein- und Moselzeitung, S. 45—49.

verlangte nach ihrer Ansicht die Erhaltung der Landtage, vielleicht mit größeren Rechten, „trotz mancher Mängel in der Zusammensetzung und dem Wahlmodus“. Mit manchen Reformvorschlägen der Liberalen, die im Landtag debattiert wurden, war sie wohl einverstanden. Grundsätzlich hieß es aber noch im Dezember 1847, eine Repräsentativverfassung mit dem Prinzip der „Atomisierung der Individuen“ bringe die Gefahr der Anarchie. Für die Katholiken war das gleiche Wahlrecht unannehmbar, über das allgemeine wurde nicht gesprochen.

Zu den Mitarbeitern der Rhein- und Moselzeitung gehörte auch der junge Koblenzer Jurist Peter Reichensperger. Er bemühte sich, dem Liberalismus des rheinischen Großbürgertums eine moderne Staatslehre auf der Grundlage der katholischen Gesellschaftsauffassung entgegenzustellen. Seine umfassende Kenntnis der älteren und zeitgenössischen staatsphilosophischen Literatur half ihm dabei: Kant und Hegel waren ihm so vertraut wie Haller, Möser, Burke und Stahl, die antiken Autoren und die modernen französischen Publizisten, von denen ihn neben Tocqueville vor allem Sismondi mit seinen „Etudes sur les constitutions des peuples libres“ von 1836 beeinflusste¹⁾.

In einem wichtigen Gedanken stimmte Reichensperger mit Rintel überein. Freiheit war auch für ihn wesentlich die Freiheit der Lebensgemeinschaften unterhalb des Staates, zu denen sich die Menschen zusammenschließen, „um zur Erreichung ihrer Bestimmung befähigt zu sein“. Nicht isoliert, als Partner eines Gesellschaftsvertrages, sondern organisiert in Familie, Gemeinde und Stand traten die einzelnen nach der aristotelisch-thomistischen Staatslehre, der Reichensperger sich anschloß, dem Staat gegenüber, und nicht jeder Stand hatte die gleiche Bedeutung für die Erfüllung des Staatszwecks²⁾. Ein Wahlrecht, bei dem nicht Individuen, sondern autonome Stände und Korporationen ihrer Bedeutung entsprechend vertreten wurden, war daher auch Reichenspergers Forderung.

Im Wahlrecht für die preußischen Landtage fand er diese Gedanken nicht verwirklicht. Ihre Stände waren für ihn weder historisch begründet, noch ein Spiegelbild der natürlichen Gliederung des Volkes. Mit nahezu allen anderen Rheinländern, die sich bisher zum Wahlrecht geäußert hatten, verwies er auf die Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse als Folge der französischen Herrschaft³⁾. Ihr wesentlichstes Merkmal sah er darin, daß eine stärkere Differenzierung der Interessen eingetreten war, auf die das alte Schema der vier Stände keine Rücksicht nahm: da nicht „allen guten und wahren Interessen eine angemessene politische Wirksamkeit“ gesichert war, fehlte „die objektive

¹⁾ Die Gedanken Reichenspergers sind zusammenhängend dargestellt bei Wegener, Die vorkonstitutionale Zeit Peter Reichenspergers. Über Sismondi vgl. Herrfahrdt, Problem der berufsständischen Vertretung, S. 43f.

²⁾ Die Agrarfrage, S. 530; vgl. auch S. 564.

³⁾ Ebd., S. 523.

Grundlage jeder ständischen Staatsverfassung¹⁾). Um zu zeigen, daß auch nicht die Rücksicht auf das historisch Gewordene die Beibehaltung der bestehenden Stände verlangte und sie mit den mittelalterlichen Landständen nur den Namen gemein hatten, machte er darauf aufmerksam, daß in jenen alle Grundbesitzer ihre direkte oder indirekte Vertretung gefunden hatten, in Preußen aber nur, wer eine bestimmte Steuer zahle und auch das in den Städten nur, wenn er ein Gewerbe betreibe. Außerdem erinnerte er daran, daß die Landstände nicht die einzige historische Form der Volksvertretung in Deutschland waren, sondern ursprünglich alle Freien gleichberechtigt über gemeinsame Angelegenheiten abgestimmt hätten, wie aus *lex Salica* und Tacitus hervorgeht²⁾).

Das „konstitutionell-repräsentative“ Wahlverfahren erfüllte Reichenspergers Forderungen jedoch ebensowenig. Auch ihm warf er vor, den Zustand der Gesellschaft nicht zu berücksichtigen. Als sein wesentlicher Fehler galt ihm, daß es dem Zufall überlassen blieb, welche Interessen im Parlament vertreten wurden. Er bezweifelte, daß ein Abgeordneter fähig sein werde, sein eigenes Interesse bei der Gesetzgebung außer acht zu lassen, dieses sei aber nur das Interesse eines Teils der von ihm Vertretenen, weil die Wähler nicht nach ihren gemeinsamen Interessen eingeteilt würden. Wenn gerechte Ansprüche einer Minderheit aber vom Staat nicht berücksichtigt wurden, gab es für Reichensperger keine echte Freiheit mehr³⁾). In der Rhein- und Moselzeitung warf er den Liberalen vor, sie wollten „auf dem Wege der Wahlfiktionen den allmächtigen Staat in die Hände der anmaßendsten Partei bringen⁴⁾“. Weiter tadelte er, daß auch die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen für die Allgemeinheit bei diesem Wahlrecht nicht beachtet werde. Zwar gelte die Steuerleistung als Kennzeichen des politischen Interesses, doch habe sie keine Bedeutung mehr, wenn einmal der Zensus erreicht sei: der „große Grundbesitzer, sowie der große Handelsmann und Fabrikant ist mit Ungebühr auf dasjenige Maß des gesetzlichen Einflusses beschränkt, welches auch dem mäßigen Besitz und der mäßigen Kapazität eingeräumt wird“⁵⁾). Er machte selbst einen Vorschlag, wie der Einfluß auch im konstitutionell-repräsentativen System abgestuft werden könne: nicht ein verschieden hoher Zensus für verschiedene politische Ebenen oder aktives und passives Wahlrecht sollte das erreichen, sondern vorbildlich schien ihm das ungleiche Stimmrecht der Antike, das Klassenwahlrecht der römischen Zenturienverfassung des Servius Tullius.

Den beiden bestehenden Verfassungsformen stellte Reichensperger die „korporativ-repräsentative Verfassung“ gegenüber, deren Wahlrecht er in großen Zügen entwickelte; in Einzelheiten sollte es sich den Verhältnissen eines jeden

¹⁾ Die Agrarfrage, S. 517.

²⁾ Ebd., S. 508.

³⁾ Ebd., S. 533, unter Berufung auf Adam Müller.

⁴⁾ Rheinische Briefe und Akten, II, 1, Nr. 206.

⁵⁾ Die Agrarfrage, S. 550f.

Staates anpassen¹⁾). Grundlage der Volksrepräsentation sollten die örtlichen Gemeinschaften, Bezirke und Gemeinden, und die Organisationen der Berufsstände sein. In den Gemeinden sollten die Handwerker ihre Innungsmeister wählen und durch sie im Gemeinderat vertreten werden. Andere Klassen, von deren Mitgliedern Reichensperger ein gemeinsames Interesse voraussetzte, waren die „Grundeigentümer“, „Besitzer eines gesicherten Einkommens“, der „höhere Handelsstand“ und die „Intelligenz“, d. h. Ärzte, Lehrer, Künstler und dgl.²⁾. Es sollte möglich sein, daß viele in mehreren Klassen wählten, etwa Kaufleute, die Grundbesitzer waren, weil der Mensch in der Regel mehrere Interessen habe. Auf dem Land, wo die einzelnen Klassen in der Gemeinde nur wenige Angehörige hatten, sollte die Selbstverwaltung erst mit dem Kreis als Samtgemeinde beginnen.

In diesem Wahlsystem konnte der Einfluß nach dem Umfang des Interesses und der Bedeutung abgestuft werden. Da Reichensperger wie schon Görres anerkannte, daß Vermögen Interesse entstehen ließ und auch seinen Besitzern die Möglichkeit zur Ausbildung ihrer Fähigkeiten und damit Bedeutung gab, konnte sein Umfang den Maßstab für die Abstufung der Rechte geben: „der Anspruch größerer Berechtigung je nach Maßgabe des größeren Besitzes ist durch Anordnung verschiedener Klassen und Genossenschaften anzuerkennen“. Wie das geschehen sollte, sagte er nicht. Vielleicht wollte er die Klassenbildung der Gemeindeordnung übernehmen, vielleicht die Grundbesitzer nach der Höhe der Grundsteuer in große, mittlere und kleine einteilen und so die Zenturienverfassung nachahmen. Die Unterschiede in Besitz und Bildung sollten sich ferner bei der Wahl der Bezirksvertretung auswirken. Der kleine Bürgerstand schien dazu nicht mehr befähigt, sein Interesse auch nicht groß genug. Für ihn sollten die Gemeinderäte wählen, während „größeren Grundbesitzern, Kapitalisten und Handeltreibenden“, sowie „Trägern höherer Intelligenz“ das Recht zugestanden wurde, ihre Bezirksvertreter zu wählen, jedoch wieder „klassen- oder kurienweise“. Bei der Bildung der Klassen war von bestehenden Korporationen, wie Gerichten, Anwaltskammern, ärztlichen Standesorganisationen, Dekanaten und ähnlichen, auszugehen. Die Provinziallandtage endlich sollten nur von den Bezirksständen und den Spitzenkorporationen der Provinz, Domkapitel, Universität, Handelskammer, Appellationsgericht, gewählt werden. Auch Reichensperger wollte möglichst autonome Provinzen, um die Sonderrechte des Rheinlandes zu schützen, war aber mit Reichsständen einverstanden, wenn ihre Rechte nicht zu ausgedehnt wurden. Die zweite Kammer sollte aus Delegierten der Provinziallandtage bestehen, zu einem Oberhaus Prinzen, Standesherrn, Bischöfe, Universitätsrektoren und vom König ernannte Männer mit großen Verdiensten gehören.

¹⁾ Die Agrarfrage, S. 562.

²⁾ Die Vorschläge für das Wahlrecht ebd., S. 578 ff.

In der korporativ-ständischen Verfassung sollten auch diejenigen das Wahlrecht erhalten, die sonst als Unselbständige immer von ihm ausgeschlossen wurden. Auch das eigentliche Proletariat, das von den Klassen in der Gemeinde nicht mehr erfaßt wurde, sollte vertreten werden. Nach Ansicht Reichenspergers konnte es mit Recht verlangen, daß seine Interessen bei den Beratungen der Volksvertretung ebenfalls erwogen wurden, wenn auch seine Bedeutung nicht so groß sei, daß ihm maßgeblicher Einfluß zugestanden werden könne. „Fabrikarbeiter, Tagelöhner, Dienstboten, kleine Pächter“ sollten daher, jede Klasse für sich, im ganzen 6 bis 13 Abgeordnete direkt ins Reichsparlament, in die 2. Kammer, wählen; das „Grundprinzip“ der Verfassung sei so restlos befolgt¹⁾. Reichensperger glaubte, daß durch dieses Verfahren eine Volksvertretung geschaffen werde, die die Mannigfaltigkeit des Volkslebens wirklich zum Ausdruck brachte, durch die Abstufung des Einflusses ihren Schwerpunkt aber in den höheren Klassen hatte²⁾.

Bei aller Verschiedenheit in den grundsätzlichen Ansichten bestand doch eine gewisse Ähnlichkeit zwischen den Wahlrechtsanschauungen Reichenspergers und der rheinischen Liberalen, selbst Hansemanns. In einer wesentlichen Forderung stimmten sie überein: das Wahlrecht sollte der Gesellschaftsordnung entsprechen, und das hieß auch bei Reichensperger, daß es die führende Stellung des höheren Bürgertums, der „großen Handelsleute und Fabrikanten“, anerkennen sollte. Ein ungleiches Wahlrecht, das auch die Bedeutung der Arbeiter berücksichtigte, die mit ihrer Zahl ständig wuchs, das die Rechte aber mit dem Besitz steigerte, sollte diese Forderung erfüllen. Unter dem Einfluß Hegels kamen Brüggemann, Mevissen und andere gleichzeitig zum selben Ergebnis und machten bis in die Einzelheiten ähnliche Vorschläge. Hansemann war bereit, ein solches Wahlrecht wenigstens als Kompromiß zu billigen. In der politischen Praxis konnte sich aus dieser Übereinstimmung eine begrenzte Zusammenarbeit von Katholiken und Liberalen entwickeln. Reichensperger, der selbst zum bürgerlichen Mittelstand gehörte, zeigte Möglichkeiten, die dem politischen Katholizismus das Odium des Reaktionären nehmen konnten, das ihm die Politik des hohen Adels eingetragen hatte. Die liberalen Abgeordneten konnten mit seiner und seiner Freunde Unterstützung rechnen, wenn sie sich um die Reform des Landtagswahlrechts bemühten. Auf der anderen Seite bestanden auch Beziehungen zwischen den Gedanken Reichenspergers und jenen der evangelischen Konservativen in Preußen, die sich mit Stahl um einen Mittelweg zwischen liberalem Konstitutionalismus und dem pseudohistorischen Ständestaat bemühten. Die zukünftige Stellung des politischen Katholizismus zwischen Liberalen und Konservativen kündigte sich bereits im Vormärz an. Seine spätere Einstellung zum Wahlrecht ließ sich ebenfalls schon 1847 erkennen. Wenn einmal das allgemeine Wahlrecht ohne die Sicherungen, die eine ständische Gliederung gewährte, nicht

¹⁾ Die Agrarfrage, S. 589.

²⁾ Vgl. ebd., S. 603, S. 621.

mehr zu vermeiden war, dann mußte darauf gesehen werden, daß wenigstens der unterschiedlichen Bedeutung der Wähler Rechnung getragen wurde. Das Dreiklassenwahlrecht von 1849 hatte dieses Ziel, und ein ähnliches Verfahren hat Reichensperger 1847 dem konstitutionell-repräsentativen System schon empfohlen. 1849 und auch später noch stimmte die katholische Partei aus diesen Erwägungen dem Dreiklassenwahlrecht zu und tadelte an ihm nur, daß durch die indirekte Wahl die Angehörigen der untersten Klasse leicht von jedem Einfluß ausgeschlossen werden konnten¹⁾.

2. Abschnitt

Wahlrechtsfragen in den Verhandlungen der rheinischen Landtage 1843 und 1845 und des Vereinigten Landtags 1847

a) *Die Verhandlungen über das Kommunalwahlrecht bis zum Erlaß der Gemeindeordnung von 1845*

Fast zehn Jahre nach dem 4. Landtag hatte sich im Sommer 1843 erneut ein rheinischer Provinziallandtag mit der Kommunalordnung zu beschäftigen. Von den liberalen Führern gehörten ihm Camphausen, Beckerath und von der Heydt an. Die Beratungen über die Gemeindeordnung gaben ihnen Gelegenheit, der Regierung ihre Ansichten über das Wahlrecht vorzutragen. Zugleich konnten sie die öffentliche Meinung beeinflussen, da die Protokolle der Plenarsitzungen, allerdings ohne daß die Redner genannt wurden, veröffentlicht wurden.

Den Abgeordneten lag wiederum ein Regierungsentwurf zur Begutachtung vor. In ihm war statt des allgemeinen, ungleichen und indirekten Wahlrechts, das der Landtag 1833 vorgeschlagen hatte, ein beschränktes, direktes Wahlrecht vorgesehen. Zwar wurden die Wahlberechtigten ebenfalls in drei Klassen eingeteilt, doch sollte wie in der badischen Gemeindeordnung von 1831 zu den Meist-, Mittel- und Niedrigbesteuerten je ein Drittel der Wähler gehören und jede Klasse direkt ein Drittel der Gemeindevertretung wählen. Der Zensus für das aktive Wahlrecht sollte je nach Ortsgröße verschieden hoch festgesetzt werden. Auf dem Land sollte nur Grundsteuer, in den Städten nur Grund- und Klassensteuer angerechnet werden; in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten war ein bestimmtes Mindesteinkommen nachzuweisen. Den „Tagelöhnern, Lohnbedienten, Lumpensammlern, Kesselflickern usw.“ wurde im Gegensatz zu den rheinischen Vorschlägen das Interesse an den Gemeindeangelegenheiten abgesprochen²⁾.

¹⁾ Vgl. die Vorschläge von Radowitz im Mai 1849, u. S. 148.; später trat Reichensperger für die Erhaltung des Dreiklassenwahlrechts vor allem in der Gemeinde ein, wo direkt gewählt wurde; vgl. seine Vorschläge im Abgeordnetenhaus im Mai 1861, Stenogr. Berichte 1861, S. 1255.

²⁾ Gemeindeordnung für die Rheinprovinz (Entwurf), §§ 34, 49; Motive des Entwurfs, S. 5.

Diese Bestimmungen waren das Ergebnis langwieriger Verhandlungen über den Entwurf von 1833. In ihnen fand das allgemeine Wahlrecht kaum noch Anhänger. Nur der Landrat von Hauer und der Düsseldorfer Regierungsrat Fasbender, der schon in französischer Zeit die Kommunal­sachen bearbeitet hatte, lehnten noch 1836 die Festsetzung eines Steuerminimums für das Wahlrecht ab, während die Mehrheit der rheinischen Regierungen sich nun für die Beschränkung des Wahlrechts aussprach¹⁾. Inzwischen war nämlich der größte Teil der ehemals französischen und bergischen Beamten ausgeschieden, und ihre Nachfolger kamen meist aus den alten Provinzen. Einen besonders hohen Zensus empfahlen die Regierungspräsidenten von Aachen und Trier, Graf Arnim-Boitzenburg und Ladenberg. Nach Arnims Vorschlag sollten nur noch 6% der Grundeigentümer wahlberechtigt bleiben. Kritik an den „liberalen Ansichten“ des Landtags, der mit der äußersten Linken der französischen Kammer verglichen wurde, übte auch ein umfassendes Gutachten des Innenministeriums von 1835, doch sollte nur die „rohe und ungebildete Masse des Pöbels“ ausgeschlossen werden²⁾. Daher sollten Grundbesitz und Betrieb eines Gewerbes unabhängig von der Höhe der Steuer, ferner die Entrichtung von 3 Taler Klassensteuer das Wahlrecht verleihen. Erst unter dem Eindruck der Vorschläge Arnims und Ladenbergs wurde in einem neuen Entwurf 1839, den der spätere Finanzminister v. Duesberg anfertigte, der vorgesehene Zensus erhöht, woran von da an bis zur Einführung der Gemeindeordnung nichts mehr geändert wurde³⁾. In den Landgemeinden wurden mindestens 2 bis mindestens 10 Taler Grundsteuer verlangt, Einwohner mit hohen anderen Steuern also wie im Landtagswahlrecht ausgeschlossen, in den Städten konnte außerdem die Leistung von mindestens 4 bis mindestens 12 Talern Klassensteuer bzw. ein Jahreseinkommen von mindestens 200 bis 600 Talern wahlberechtigt machen. Für diese hohen Sätze dürfte die Erwägung mit maßgebend gewesen sein, daß die Kommunalwahlen der erste Wahlgang für die Landtagswahlen sein sollten und man sich von den bisherigen Bedingungen für die Wahl der Wahlmänner nicht zu sehr entfernen wollte. Nach den Vorschriften für die Veranlagung zur Klassensteuer schloß der Zensus von 4 Talern nicht nur alle Lohnarbeiter, sondern auch kleine Handwerker vom Wahlrecht aus, und nach Aussage des Abgeordneten Ritz 1833 erreichten ihn neun Zehntel der Klassensteuerpflichtigen nicht; 12 Taler wurden überhaupt nur von wohlhabenden Leuten gezahlt⁴⁾.

Während so die Beseitigung des Zensus von vornherein abgelehnt wurde, fand das damit verbundene ungleiche Wahlrecht weitgehend Unterstützung. Auch

¹⁾ Einzelne Gutachten StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5440, eine Zusammenfassung ebd., Nr. 5441.

²⁾ Verhandlungen über die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz, Teil 2; es ist von Köhler, einem früheren Mitarbeiter Steins, unterzeichnet.

³⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5441.

⁴⁾ Vgl. die Sammlung der Verordnungen für die Erhebung der Klassensteuer bei Schimmelfennig, Die preußischen direkten Steuern.

wenn nur noch wenige wahlberechtigt sein sollten, so sollten sie doch nach ihrer Steuerleistung in drei Klassen eingeteilt werden. Die indirekte Wahl hielt man allerdings für eine zu große Komplikation und wollte jede Klasse direkt die gleiche Zahl von Gemeindevertretern wählen lassen. Das Innenministerium stellte mit Befriedigung fest, daß das Dreiklassenwahlrecht „im Hauptgrundsatz“ mit seinem eigenen Vorschlag von 1828 übereinstimmte, den der Staatsrat nachher abgelehnt hatte; daß der damalige Entwurf aber auf den Plänen der Koblenzer Konferenz von 1824 beruhte, wurde nicht erwähnt. § 45 des neuen Entwurfs von 1835 unterschied sich daher nicht von dem Vorschlag des Landtags, auf jede Klasse sollte ein Drittel der Steuern aller Wähler entfallen; wer auf Grund seines Einkommens wahlberechtigt war, sollte je nach dessen Höhe einer der Klassen zugewiesen werden.

Die Behörden am Rhein stimmten dem zu, Fasbender nannte das Dreiklassenwahlrecht geradezu den „Glanzpunkt der neuen Gemeindeordnung“. Besonders setzte sich Graf Arnim für das ungleiche Wahlrecht ein und unternahm es, seine Durchführbarkeit zu beweisen. Er ließ für eine Gemeinde seines Bezirks die Klasseneinteilung feststellen: von 461 Wahlberechtigten wären 14 in die 1., 56 in die 2., 362 in die 3. Klasse gekommen¹⁾. Der Entwurf Duesbergs übernahm denn auch die Bestimmungen über die Klassenbildung unverändert aus den Vorentwürfen. Ein Gegner der Bildung von Klassen nach Steuerdritteln war jedoch der Oberpräsident der Rheinprovinz, v. Bodelschwingh. Nachdem bereits sein Vorgänger v. Pestel sie „sehr gekünstelt“ gefunden hatte, kritisierte er, daß in manchen Gemeinden einzelne Grundbesitzer, die ein Drittel oder mehr Grundsteuer aufbrächten, allein eine Klasse bilden könnten²⁾. Er gab sich auch nicht damit zufrieden, daß in einem solchen Fall nur 2 Klassen mit je der Hälfte der Steuern gebildet werden sollten, was das Innenministerium 1835 empfahl. Auf einer Konferenz mit dem Innenminister und Duesberg in Berlin setzte er sich endlich durch und erreichte, daß nach den alten Plänen drei Klassen mit je einem Drittel der Wahlberechtigten gebildet werden sollten³⁾. In dieser Form wurde das Dreiklassenwahlrecht dann von allen Ministern zur Vorlage beim Landtag gebilligt⁴⁾.

Vor dem Beginn des 7. Landtags gab es noch einmal Widerstand gegen die Beschränkung des Wahlrechts, durch die die Reichen sich Vorteile auf Kosten der Armen verschaffen würden, und zwar im Dezember 1843 in einer Denkschrift von Bodelschwinghs Nachfolger v. Schaper⁵⁾. Er forderte das aktive Wahlrecht für alle Selbständigen mit eigenem Haushalt und berief sich dafür auf das all-

¹⁾ Bericht vom 22. September 1836, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5440.

²⁾ Verhandlungen über die Gemeindeordnung, 2. Teil, S. 5, S. 14.

³⁾ Das Protokoll vom 2. November 1840, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5441.

⁴⁾ Sitzung des Staatsministeriums vom 1. Dezember 1840, DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 304, Nr. 7, vol. III.

⁵⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5441.

gemeine Wahlrecht, das seit 1817 im Regierungsbezirk Koblenz eingeführt war¹⁾). Statt der Klassenwahl sollten Grundbesitzer mit mehr als 50 Taler Steuer ohne Wahl dem Gemeinderat angehören, sofern ihre Zahl nicht ein Drittel der gewählten Mitglieder überstieg, und ein Viertel der Gemeindeverordneten sollte aus dem höchstbesteuerten Drittel der Wahlberechtigten gewählt werden. Mit Schaper beklagte der Wetzlarer Landrat das „Schwinden des demokratischen Geistes“, den er an den früheren Entwürfen und der Städteordnung von 1808 lobte. Noch in den vierziger Jahren wünschten also rheinische Beamte das allgemeine Wahlrecht wie ihre von Frankreich beeinflussten Vorgänger.

Der Landtag überwies den Regierungsentwurf an seinen 2. Ausschuß, für den Beckerath im Plenum Bericht erstattete²⁾). Es zeigte sich, daß die Ansichten sich seit 1833 beträchtlich geändert hatten. Es war überhaupt nicht mehr die Rede davon, alle Steuern zahlenden Staatsbürger an den Wahlen zu beteiligen. Die Notwendigkeit, das Wahlrecht durch einen hohen Zensus zu beschränken, wurde mit keinem Wort besonders begründet. Umstritten waren nur Art und Höhe der geforderten Steuern. Die Kritik richtete sich dagegen, daß auf dem Land nur Grundbesitzer wählen sollten. Die staatsbürgerliche Gleichheit verlangte nach Meinung des Ausschusses, in allen Gemeinden dieselben Bedingungen festzusetzen. Den Liberalen kam es darauf an, für die Fabrikanten, die nicht nur in den Städten ansässig waren, wie sie betonten, politischen Einfluß zu gewinnen. In der verschiedenen Höhe der Mindestsätze je nach der Ortsgröße sah man dagegen keinen Verstoß gegen die Gleichheit. Der Vorschlag der Kommission ging dahin, in allen Gemeinden die Klassensteuer für den Zensus anzurechnen. Dabei schien der von der Regierung vorgesehene Satz von 4 bis 12 Talern noch zu niedrig; in den kleinsten Gemeinden sollten mindestens 6 Taler Klassensteuer verlangt werden. Bei diesen Sätzen war es nur konsequent, daß jetzt alle Wahlberechtigten als Meistbesteuerte = plus imposés bezeichnet wurden; der Regierungsentwurf hatte in Anlehnung an die alten Erbentage von Meistbeerbten gesprochen.

Das Plenum des Landtags stimmte den Vorschlägen des Ausschusses grundsätzlich zu. Besonders nachdrücklich wurde die Forderung unterstützt, auf dem Land das Wahlrecht nicht nur von einem Beitrag zur Grundsteuer abhängig zu machen³⁾). Meinungsverschiedenheiten gab es nur über die Höhe des Klassensteuerzensus. Mehrere Abgeordnete hielten das Minimum von 6 Talern für zu hoch und wiesen darauf hin, daß ein Satz von 4 Talern schon dem relativ hohen Einkommen von 200 bis 300 Talern entspreche. Es wurde auch beantragt, auf 3 Taler herabzugehen. Es fand sich jedoch niemand, der das allgemeine Wahl-

¹⁾ Vgl. o. S. 48.

²⁾ Ein Abdruck des Berichts und des Gegenentwurfs des 2. Ausschusses aus dem Besitz des Abgeordneten Diergardt in der Universitäts- und Stadtbibliothek Köln.

³⁾ Sitzungsprotokolle des 7. Landtags, Sitzungen v. 9. und 10. Juni 1843, S. 72—75; die Namen der Redner nach den Originalen, StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, Nr. 282.

recht des 4. Landtags verteidigt und gegen den Zensus überhaupt gesprochen hätte. v. d. Heydt forderte sogar, daß in Städten mit mehr als 30000 Einwohnern erst die Entrichtung von 24 Talern Klassensteuer wahlberechtigt machen sollte. Für diesen enorm hohen Zensus berief er sich auf die französischen Erfahrungen seit 1830. Er mußte sich sagen lassen, daß man dann auf Wahlen verzichten könne, weil es kaum mehr Wahlberechtigte als Sitze im Gemeinderat geben werde. Die Mehrheit billigte mit 43 gegen 32 Stimmen den Vorschlag der Regierung, mindestens 4 Taler zu verlangen. Ebenfalls wurden die vorgesehenen Beträge für den Grundsteuerzensus und das Mindesteinkommen in Städten mit Mahl- und Schlachtsteuer angenommen. Allerdings erklärte dazu der Abgeordnete von Barmen, man könne den Zensus so niedrig setzen wie man wolle, die Kommunalverfassung werde trotzdem weniger liberal als die der östlichen Provinzen, wo freilich nach dem Allgemeinen Landrecht alle Grundeigentümer gleichberechtigt waren und die Städteordnung von 1808 alle Hausbesitzer wählen ließ. Ein Antrag v. d. Heydts, in Gemeinden mit überwiegend großen Grundbesitzern mindestens 18 Taler Grundsteuer zu verlangen, blieb vergeblich, ebenso auf der anderen Seite der Versuch, den Einkommenszensus herabzusetzen. Bedenken gegen die amtliche Festsetzung des Einkommens wurden auf diesem Landtag nicht vorgebracht.

Zu einer lebhaften Debatte kam es über den Antrag des Geilenkirchener Kaufmanns Flemming, auch die Gewerbesteuer für den Zensus heranzuziehen. Im Zusammenhang damit stand ein Antrag des Kanonikus Lensing, alle Beiträge zu den direkten Steuern zusammenzurechnen. Regierungs- und Ausschußentwurf hatten ja den Zensus nach Steuerarten verschieden festgesetzt. 4 Taler Klassensteuer allein konnten wahlberechtigt machen, während ein anderer, der denselben Betrag oder mehr an Grund- und Klassensteuer zusammen bezahlte, nicht wählen durfte. Das widersprach dem alten Grundsatz, daß gleiche Leistung gleiche Rechte geben müsse, und auch der Gleichberechtigung von Landwirtschaft und Gewerbe, wie Lensing betonte. Ein anderer Abgeordneter forderte ebenfalls, daß den Pflichten der Gewerbetreibenden Rechte entsprechen sollten. Die Frage war auch darum wichtig, weil nur die für den Zensus herangezogenen Steuern bei der Klasseneinteilung berücksichtigt werden sollten: ein Grundbesitzer, der Grund- und Klassensteuer zahlte, mußte eher zum höchstbesteuerten Drittel gehören als ein Fabrikant ohne Grundsteuer, dafür aber mit hoher Gewerbesteuer, die ihm nicht angerechnet wurde. Es waren denn auch vor allem Fabrikanten und Kaufleute, die für die Berücksichtigung der Gewerbesteuer eintraten, so der Kommerzienrat Kaiser und der Bankier Mohr. Bei einigen anderen bestimmte der Wunsch, die Zahl der Wahlberechtigten zu vergrößern, ihre Entscheidung für die Zusammenrechnung aller Steuern.

Die Gegner der Anträge gehörten zu zwei Gruppen. Auf der einen Seite waren es die Gutsbesitzer des 2. Standes. Sie stimmten dem Freiherrn v. Loë zu, daß nur Grundeigentum Anspruch auf politische Rechte gebe, weil es „allein einen

dauernden, einen stabilen Charakter“ habe. Auf der anderen Seite aber standen gerade die eigentlichen Wortführer der Liberalen, Beckerath, Camphausen, v. d. Heydt, Kommerzienrat Diergardt, die selber doch mehr Gewerbesteuer als Grundsteuer zahlten. Sie hielten die Anrechnung der Gewerbesteuer für bedenklich, weil auch Leute mit hoher Gewerbesteuer belastet waren, von denen sie kein Interesse an der Selbstverwaltung und am Wohlergehen der Gemeinde erwarteten. So meinte Beckerath, „Hausierer, Lumpensammler und Orgeldreher“ zahlten auch 12 Taler Gewerbesteuer, könnten aber kaum zu den Meistbesteuerten gerechnet werden. Er kritisierte ferner, daß bei Billigung der Anträge jemand nur kurz vor der Wahl einen Gewerbeschein zu lösen und einmal Steuern zu zahlen brauche, wenn er an ihr teilnehmen wolle. Auch Merckens sprach „Schenkwirten, Bierbrauern und Lohnkutschern“ trotz ihres Beitrags zur Gewerbesteuer die „Qualifikation zur Wahl“ ab. Gemeinsam mit den Vertretern des Großgrundbesitzes brachten die Liberalen die Anträge Flemmings und Lensings mit 47 gegen 26 Stimmen zu Fall. Ein Kompromißvorschlag Beckeraths, die in einigen Orten erhobene kommunale Einkommensteuer heranzuziehen, fand keinen Anklang.

Aus dem Verhalten der liberalen Abgeordneten auf dem Landtag von 1843, vor allem aus den Anträgen v. d. Heydts, ergibt sich so dasselbe Bild von den Wahlrechtsanschauungen des großbürgerlichen Liberalismus wie aus seiner Publizistik. Das Wahlrecht sollte auch in der Gemeinde der führenden gesellschaftlichen Gruppe politische Macht geben. Wer nicht zu ihr gehörte, durfte nicht wählen, selbst wenn er hohe Steuern zahlte, was an sich ein Merkmal sozialer Geltung war. Die Erfüllung dieser Forderung sollte aber dem Wohlergehen der Gemeinde dienen. Der Vorteil für viele Fabrikanten, in einer höheren Klasse zu wählen, wenn ihnen ihre Gewerbesteuer angerechnet wurde, rechtfertigte es nicht, durch die Beteiligung der Hausierer und ihresgleichen eine Gefahr herbeizuführen. Der Wille, sich im Interesse der Allgemeinheit selbst zu bescheiden, zeigte sich am deutlichsten in der Bemerkung des Düsseldorfer Kommerzienrats Baum, die Heranziehung der Gewerbesteuer könne zu einem gefährlichen Übergewicht einzelner Gewerbetreibender führen.

Den Landtag beschäftigte auch die Frage, ob nicht das beschränkte mit dem ungleichen Wahlrecht in der Form von 1833 verbunden werden sollte. Die Abgeordneten standen vor demselben Problem, das 1824 in Koblenz die neuen Vorschläge Jacobis und 1837 die Änderung des badischen Kommunalwahlrechts veranlaßt hatte: wenn alle drei Klassen gleich stark waren, mußten niedrigstbesteuerte Wähler, die den Zensus aber erreichten, schon in die ersten beiden Klassen kommen. Wurde so nicht „dem weniger bemittelten, der Zahl nach bei weitem überwiegenden Teil der Einwohner ein zu großes Übergewicht über die Begüterten eingeräumt¹⁾“? Beckerath verneinte diese Frage. Er sah im Dreiklassenwahlrecht von 1833 mit Recht nur den Versuch, Gefahren des allgemeinen

¹⁾ Bericht des 2. Ausschusses, S. 19.

Wahlrechts zu beseitigen. Das war nach dem neuen Entwurf mit seinem hohen Zensus nicht mehr nötig. Beckerath hielt es auch grundsätzlich für ungerecht, die Repräsentation der Gemeindeglieder zu einer Repräsentation ihres Vermögens zu machen. Nach der liberalen Theorie der Volksvertretung, wie sie vor allem Hansemann vertrat, sollten ja die Wahlberechtigten nur stellvertretend für alle Staatsbürger handeln, während die Klassenwahl eine Anpassung an ständische Vorstellungen bedeutete. Wie Hansemann die Unterscheidung von Ständen als Gefahr für die Einigkeit und Macht des Volkes betrachtete¹⁾, so befürchtete Beckerath dasselbe von der Schaffung von Gegensätzen zwischen den Klassen. Außerdem aber wirkte der Gedanke, durch das Verfahren von 1833 könnten die Gutsbesitzer, deren politische Macht im Landtag die Liberalen zu brechen suchten, in den Gemeinden, in denen sie ein Drittel der Grund- und Klassensteuer aufbrachten, eine ähnliche Stellung erlangen, wie sie ihnen in den alten Provinzen zustand. Gerade die Bestimmung der Regierungsvorlage, daß Grundbesitzer mit mehr als 50 Taler Grundsteuer geborene Mitglieder des Gemeinderats sein sollten, wurde nachdrücklich abgelehnt.

Die Mehrheit des Landtags schloß sich dem Standpunkt Beckeraths an²⁾. Dabei wurde erneut betont, daß das ungleiche Wahlrecht, durch das ein Höchstbesteuerter der 1. Klasse ein elfmal größeres Recht erhalte als ein Wähler der letzten Klasse, nur darum unnötig sei, weil der Zensus bereits Wahlumtriebe verhindere. Nur in der Verbindung mit der Beschränkung des Wahlrechts lehnten Beckerath, Camphausen und 42 weitere Abgeordnete, die für die Fassung des Regierungsentwurfs stimmten, die Bildung der Klassen nach Steuerdritteln ab. Sie gaben dem beschränkten, gleichen Wahlrecht den Vorzug vor dem allgemeinen und dafür ungleichen. Beide Wahlarten hielten sie aber durchaus für gleichwertig; nach den Worten Beckeraths entsprachen beide den „Grundsätzen der Freisinnigkeit und Gerechtigkeit“. Mit dieser Entscheidung schlossen sie sich Hansemann und den Publizisten an, die das allgemeine Wahlrecht verwarfen, während ihre Vorgänger 10 Jahre vorher noch stärker unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung der Revolution und des Empire gestanden hatten. Die Frage war jedoch erneut gestellt, wenn die öffentliche Meinung wieder mehr zum unbeschränkten Wahlrecht neigte. War das allgemeine Stimmrecht unvermeidbar, so bot sich das allgemein bekannte, vom 4. Landtag erfundene System der ungleichen Wahl erneut als Mittel an, das Ziel des rheinischen Liberalismus zu erreichen, die Führung des Staates durch das Bürgertum. Es sollten nur wenige Jahre vergehen, bis diese Situation eintrat.

Eine erhebliche Minderheit beantragte auch auf dem 7. Landtag, zum Dreiklassenwahlmodus von 1833 zurückzukehren. Sie befürchtete, daß bei Klassen gleicher Stärke die „Minorität im Besitz der Majorität willkürliche Belastungen

¹⁾ Denkschrift von 1830, S. 54.

²⁾ Sitzungsprotokolle, S. 83—85.

aufzulegen“ könnte. Da z. B. in Elberfeld 300 Personen die erste Hälfte der Steuern aufbrächten und 4048 den Rest, seien selbst bei der Beschränkung des Wahlrechts die wahren Höchstbesteuerten in der ersten Klasse in der Minderheit. Der Kommerzienrat Diergardt erwartete, daß die von ihm abhängigen Arbeiter in der 2. und 3. Klasse die Mehrheit hätten und er die Wahlen lenken könne; allerdings bleibt unklar, wie sie bei einem Zensus, dessen erklärte Absicht war, Arbeiter von den Wahlen auszuschließen, noch hätten wahlberechtigt werden können. Vergeblich wurden einige Anträge eingebracht, die Mängel des ungleichen Wahlrechts beseitigen wollten; sie sahen vor, daß ähnlich wie in Baden zur 1. Klasse immer 10%, zur zweiten 20% der Wahlberechtigten gehören oder daß nur 2 Klassen mit je der Hälfte des Steueraufkommens gebildet werden sollten.

Einen Kompromiß zwischen dem Dreiklassenwahlrecht des Landtags von 1833 und des Regierungsentwurfs suchte auch Hansemann. Da er dem Landtag nicht angehörte, mußte er sich darauf beschränken, seine Ansichten über die Gemeindeordnung in der Presse vorzutragen¹⁾. Die vom Landtag gebilligte Einteilung in gleich große Klassen lehnte er ab, weil sie den Einfluß der Meistbesteuerten vermindere, verkannte aber nicht die Gefahr, daß nach dem anderen Verfahren ein Gutsbesitzer allein ein Drittel der Gemeindeverordneten ernennen konnte. Daher schlug er vor, daß zur 1. Klasse eine feste Zahl von Höchstbesteuerten gehören sollte, nämlich viermal so viele, wie Mitglieder des Gemeinderates zu wählen waren. Die 2. und 3. Klasse sollte je die Hälfte der übrigen Wahlberechtigten nach ihrer Steuerleistung umfassen. Bereits 1818 und 1823 war vorgeschlagen worden, die Zahl der Höchstbesteuerten auf die Mitgliederzahl des Gemeinderates zu beziehen. Hansemanns Vorschlag für ein Klassenwahlrecht entsprach ganz seiner Ansicht, daß der „Einfluß der höheren und wohlhabenderen Volksklassen größer sein muß als derjenige der unteren²⁾.“

Mit den übrigen Beschlüssen des Landtags war Hansemann einverstanden mit der Ausnahme, daß er die Anrechnung der Gewerbesteuer in allen Gemeinden forderte, um nicht „respectable Gewerbetreibende“ auszuschließen. Die Höhe des Zensus billigte er und stellte ausdrücklich fest, daß das beschränkte Wahlrecht dem „allgemeinen Stimmrecht von 1833“ vorzuziehen sei. Er wiederholte seine Gedanken aus den Denkschriften von 1830 und 1840, wenn er es eine Erfahrungstatsache nannte, daß die Freiheit nur erhalten werden könne, wenn die politischen Rechte auf „durch Stellung und Vermögen“ unabhängige Personen beschränkt würden. Erneut wies er darauf hin, daß das Wahlrecht nicht zu den allgemeinen Menschenrechten gehöre. Die Berücksichtigung der Gewerbesteuer sollte ausreichen, um den Entwurf „hinreichend demokratisch“ zu machen. In dieser Hinsicht stimmte ein anonymes Artikel der Kölnischen Zeitung mit ihm überein, der feststellte, daß zahlreiche Mitglieder der ernannten Gemeinderäte

¹⁾ Über das Kommunalgesetz, Nachdruck aus der Aachener Zeitung in Köln. Ztg. 1843, Nr. 161 und 163.

²⁾ Denkschrift von 1840, S. 247.

in Zukunft nicht einmal mehr wählen könnten, wenn ihnen ihre Gewerbesteuer nicht angerechnet werde¹⁾). Sein Verfasser lehnte aber jede Art von Klassenwahl ab, auch die „nur scheinbare Bevorzugung“ der Höchstbesteuerten im Regierungsentwurf; er hielt sie für eine schädliche „Zerteilung der Kräfte“ und einen Anlaß zur Zwietracht zwischen den Klassen.

An die Beratungen des Landtags schlossen sich neue Verhandlungen in Berlin. Die Minister hielten daran fest, daß nur Grundbesitz politische Rechte verleihen könne. War das in den Städten schon nicht mehr durchzusetzen, so sollte es wenigstens für die Landgemeinden gelten. In der Verwaltung der Dörfer sollte eine gewisse Rechtseinheit in Preußen geschaffen werden. In den Zwerggemeinden der alten Provinzen war die Gemeindeversammlung aller Grundbesitzer die Regel; einen Gemeinderat als beschließendes Organ gab es nicht. Friedrich Wilhelm IV. sah darin die historische Form der Selbstverwaltung, und um sie zu erhalten, griff er selbst in die Verhandlungen ein. Eine Kabinettsordre verlangte, auch im Rheinland von der Wahl von Gemeinderäten in den Dörfern abzugehen und an ihre Stelle die Versammlung aller „Meistbeerbten“ treten zu lassen, wie es „germanischen Gewohnheiten“ entspreche²⁾). Dagegen erhoben die Minister Einspruch; schon 1836 hatte das Innenministerium festgestellt, es werde bei solchen Versammlungen an blutigen Köpfen weniger fehlen als an einer verständigen Beschlußfassung³⁾). Auch in Orten mit nur wenigen Wahlberechtigten sollte gewählt werden, weil die Gleichheit vor dem Gesetz nicht zuließ, den einen nur die Wahl von Vertretern zu erlauben, andere aber sich selbst vertreten zu lassen. Typisch für die Ansicht der Rheinländer war die Berechnung, die Fasbender anstellte: durch den Arbeitsausfall während der notwendig häufigen Zusammenkünfte der Gemeindeversammlung gingen größere Werte verloren, als der ganze Etat einer solchen Gemeinde ausmache. Erst nach langem Hin und Her gab der König nach. Die Gemeindeordnung sah die Gemeindeversammlung nur in Orten mit weniger als 18 Wahlberechtigten vor.

Die Entscheidung über das Verfahren bei der Bildung der Klassen fiel 1844 in Berlin. Innenminister war seit 1842 der frühere Regierungspräsident von Aachen, der sich seinerzeit so sehr für das Prinzip des 4. Landtags eingesetzt hatte, Graf Arnim-Boitzenburg. Er trat nun dafür ein, von der Bildung gleich großer Klassen, die Bodelschwingh durchgesetzt hatte, wieder abzugehen, weil dadurch der Zweck der Klassenwahl gänzlich vereitelt werde. Er berief sich darauf, daß bei der Abstimmung im Landtag die „ansehnliche Minorität“ von 29 Abgeordneten die von der Regierung und dem Ausschuß vorgeschlagene Fassung des Para-

¹⁾ Von der Gemeindeordnung, Köln. Ztg. 1843, Nr. 164, einen Tag nach Hansemann. Der Artikel ist mit C. gezeichnet, was die Abkürzung für Claessen sein könnte, einen Freund Camp-hausens; über ihn Hansen, Mevissen, I, S. 247.

²⁾ Zitiert in Erlaß des Innenministers an den Oberpräsidenten vom 8. November 1844, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5441.

³⁾ Verhandlungen über die Gemeindeordnung, 2. Teil.

graphen über die Einteilung der Wähler abgelehnt und somit das ungleiche Wahlrecht von 1833 vorgezogen habe. Er teilte ihre Befürchtung eines zu großen Übergewichts der Minderbemittelten und hielt es für besonders gefährlich, weil im Rheinland die „demokratischen Elemente“ stark seien¹⁾. Den Beschluß des Landtags erklärte er mit der Wirkung „einiger glänzender liberaler Reden“ und erwartete, daß die gebildetsten und verständigsten Rheinländer der Änderung zustimmen würden. Immer wieder wies er darauf hin, daß er nur wolle, was die Vertreter der Rheinprovinz 1833 selbst vorgeschlagen hätten, ohne freilich darauf einzugehen, daß sie auch das allgemeine Wahlrecht gewünscht hatten.

Arnims Vorschlag stieß bei den übrigen Ministern auf Bedenken. Savigny schloß sich der Meinung Beckeraths an, daß das ungleiche Wahlrecht unnötig sei, wenn ein großer Teil der Bevölkerung nicht stimmberechtigt sei²⁾, Boyen befürchtete von der Klasseneinteilung, sie bringe die Einwohner in ein „zu schroffes“ Verhältnis gegeneinander³⁾. Die Entscheidung wurde zunächst vertagt, weil Bodelschwingh, inzwischen Finanzminister, von Berlin abwesend war. Den Aufschub benutzte Arnim zu neuen Bemühungen. Er ließ sich Statistiken von den Regierungen Düsseldorf, Köln und Aachen anfertigen, aus denen er entnahm, daß bei gleich großen Klassen in die beiden unteren „nur gering begüterte Wähler“ gehörten, obwohl z. B. in Aachen durch den Zensus von 8437 selbständigen männlichen Einwohnern 6130, in Koblenz 1114 von 1797 ohne Wahlrecht blieben⁴⁾. Er bezeichnete es als das Ziel des Dreiklassenwahlrechts, „dem vermögenderen und hiernach intelligenteren Teil der Wähler eine Präponderanz gegenüber den demokratischen Elementen zu sichern“. Dabei betonte er, daß gerade im Rheinland die Ansicht verbreitet sei, daß die vermögenderen Bürger einen solchen Anspruch hätten, suchte also die zahlreichen entsprechenden Äußerungen rheinischer Publizisten für die Einführung des ungleichen Wahlrechts heranzuziehen. Da die Landtage sich mehrfach für französische Institutionen ausgesprochen hatten, verwies er auf die Bevorzugung der Höchstbesteuerten in den französischen Wahlgesetzen und führte den Beschluß des 4. Landtags auf diese Vorbilder zurück. Er konnte auch anführen, daß der Bonner Oberbürgermeister auf eine vertrauliche Anfrage der Kölner Regierung sich gegen den Beschluß der Abgeordneten von 1843 und für verschieden starke Klassen ausgesprochen hatte⁵⁾. Mit diesen Argumenten war er endlich erfolgreich. In der

¹⁾ Rundschreiben des Innenministers an die Mitglieder des Staatsministeriums vom 26. April 1844, DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 304, Nr. 7, vol. VII; vgl. ferner Denkschrift vom 11. März, ebd., vol. VI.

²⁾ Gutachten vom 18. Mai 1844, a.a.O.

³⁾ Protokoll der Sitzung des Staatsministeriums vom 25. Juni 1844, ebd., Rep. 90a, B III, 2b, Nr. 6, vol. 48.

⁴⁾ 2. Denkschrift an das Staatsministerium vom 6. Juli 1844, DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 304, Nr. 7, vol. VII.

⁵⁾ Kolvenbach, Bonn 1814—1848, Bonner Geschichtsblätter, VIII (1954), S. 79.

Sitzung vom 9. Juli 1844 stimmte das Staatsministerium seinem Antrag zu¹⁾. Bodelschwingh erklärte, daß seine früheren Bedenken nicht mehr bestünden, weil eine Bestimmung eingefügt wurde, daß jede Klasse mindestens so viele Wähler umfassen müsse, wie sie Gemeindeverordnete und Stellvertreter zu wählen habe.

Der Beschluß der Minister war endgültig. Die Gemeindeordnung, die der König am 23. Juli 1845 unterzeichnete und die im September verkündet wurde, brachte der Rheinprovinz das ungleiche Wahlrecht nach dem Anteil am Steueraufkommen, das ihre Vertreter fast 12 Jahre früher entworfen hatten, verband es aber mit dem Ausschluß des größten Teiles der selbständigen Staatsbürger von den politischen Rechten. Nach einer Schätzung des Oberpräsidenten waren nur 5% der Einwohner, nach den Statistiken von 1844 28,7% der Selbständigen mit eigenem Haushalt wahlberechtigt²⁾. In Köln gab es auf rund 21000 Selbständige nur 4045 Wahlberechtigte, von denen 13% (533) in die erste, 31% (1262) in die zweite und 56% (2304) in die dritte Klasse kamen³⁾. Der einzige Vorteil gegenüber dem Entwurf von 1833 bestand darin, daß jede Klasse direkt ein Drittel der Gemeindeverordneten wählte. Vergeblich hatte der Oberpräsident Schaper Ende 1844 nochmals versucht, den Zensus zu beseitigen, den er ein „zu unserer Zeit wahrlich am wenigsten passendes plutokratisches Element“ nannte⁴⁾. Er hatte sich bemüht, dem König mit seinen eigenen Argumenten zu begegnen: im älteren deutschen Gemeinderecht habe es keinen Zensus gegeben; er widerspreche den so betonten germanischen Grundsätzen. Auf das germanische Prinzip berief sich auch die Regierung Koblenz, deren sämtliche Mitglieder im Januar 1845 das allgemeine, ungleiche Wahlrecht befürworteten. Andererseits wünschten die Aachener Beamten die Beschränkung gerade, um den Einfluß der Fabrikanten und Geistlichen zu vermindern. Selbst in Berlin gab es aber Stimmen, die sich für die Beteiligung aller Staatsbürger an den Kommunalwahlen aussprachen: in einem Schreiben an den Innenminister schlug der Justizminister Uhden im Juni 1845 ein allgemeines aktives in Verbindung mit beschränktem passivem Wahlrecht vor⁵⁾.

Die Kritik der Rheinländer am Wahlrecht der Gemeindeordnung richtete sich vor allem gegen die Bevorzugung der Grundbesitzer in den Landgemeinden⁶⁾. Sie sollten nicht nur allein wahlberechtigt sein, sondern wer mehr als 50 Taler Grundsteuer zahlte, war ohne Wahl Mitglied des Gemeinderates⁷⁾. Zur Verteidi-

¹⁾ DZA Merseburg, Rep. 90a, B III, 2b, Nr.6, vol. 48.

²⁾ Bericht des Oberpräsidenten vom 20. April 1846, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5442; vgl. Schilfert, Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts, S. 267.

³⁾ Gothein, *Verfassungs- und Wirtschaftsgeschichte Kölns*, S. 238, Anm. 1.

⁴⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5441.

⁵⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 304, Nr. 7, vol. VIII.

⁶⁾ Bericht der Regierung Köln, Rheinische Briefe und Akten I, Nr. 402, Anm. 1 zu S. 928.

⁷⁾ Ihre Zahl überstieg in manchen Gemeinden die der gewählten Vertreter. Vielfach wohnten sie nicht in der Gemeinde und verhinderten durch ihre Abwesenheit die Beschlußfähigkeit des Gemeinderates; vgl. StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5442.

gung dieses Grundsatzes „des vaterländischen Repräsentativsystems“ wußte selbst die konservative Elberfelder Zeitung nicht mehr zu sagen, als daß er jedenfalls nicht nachteilig für das Gemeinwohl sei¹⁾. Gegen die Höhe des Zensus hatten die Liberalen keine Einwände. Vom allgemeinen Wahlrecht befürchteten sie nun, daß es der Aristokratie — gemeint war der katholische Adel — ermöglichen könne, die „gebildete, vermögende Bürgerklasse mit Hilfe der Proletarier“ zu überwältigen²⁾. Beckerath nahm in der Kölnischen Zeitung zu dem Gesetz Stellung³⁾. Er tadelte vor allem, daß nicht in jeder Gemeinde derselbe Steuerbetrag wahlberechtigt mache; der Landtag hatte das allerdings auch gar nicht beantragt. Die Beschränkung des Wahlrechts begründete Beckerath erneut damit, daß sie dem Bürgertum als der „wahrhaft dauernden Grundlage der Gesellschaft“ politische Macht gebe. In einer wohl von ihm angeregten Petition des Krefelder Gemeinderates, die ähnliche Gedanken vorbrachte, hieß es zwei Tage später, die Steuerleistung sei der Maßstab für die „Stellung in der bürgerlichen Gesellschaft⁴⁾“. Weil so schon gesichert war, daß allein das Bürgertum die Zusammensetzung des Gemeinderates bestimmte, lehnte Beckerath die Klassenwahl ab. Er befürchtete, sie werde die Macht des Bürgertums schwächen, weil sie die Einigkeit zerstöre und aristokratischen Übermut bei den einen, Neid bei den anderen Wählern entstehen lasse. Erneut erklärte er aber das ungleiche Wahlrecht für den Fall als berechtigt, daß nicht nur das Bürgertum an den Wahlen teilnehme. Die rheinischen Liberalen hielten eben das beschränkte, gleiche Wahlrecht zwar für das beste Mittel, die Leitung des Staates durch das Großbürgertum zu sichern, waren aber zu Konzessionen bereit. Sie konnten sowohl das geltende ungleiche Wahlrecht mit der Unterscheidung von Ständen billigen, wie sich mit der Beteiligung aller Staatsbürger an den Wahlen abfinden, wenn dafür gesorgt war, daß dem Bürgertum der entscheidende politische Einfluß verblieb. Diese grundsätzliche Einstellung zum Wahlrecht erklärt die Bemühungen um eine Reform des Landtagswahlrechts in den letzten Jahren vor der Revolution und ebenso auf der anderen Seite die Entscheidung für das allgemeine, aber ungleiche Wahlrecht zum Teil schon im Vormärz und dann vor allem im Frühjahr 1849.

b) Die Bemühungen um die Reform des Landtagswahlrechts

Das Verfahren, nach dem die preußischen Provinziallandtage gebildet wurden, hatte bereits gleich nach der Verkündung der Gesetze von 1823/24 im Rheinland Kritiker gefunden, die sich aber auf den ersten Landtagen nicht hatten durchsetzen können. Ihre Forderungen griffen die Liberalen der vierziger Jahre auf.

¹⁾ 1846, Nr. 107.

²⁾ Anonym, Kritische Beleuchtung der neuen Gemeindeordnung.

³⁾ Köln. Ztg. 1845, Nr. 257.

⁴⁾ Vom 16. September 1845, StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5442.

Das Programm, das Hansemann, Mevissen, Sybel und andere publizistisch vertraten, suchten sie durch Anträge auf verschiedenen Landtagen zu verwirklichen. Die ständische Gliederung und damit das ungleiche Wahlrecht sollte beibehalten werden, die Zusammensetzung der Stände und die Zahl der Abgeordneten sich ändern. Die Anträge verlangten die Ausdehnung des Wahlrechts und eine größere Zahl von Abgeordneten für den 3. und 4. Stand, die Städte und Landgemeinden.

Der Landtag von 1841 brachte den ersten Versuch. Ein Antrag Aldenhovens richtete sich gegen das berufsständische Prinzip, nach dem im 4. Stand als Abgeordneter nur wählbar sein sollte, wer selbst einen Hof bewirtschaftete. Zwei Drittel der Abgeordneten waren mit ihm der Ansicht, daß diese Beschränkung fallen sollte, um auch Beamten, Lehrern, Anwälten und Ärzten, die auf dem Land Grundstücke besaßen, die Wahl in den Landtag zu ermöglichen. Sie zeigten damit, daß sie die Vertreter der Landgemeinden nicht als die Vertreter der Interessen eines Berufsstandes ansahen. Damit stellten sie sich in Gegensatz zu den Vorstellungen des Königs, der dem Antrag als unvereinbar mit den Grundsätzen des neuen Ständestaates seine Zustimmung verweigerte¹⁾.

Schon auf dem nächsten Landtag kam es 1843 zu einem neuen Vorstoß. Er war gut vorbereitet worden. Aus Trier, Krefeld, Köln, Elberfeld, Koblenz, Düsseldorf, Duisburg und Aachen gingen den Abgeordneten Petitionen teils der Stadträte, teils von Bürgern zu, in denen die Reform des Landtagwahlrechts verlangt wurde. Sie wurden durch Anträge ihrer und anderer Abgeordneter, darunter Beckeraths, Camphausens und v. d. Heydts, unterstützt²⁾. Die Forderungen wurden mit denselben Argumenten begründet wie in der Publizistik. Am deutlichsten formulierte der Elberfelder Stadtrat die Ansicht des rheinischen Liberalismus: die Art der Volksvertretung sei stets von den „sozialen Verhältnissen“ abhängig und müsse von ihren Wandlungen beeinflußt werden. Der Aufschwung von Handel und Industrie wurde für die Änderung der sozialen Verhältnisse angeführt, und mehrere Anträge betonten ausdrücklich, daß durch die Reform des Wahlrechts die rheinische Industrie die Vertretung finden solle, die ihrer Bedeutung entspreche³⁾. Die Elberfelder wünschten in Anbetracht der Bedeutung der Industrie für die Blüte des Staates, daß 10 neue Abgeordnete nur von den Fabrikanten und Kaufleuten gewählt werden sollten. Auch die anderen Petitionen begründeten den Anspruch des Bürgertums auf größere politische Rechte mit seiner Leistung für den Staat; nur noch einmal war die Rede davon, daß „Besitztum Anhänglichkeit an den Staat erzeugt“.

Die Mehrheit der Antragsteller versprach sich nichts von einem Wahlrecht, das nur die Bevölkerungszahl der Verteilung der Mandate zugrunde legte. Der Vorwurf des Freiherrn v. Loë, die Liberalen wollten statt der Stände die Kopf-

¹⁾ Croon, Der rheinische Provinziallandtag, S. 41.

²⁾ Die Petitionen und Anträge gesammelt StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, Nr. 178, die Protokolle des 7. Landtags ebd. Nr. 383; verhandelt wurde am 30. Juni 1843.

³⁾ Antrag Kommerzienrat Hüffer, Duisburger Adresse.

zahlrepräsentation, war nicht berechtigt. Nur zwei Anträge, die im 3. Stand einen Abgeordneten auf je 18000 bis 20000 Einwohner verlangten, und der Hinweis, daß im Regierungsbezirk Düsseldorf ein Abgeordneter des 4. Standes auf 30000 bis 35000, anderswo aber schon auf 14000 bis 17000 Einwohner komme, näherten sich diesem Gedanken. Wenn ein Abgeordneter davon sprach, daß acht Neuntel der Staatsbürger in den Landgemeinden wohnten, was übrigens für die Rheinprovinz nicht stimmte¹⁾, so wollte er doch nicht, daß nun der 4. Stand auch acht Neuntel der Mandate erhalten sollte. Gerade für die Liberalen war es wichtig, daß möglichst viele Abgeordnete in den Städten gewählt wurden. Ihre Forderungen gingen nur dahin, daß die Interessen in einem richtigen Verhältnis vertreten würden. Das war nach ihrer Meinung dann der Fall, wenn sich die Zahl der Abgeordneten eines Standes nach seiner Bedeutung für die Volkswirtschaft und die Allgemeinheit richtete²⁾. Für die Bedeutung hatte man aber keinen anderen Maßstab, als schon die Publizistik vor 1820, nämlich den Anteil am Steueraufkommen. Immer wieder wurde der Regierung vorgerechnet, daß die Wähler des 2. Standes mit weniger als 4% der Grundsteuer ein Drittel der Abgeordneten wählten³⁾. Um die Erhöhung der Zahl der Städtevertreter zu begründen, operierte man mit dem Anteil der Gewerbe- und der Mahl- und Schlachtsteuer am Steueraufkommen der Provinz. Um das städtische Bürgertum zu begünstigen, ging man andererseits nicht darauf ein, daß von 2,5 Millionen Taler Grundsteuer nur 450000 in den Städten aufgebracht worden waren und es auf dem Land, wie in der Auseinandersetzung über die Kommunalordnung gern erwähnt wurde, ebenfalls viele Gewerbesteuerpflichtige gab, die mehr als ein Drittel der Gewerbesteuer zahlten; allerdings stammte die letzte veröffentlichte Statistik aus dem Jahr 1829, und die Verhältnisse hatten sich inzwischen zugunsten der Städte geändert⁴⁾. Nur so war es zu rechtfertigen, daß die verschiedenen Anträge dahin zusammengefaßt wurden, daß die Städte und Landgemeinden in Zukunft beide je 10 zusätzliche Abgeordnete, 35 statt 25, erhalten sollten.

Dieser Antrag wurde mit 43 gegen 31 Stimmen angenommen. Gegen ihn stimmten die ehemaligen Reichsfürsten und ein Teil der Abgeordneten der Rittergutsbesitzer. Sie wandten ein, daß die Berechnungen falsch seien, weil der 2. Stand nicht ausschließlich aus adligen Gutsbesitzern bestehe, sondern mehrere Kommerzienräte zu ihm gehörten, die den Anteil des Bürgertums an der Zahl der Abgeordneten über die 25 städtischen Vertreter hinaus verstärkten. Einige Vertreter der Bauern schlossen sich ihnen an. Obwohl die Mehrheit ihn gebilligt hatte, konnte der Antrag dem König nicht als Wille des Landtags vorgelegt

¹⁾ Nach den Beiträgen zur Statistik der preußischen Rheinlande, Tab. III und XII, hatten die Städte 1828 eine Einwohnerzahl von 586044, die Landgemeinden von 1568501.

²⁾ So der Antrag Grach.

³⁾ Vgl. Beiträge zur Statistik, Tab. XI.

⁴⁾ Ebd., Tab. XII u. XVII; in den Städten kamen 245729, auf dem Land 146720 Taler Gewerbesteuer auf.

werden, weil ihm die Zweidrittelmehrheit fehlte. Der 3. und 4. Stand machten daraufhin vom Recht der „*itio in partes*“ Gebrauch: die Abgeordneten der beiden Stände stimmten über den Antrag in getrennten Sitzungen nochmals ab.

Für die Vermehrung der Mandate war angeführt worden, daß gleichen Lasten gleiche Rechte entsprechen müßten¹⁾. Dieser Grundsatz sollte auch auf die Vorschriften für das aktive und passive Wahlrecht Anwendung finden. Zahlreiche Abgeordnete wollten gleiches Recht für alle, die den gleichen Betrag an Steuern entrichteten, gleichgültig, ob auf dem Land oder in der Stadt. Eine Minderheit meinte auch wie in der Debatte über das kommunale Wahlrecht, daß es nur auf den absoluten Steuerbeitrag ankomme und alle direkten Steuern für den Zensus angerechnet werden sollten. Vor allem ging es darum, die Zahl der Wählbaren in den Städten zu vergrößern, Beckerath klagte, daß nur „ein unverhältnismäßig kleiner Kreis“ gewählt werden könne, und ein anderer hielt sogar freie Wahlen aus Mangel an Kandidaten vielfach für unmöglich. Diese Schwierigkeiten wurden darauf zurückgeführt, daß für das passive Wahlrecht im 3. Stand neben einem Mindestbeitrag zur Grundsteuer auch ein Mindestsatz an Gewerbesteuer verlangt wurde, reiche Gewerbetreibende ohne große Grundstücke damit so wenig wählbar waren wie Grundbesitzer, die kein Gewerbe betrieben. Nur diese sollten das Wahlrecht erhalten; eine Mehrheit, darunter v. d. Heydt, wollte nicht davon abgehen, daß nur Grundbesitzer politische Rechte besitzen sollten, während Beckerath einwandte, daß dadurch zu viele „achtbare Staatsbürger“ keine Aussicht hätten, Abgeordnete zu werden.

Mit 45 gegen 28 Stimmen — also mit nur einfacher Mehrheit — beantragte der Landtag, für das passive Wahlrecht im 3. Stand keine Gewerbesteuer mehr zu verlangen. Camphausen sah in dieser Änderung die Möglichkeit, daß in Zukunft auch die „Intelligenz“ — gemeint waren Beamte und Akademiker in freien Berufen — in den Landtagen eine Vertretung fand. Die Ansicht, daß der 3. Stand der Berufsstand der Gewerbetreibenden sei, wurde damit aufgegeben. Über eine Erweiterung des aktiven Wahlrechts wurde dagegen nicht verhandelt, obwohl auch diese Frage gelegentlich gestreift wurde; der Vertreter von Bonn bezeichnete einen Zensus als zu hoch, der in einer Stadt von 14000 Einwohnern nur 328 von rund 2900 Familienvätern wahlberechtigt sein lasse, und die Elberfelder Stadtverordneten wollten alle an den Wahlen beteiligen, die „einigermaßen zum Nationalvermögen“ beitragen.

1845 wurde das ganze Problem erneut aufgerollt. Dem 8. Landtag lagen 15 Petitionen vor, die eine Reform des Wahlrechts verlangten. Neue Vorschläge und Argumente traten darin nicht auf, es blieb bei der Forderung, die Abgeordnetenzahl zu erhöhen und die Bedingungen für das aktive und passive Wahlrecht

¹⁾ Petition des Trierer Stadtrats: „Gleichheit der Lasten und der Rechte ist der Wahlspruch unserer Zeit.“

zu ändern. Über beide Fragen wurde wieder getrennt verhandelt¹⁾. Die Debatte über die erste Frage brachte keine neuen Gesichtspunkte. Die meisten Redner beschränkten sich darauf, die Anteile der Stände am Steueraufkommen zu vergleichen und der Bedeutungslosigkeit der Gutsbesitzer die Wichtigkeit der Städte als Zentrum von Handel und Industrie, „Geldmacht und Geisteskraft“, gegenüberzustellen²⁾; stärker als früher trat dazu das Verlangen, auch die Einwohnerzahl bei der Verteilung der Mandate zu berücksichtigen. Alle Vorschläge wurden durch einen Ausschuß erneut in dem Antrag zusammengefaßt, den König um je 10 weitere Abgeordnete für den 3. und 4. Stand zu bitten. Als Begründung wurde wieder die Notwendigkeit angeführt, den Bau der Volksvertretung „den Anforderungen in den gesellschaftlichen Zuständen der Gegenwart“ anzupassen³⁾.

Hartnäckiger als zwei Jahre früher war jedoch der Widerstand der Rittergutsbesitzer gegen die Verringerung ihres Einflusses. Sie brachten nicht nur die alten Argumente von der staaterhaltenden Bedeutung des Grundbesitzes vor, den gerade das industrialisierte England anerkenne, und begründeten ihn damit, daß der Gutsbesitzer Verwüstungen durch Kriege und Revolutionen besonders fürchten müsse, sondern suchten auch die Liberalen mit deren eigenen Waffen zu schlagen⁴⁾. Obwohl sie ablehnten, die Stärke der Vertretung nach der Morgen- zahl zu bemessen, da das mit dem Wesen der Ständeversammlung unvereinbar sei, bemühten sie sich doch auch um statistische Angaben. Ihr Sprecher bezeichnete den Anspruch der Städte auf zusätzliche Abgeordnete als ungerechtfertigt, weil das Grundsteueraufkommen fünfmal größer sei als die Erträge der Gewerbesteuer. Geschickt faßte er die Abgeordneten der Gutsbesitzer mit denen der Bauern als Vertreter der Landwirtschaft zusammen, unter denen sich leider schon zu viele Industrielle befänden. Damit kam er auf ein Abgeordnetenverhältnis von 50 zu 25 Abgeordneten, das den Steueranteilen auch dann entsprechen sollte, wenn die in den Städten aufkommende Grundsteuer mit der Gewerbesteuer zusammengerechnet werde. Von anderen Steuern war nicht die Rede. Andere Redner aus dem 2. Stand brachten klar zum Ausdruck, daß sie die Anträge der Liberalen nur als Mittel betrachteten, den Einfluß der Industriellen, denen sie die Fähigkeit zum Herrschen schlechthin absprachen, auf die staatliche Gesetzgebung zu verstärken. Sie appellierten an die Abgeordneten der Bauern und forderten sie auf, sich mit ihnen gegen die drohende Majorisierung der Interessen der Landwirtschaft zu wehren.

Gegen diese Argumente wandten sich Beckerath, v. d. Heydt und vor allem Hansemann. Sie konnten ihre Berechtigung nicht ganz leugnen. Auch ihnen lag

¹⁾ Sitzungen vom 29. März und 2. April 1845, Sitzungsprotokolle des 8. Landtags, S. 302—307, S. 349—359; die Originalprotokolle mit den Namen der Redner StA Düsseldorf, Provinzialarchiv, Nr. 287 und 288, die Petitionen und Anträge ebd. Nr. 178.

²⁾ Vgl. besonders die Petitionen aus Langenberg und Mettmann.

³⁾ Bericht des 6. Ausschusses, erstattet von Reg.Rat v. Sybel, Anlage B zur 31. Sitzung, Protokolle, S. 378 ff.

⁴⁾ Vgl. vor allem die Rede des Frh. v. Loë.

nur die Statistik von 1829 vor, und nach ihr kamen an direkten Steuern und an Mahl- und Schlachtsteuer, die die Klassensteuer ersetzte, in den Städten insgesamt 1 349 846 Taler, in den Gemeinden, die im 4. Stand wählten, aber 3 096 490 Taler auf¹⁾). Daher legten sie den Nachdruck darauf, daß sie Gerechtigkeit, nämlich Gleichberechtigung von Landwirtschaft und Gewerbe erstrebten, und ließen sich auf die Steuer beider nicht ein. Scharf wiesen sie den Vorwurf zurück, sie wollten den Vorrang der Rittergutsbesitzer durch die Vorherrschaft der Fabrikanten ersetzen. Die Grundlage der ständischen Vertretung sollte erhalten bleiben, eine Kopffzahlrepräsentation nicht vorbereitet werden. In einer großen Rede brachte Hansemann die Thesen seiner Denkschriften vor. Die Vermehrung der Mandate begründete er mit dem „Beruf zum Herrschen“, den alle „fähigsten, kräftigsten Staatsbürger“ hätten und die Fabrikbesitzer so gut wie die Großgrundbesitzer. Warnend wies er auf die Julirevolution hin, die gezeigt habe, wohin es führe, wenn man alte gesellschaftliche Verhältnisse konservieren wolle. Die ständische Gliederung der Volksvertretung wollte er nur hinnehmen, wenn sie im „richtigen Verhältnis der Fähigkeit und Kraft der verschiedenen Stände“ stattfinde. Nur dadurch könne Preußen seine Macht steigern und einen Umsturz vermeiden. Um jeden Verdacht zu entkräften, daß die Gewerbetreibenden die Landwirte überstimmen wollten, beantragte er, daß wenigstens der 4. Stand zehn zusätzliche Abgeordnete erhalten solle, wenn man die Vermehrung der Mandate der Städte ablehne. Die Abstimmung zeigte jedoch, daß mehr als die Hälfte der bäuerlichen Abgeordneten die Besorgnisse der Gutsbesitzer teilte und die Zweidrittelmehrheit für die liberalen Anträge verhinderte. Für den Antrag des Ausschusses stimmten alle anwesenden Vertreter der Städte, die drei Kommerzienräte und v. Sybel aus dem 2. Stand und ein Teil des 4. Standes, zusammen 34 Abgeordnete, dagegen zwei Fürsten und 31 Gutsbesitzer und Landwirte. Hansemanns Alternativantrag erhielt 40 gegen 27 Stimmen.

Für die Abänderung der Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechts lagen ebenfalls mehrere Petitionen und Anträge vor. Die Mehrzahl wünschte wieder, daß in den Städten nur ein Mindestbeitrag zur Grundsteuer erforderlich sein sollte. Vor allem eine Bonner Adresse, die von 23 Professoren, darunter Arndt, Dahmann und Sybel, unterschrieben war, forderte die Wählbarkeit von Grundbesitzern ohne Gewerbe. Nur ein Elberfelder Antrag sah das Wahlrecht für jeden vor, der einen bestimmten Steuerbetrag, unabhängig von der Art der Steuer, entrichtete. Der 6. Ausschuß verarbeitete die verschiedenen Vorschläge zu einem Gesetzentwurf, den der Kanonikus Lensing im Plenum vortrug. Er wurde im wesentlichen unverändert angenommen. Hansemann nannte ihn einen Kompromiß zwischen auseinandergelassenen Meinungen.

Die vorgeschlagenen Veränderungen sollten wieder dem 3. und 4. Stand den Charakter von Berufsständen nehmen, der ihnen zum Teil noch anhaftete. Dafür

¹⁾ Beiträge zur Statistik, Tabelle XII und XVII.

waren die Liberalen bereit, mit einer Ausnahme nur Grundbesitzern politische Rechte zu geben, was sie 2 Jahre zuvor in der Debatte über das Kommunalwahlrecht abgelehnt hatten. Abgeordneter sollte auch weiterhin nur werden können, wer ziemlich hohe Grundsteuern entrichtete, aber er brauchte nicht mehr selbst Landwirtschaft oder Gewerbe zu betreiben. Allerdings sollten in den Städten Personen ohne gewerbliches Unternehmen soviel an Grundsteuer bezahlen, wie von Gewerbetreibenden an Grund- und Gewerbesteuer zusammen verlangt wurde, so daß nur sehr wohlhabende Beamte, Rentner und Angehörige freier Berufe dadurch wählbar werden konnten; der Vorrang der Unternehmer sollte gewahrt bleiben. Der Ausschuß hatte zunächst sogar einen so hohen Grundsteuerzensus empfohlen, daß in Koblenz der Kreis der Wählbaren nur um 11 Personen vergrößert worden wäre. Fallen sollte dafür die Bestimmung, daß die Steuer 10 Jahre lang ununterbrochen entrichtet worden sein mußte; zwei Jahre sollten genügen. Die Bestimmungen für das aktive Wahlrecht sollten in der gleichen Richtung geändert werden. In den Landgemeinden sollte es beim Grundsteuerzensus allein bleiben, in den Städten aber nicht mehr Grund- und Gewerbesteuer zusammen verlangt werden, sondern auch ein Mindestbeitrag zu nur einer der beiden Steuern zur Teilnahme an den Wahlen berechtigen. Endlich wurde beschlossen, die von Frauen entrichtete Grundsteuer ihren Ehemännern, Söhnen oder Schwiegersöhnen anzurechnen, obwohl mehrere Abgeordnete das Wahlrecht als persönliches Recht bezeichnet hatten, das nicht übertragen werden könne. Die Liberalen konnten diesen Beschluß, der an sich den Grundsätzen altständischer Verfassung entsprach, nach denen politische Rechte am Boden hafteten, mit ihrer Forderung nach Gleichberechtigung gleichartiger Leistungen rechtfertigen.

Diese Bestimmungen sollten das Wahlrecht, vor allem in den Städten, auf diejenigen Angehörigen des höheren Bürgertums ausdehnen, die bisher trotz hoher Steuerleistung von ihm ausgeschlossen waren. Gleichzeitig damit wurde jedoch versucht, durch die Neufestsetzung des Zensus diejenigen bisherigen Wähler von den Wahlen fernzuhalten, die dieser „echten Majorität“ Hansemanns nicht angehörten. Der Ausschuß beantragte, den Zensus für das aktive Wahlrecht im 4. Stand von 3 auf 5 Taler Grundsteuer zu erhöhen, weil nach Hansemanns Meinung die bisherigen Sätze „effektiv zu niedrig“ waren. Das bedeutete, wie ein Kritiker feststellte, daß in manchen Gemeinden ein Drittel der bisherigen Wähler, die ja auch nur eine kleine Minderheit waren, das Wahlrecht verlieren sollte. Der Landtag schloß sich Hansemann nicht an und beschloß, keine Änderung des geltenden Satzes zu empfehlen; damit war auch der Antrag des Abgeordneten Aldenhoven verworfen, der den Zensus ermäßigen wollte. Dagegen fand der Antrag, in den Städten den Zensus zu erhöhen, eine so große Unterstützung, daß man auf die Auszählung der Stimmen verzichtete. Gewerbetreibende mit Grundbesitz hatten bisher 4 Taler Grund- und Gewerbesteuer zusammen entrichten müssen und sollten nun erst mit 6, in größeren Städten mit 8 Talern wahlberech-

tigt werden. Nur ein einziger Abgeordneter protestierte, daß die Ausdehnung des Wahlrechts auf der einen Seite mit der Beschränkung bestehender Rechte auf der anderen verquickt werde. Die Wahlrechtsvorlage als Ganzes wurde abschließend mit 50 gegen 14 Stimmen gebilligt, eine Folge der Kompromißbereitschaft der Liberalen. Die Entscheidung lag nun beim König. Er lehnte die rheinischen Anträge ab, weil er in ihnen einen weiteren Schritt zu der als unhistorisch verabscheuten Repräsentativverfassung westeuropäischer Art sah. Auf dem nächsten Landtag wollten die Liberalen erneut versuchen, ihre Forderungen durchzusetzen¹⁾, doch erst 1851 trat wieder ein rheinischer Provinziallandtag zusammen.

c) Das Wahlrecht in den Debatten über die Einführung einer Verfassung und auf dem 1. Vereinigten Landtag

Seit 1843 benutzten die rheinischen Liberalen die Landtage auch dazu, den König an die Erfüllung der Verfassungsversprechen zu mahnen und um die Einrichtung eines Landtags für ganz Preußen zu bitten. Auf dem 7. Landtag wurden dazu 8 Anträge eingebracht. Sie hatten alle das Ziel, die seit 1842 bestehenden ständischen Ausschüsse, in die alle Provinziallandtage eine Anzahl von Abgeordneten entsandten und die nur mit geringen Befugnissen ausgestattet waren, in eine echte Repräsentation umzugestalten. In der Debatte über die Anträge, die mit der erforderlichen Mehrheit angenommen wurden, bestand Einigkeit, die bisherige Zusammensetzung der Ausschüsse zu billigen, wenn ihnen nur ein größerer Einfluß auf die Gesetzgebung zugestanden wurde²⁾. Beckerath erklärte ausdrücklich, man wolle keine neue Form der Repräsentation, sondern nur mehr Rechte für die bestehenden Organe. Allerdings sollten die Mitglieder zwar aus den einzelnen Ständen, aber durch den ganzen Landtag gewählt werden, damit die Liberalen ihre Mehrheit im 3. und 4. Stand ausnutzen konnten, die Wahl regierungstreuer adliger Gutsbesitzer als Vertreter des 2. Standes zu verhindern. Ein einziger Abgeordneter verlangte die Rechte der ständischen Ausschüsse für eine Versammlung, die aus direkter Volkswahl hervorgegangen sei.

Der Landtag von 1845 ging darüber hinaus. Camphausen beantragte, den König um die Einführung einer „Repräsentation des Volkes“ zu bitten. Damit war die Frage gestellt, wie sie aussehen sollte. In einer großen Debatte prallten am 10. März 1845 die Meinungen aufeinander³⁾. Den Liberalen trat der konservative katholische Adel entgegen, wieder unter Führung des Freiherrn v. Loë, unterstützt von einigen Abgeordneten der Landgemeinden. Zwar meinte Camp-

¹⁾ Beschluß von 27 Abgeordneten in Bonn am 6. Januar 1848, Rheinische Briefe und Akten, II, 1, Nr. 220, S. 413.

²⁾ Sitzungsprotokolle des 7. Landtags, S. 186—194, Sitzung vom 27. Juni 1843.

³⁾ Sitzungsprotokolle des 8. Landtags, S. 108—152, die wichtigsten Reden auch Rheinische Briefe und Akten, I, Nr. 331, S. 767 ff.

hausen, der Landtag solle sich als „eine Versammlung praktischer Männer“ nicht in eine „Erörterung staatswissenschaftlicher Lehrsätze“ einlassen, aber dennoch wurde die Beratung seines Antrages zur Auseinandersetzung zwischen zwei Staatsauffassungen.

Die Reden der Liberalen faßten alles noch einmal zusammen, was sie bisher im Landtag, in Büchern und Zeitungsartikeln vorgebracht hatten. Die Gestaltung des Wahlrechts sollte von der Aufgabe der Volksvertretung abhängig sein, die bürgerliche Freiheit zu verbürgen, die Macht des Staates zu vermehren, aber auch die „sittliche Veredelung“ des Volkes zu fördern. Darum sollten die „Besten und Einsichtsvollsten aller Stände“ über die Verfassung beraten, wenn auch Becke-rath grundsätzlich jedem Bürger die „vernunftgemäße Mitwirkung im Staate“ zuerkannte, weil jeder sein Leben notfalls für den Staat opfern müsse. Ent-scheiden sollte aber letzten Endes der finanzielle Beitrag zu den Staatslasten, der den wirtschaftlichen Erfolg voraussetzte. Das Geld wurde als das „bewegende Element“ angesehen, seine Bedeutung sollte es für jeden Staat unerläßlich ma-chen, sich auf die reichen Fabrikanten und Kaufleute zu stützen. Das konnte durch ein beschränktes, gleiches Wahlrecht so gut geschehen wie durch die Re-form des ständischen Wahlrechts. Für die erste Möglichkeit trat nur der Ab-geordnete v. Sybel ein, weil die Trennung der Stände den „gesellschaftlichen Zuständen“ widerstrebe, doch sollte ein ständisch gegliedertes Oberhaus neben das nur nach der Kopfzahl gewählte Unterhaus treten. Dagegen hielt Hanse-mann, der sonst für das belgische Wahlrecht warb, sich in seiner Rede auffallend zurück. Die Mehrheit, voran Camphausen, zeigte ihre Kompromißbereitschaft und gab der zweiten Möglichkeit den Vorzug, falls die Anträge des Landtags zur Änderung des Wahlrechts berücksichtigt und außerdem die Abgeordneten direkt und nicht von den Provinzialständen gewählt würden. Camphausens Formulie-rung sollte den Anhängern des Ständestaates die Zustimmung zu seinem Antrag erleichtern. Er sprach davon, es sollte die Kopfzahl so gut wie die Kraft des Geistes und des Vermögens berücksichtigt werden, und verlangte von der Volks-vertretung, daß sie „alle Elemente des Staatsvereins im richtigen Verhältnisse“ aufnehmen solle.

Diese Taktik machte der Gegenseite die Erwiderung schwer. Für sie sprachen vor allem v. Loë und als Referent des Verfassungsausschusses v. Bianco. Sie griffen die liberalen Grundsätze an und warfen ihnen vor, sie gingen mit der Forderung nach einer Verfassung vom falschen Prinzip der Volkssouveränität aus. Sie befürchteten, daß die Liberalen gar nicht alle Unterschiede zwischen den Menschen im Wahlrecht berücksichtigen wollten, sondern nur die Unterschiede im Besitz. Die Bewertung des Menschen nur nach der Steuerleistung werde seiner Stellung in der Welt nicht gerecht, ganz besonders nicht der Tatsache, daß nie Individuen, immer nur Korporationen dem Staat gegenüberstünden. Die Kom-promißbereitschaft der Liberalen zwang sie, sich mit der bestehenden Form ständischer Gliederung auseinanderzusetzen. Sie kamen dabei zu dem Ergebnis,

daß die preußischen Stände auch ihrer Vorstellung vom rechten Aufbau einer Volksvertretung widersprachen, weil bei den Wahlen der Steuerzensus ebenfalls eine Rolle spielte. Loë forderte statt ihrer eine echte berufsständische Vertretung, die dem Ackerbau, dem Handel, der Industrie, Kunst und Wissenschaft ihre eigenen Abgeordneten gebe, vertrat also die Gedanken von Görres. Auch auf eine Vertretung dieser Art paßte aber die Formulierung Camphausens. Sie wurde denn auch in den Beschluß des Landtags aufgenommen. Nachdem Camphausen auf einen förmlichen Antrag an den König verzichtet hatte, beschloß eine Mehrheit von 58 gegen 16 Abgeordnete, den Landtagsmarschall zu beauftragen, den Herrscher von dem Wunsch der Rheinländer nach einer „reichsständischen Verfassung“ zu unterrichten; sie sollte geeignet sein, „die Wünsche aller Klassen der Bevölkerung im richtigen Verhältnis zu vertreten“. Damit blieb die Frage des Wahlrechts weitgehend offen. Zwar entschied sich der Landtag hiermit für das ungleiche Wahlrecht, doch blieb es zukünftigen Beschlüssen vorbehalten, zu entscheiden, ob nur der Steueranteil der „Klassen“ berücksichtigt werden sollte oder auch andere Maßstäbe heranzuziehen waren. In einer Hinsicht waren sich aber Liberale und katholischer Adel einig: auch Bianco sah die Aufgabe der Volksvertretung in der „Vermittlung zwischen Staatsmacht und Gesellschaft“.

Friedrich Wilhelm IV. glaubte die Forderung der Rheinländer zu erfüllen, als er 1847 mit dem Februarpatent alle Provinziallandtage zum Vereinigten Landtag nach Berlin berief. Dort setzten die Rheinländer ihre bisherige Politik fort. Sie erkannten die Zusammensetzung des Landtags an und bemühten sich darum, seine Rechte zu erweitern und ihn, wenn nicht der Form, so doch den Rechten nach zu einem konstitutionellen Parlament zu machen. Die Hauptsache war ihnen, daß überhaupt die „großen und allgemeinen Interessen des Vaterlandes und der Nation durch die Gesamtheit der Stände vertreten“ wurden¹⁾, daß die Abgeordneten sich als Vertreter des ganzen Volkes betrachteten, wenn sie auch nach Ständen gewählt waren. Die Frage der Umwandlung des Vereinigten Landtags in eine direkt gewählte Volksvertretung und die Grundsätze, nach denen sie zu wählen war, wurden nicht erörtert.

Trotzdem blieb das Wahlrechtsproblem nicht unbeachtet. Ein Teil der 26 liberalen Abgeordneten, die sich am 14. März in Köln zur Vorbereitung des Landtags trafen, wollte „keine Stände, keinen Adel, sondern belgischen Radikalismus²⁾“. In der Öffentlichkeit war davon nichts zu spüren. Kein Rheinländer forderte den Übergang zum gleichen Wahlrecht und setzte sich damit in Widerspruch zu den Reformvorschlägen des 7. und 8. Landtags. Nur von Hansemann war seine Neigung für die belgische Verfassung bekannt; ein Artikel in der Aachener Zeitung, der die ständische Gliederung grundsätzlich verwarf, war

¹⁾ Aus der Rede Mevissens am 5. Mai 1847; Bleich, Der 1. Vereinigte Landtag, II, S. 326.

²⁾ Notiz Stedmanns, der sich für die „historische Auffassung“ erklärte, Rheinische Briefe und Akten, II, 1, Nr. 89, S. 176.

wohl von ihm angeregt¹⁾). Eine Adresse des Trierer Gemeinderats an den Abgeordneten Mohr wiederholte Gedanken aus den Debatten der Landtage²⁾). Auch in ihr war von einer „Vertretung aller Klassen in zeitgemäßerem Verhältnis“ die Rede, alle Klassen sollten zur aktiven und passiven Vertretung berechtigt sein. Dabei war an eine Gliederung nach Berufsständen gedacht, wurde doch ausdrücklich gesagt, daß „Gewerbe, Handel, Wissenschaft und jede Intelligenz“ berücksichtigt werden sollten.

Die rheinischen Ansichten über das geltende Wahlrecht trug der Abgeordnete Stedmann seinen Kollegen im Vereinigten Landtag vor³⁾). Er stellte die Rechte der Rheinländer unter der französischen Herrschaft und das damalige Wahlrecht eingehend dar und wies auf die Gefahren einer „Minoritätsrepräsentation“ hin, die im Gegensatz zur öffentlichen Meinung stehe, verlangte aber keineswegs das französische Wahlrecht zurück. Er kritisierte nur, daß die „materiellen Interessen“ der Rheinländer im Vereinigten Landtag nicht ausreichend zur Geltung kämen und viele „Kapazitäten“ vom Wahlrecht ausgeschlossen seien. Eigene Vorschläge für eine Änderung machte er nicht.

Einen förmlichen Antrag auf Änderung des Wahlrechts brachte von den Rheinländern nur der Abgeordnete Kommerzienrat Hüffer ein. Er verlangte eine „richtigere ständische Verfassung“, in der Handel und Gewerbe im rechten Verhältnis zu ihrer Steuerleistung und ihrer Bedeutung für die Wohlfahrt des Staates vertreten sein sollten⁴⁾). Darin sah er die einzige Möglichkeit, wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen bei Handelsverträgen und Zollgesetzen zu vermeiden. So unmittelbar wie sonst selten einer ließ er erkennen, daß die rheinischen Unternehmer auch an die Förderung einer weiteren wirtschaftlichen Expansion dachten, wenn sie die Änderung des Wahlrechts verlangten. Der Antrag wurde mit den anderen, die das Wahlrecht betrafen, der 4. Abteilung zur Beratung überwiesen. Über ihre Ergebnisse verfaßte v. d. Heydt einen Bericht, der jedoch im Plenum nicht mehr behandelt wurde⁵⁾). Aus ihm ergibt sich, daß sich die Mehrheit der Ausschußmitglieder dem Standpunkt der Rheinländer anschloß. Grundsätzlich lehnten sie ab, daß nur Grundbesitzer politische Rechte haben sollten, sie hielten die Beseitigung der entsprechenden Bestimmungen aber noch nicht für „zeitgemäß“. Anerkannt wurde der „gerechte Anspruch aller steuerpflichtigen Standesgenossen“ auf Vertretung. Dem Plenum wurde vorgeschlagen, sich dafür auszusprechen, daß der Anteil des 3. und 4. Standes an der Gesamtzahl der Mitglieder des Vereinigten Landtags wesentlich vermehrt werde; v. d. Heydt begründete das wiederum mit dem Verhältnis, in dem die einzelnen Stände zu den öffentlichen Lasten beitrügen.

¹⁾ Nr. 80 v. 21. März; vgl. Hemmerle, Die Rheinländer auf dem 1. Vereinigten Landtag, S. 44.

²⁾ Rheinische Briefe und Akten, II, 1, Nr. 98, S. 192 ff.

³⁾ Beitrag zum Staatsrecht der Herzogtümer am Rhein.

⁴⁾ Der Antrag im Wortlaut bei Hemmerle, Die Rheinländer auf dem 1. Vereinigten Landtag, Anhang, S. 223—225.

⁵⁾ BA Koblenz, Bestand P 135, Nr. 4677.

Die Verhandlungen der rheinischen Landtage und des Vereinigten Landtags bestätigen das Bild, das die publizistischen Äußerungen Hansemanns, Beckeraths, Mevissens und Sybels von den Wahlrechtsanschauungen des vormärzlichen Liberalismus im Rheinland bieten. Hier wie dort ging es darum, daß der Führungsanspruch des besitzenden Bürgertums anerkannt wurde, um damit der Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse Rechnung zu tragen. Dieses Ziel war auch durch eine Änderung des Landtagwahlrechts zu erreichen. Daß weiterhin zwischen städtischen und ländlichen Wahlkreisen unterschieden wurde und die Städte trotz geringerer Einwohnerzahl so viele Abgeordnete wählten wie das Land, konnte sich für den bürgerlichen Liberalismus nur günstig auswirken. Es mußte nur gesorgt werden, daß der Zensus das Wahlrecht auf die Angehörigen der führenden Gesellschaftsschicht beschränkte. Das war gesichert, wenn die Anträge des 8. Landtags genehmigt wurden. Weil die preußischen Stände weder Stände im Sinn des ancien régime noch Berufsstände waren, war dieses Wahlrecht auch für diejenigen Liberalen annehmbar, die an sich keine autonomen Korporationen anerkannten. Für andere galt die Unterscheidung von Abgeordneten der Städte und der Landgemeinden gerade als Kennzeichen einer organischen Verfassung; sie beriefen sich auf Dahlmann, der übrigens auch den Städten ein Anrecht auf eine stärkere Vertretung zusprach¹⁾. „Allgemeines Einverständnis“ bestand aber, wie Beckerath im Vereinigten Landtag feststellte, daß es „in der menschlichen Gesellschaft natürliche Ungleichheiten“ gab, nämlich die „Unterschiede von Lebensalter, Besitz, sozialer Stellung“ und daß sie „von seiten des Staates bei Feststellung der politischen Rechte seiner Bürger in Betracht gezogen werden“ mußten²⁾. Das galt auch, wenn man mit Mevissen und Beckerath den Anspruch aller Staatsbürger, „aller Klassen“, anerkannte, im Landtag vertreten zu werden. Es mußte nur ein Maßstab für das „rechte Verhältnis“ gefunden werden, das zwischen den Klassen bestehen sollte. Der Anteil am Steueraufkommen bot sich als solcher an. Die Mehrheit der rheinischen Liberalen stimmte dem Abgeordneten zu, der auf dem 7. Landtag erklärte, es sei „billig, daß bei den großen pekuniären Bedürfnissen der Staaten die Vertretung der verschiedenen Stände vornehmlich nach Maßgabe ihrer Beiträge zu den Staatskosten bestimmt wird“. Diese Haltung erklärt die spätere Entscheidung für ein ungleiches Wahlrecht, das die angeblichen Stände durch Steuerklassen ersetzte. Die Männer, die es schon 1833 erfunden hatten, und die Abgeordneten von 1843, 1845 und 1847 hielten die „soziale Egalität“ für eine „chimärische Idee“ und glaubten, mit ihrem Wahlrecht der „Natur der gesellschaftlichen Verhältnisse“ zu entsprechen³⁾.

¹⁾ Politik, § 150.

²⁾ Zitiert von Kopstadt, Beckerath, S. 37.

³⁾ Bericht des 2. Ausschusses des 4. Landtags, Verhandlungen über die Gemeindeordnung, Teil 2.

III. Teil

Der Gedanke des allgemeinen, ungleichen Wahlrechts in Preußen 1848/49¹⁾

a) Pläne für ein allgemeines, ungleiches Wahlrecht und ihr Scheitern vom Ausbruch der Revolution bis zur Oktroyierung der Verfassung

Zu Beginn des Jahres 1848 sahen die Liberalen in Preußen ihre nächste Aufgabe darin, die Periodizität und größere Rechte für den Vereinigten Landtag durchzusetzen. Mit dem Verfahren, nach dem er gewählt wurde, waren sie zwar grundsätzlich nicht einverstanden, doch glaubten sie, die ständische Gliederung vorerst nicht beseitigen zu können. Sie beschränkten sich darauf, eine andere Verteilung der Abgeordneten auf die Stände und neue Bedingungen für das aktive und passive Wahlrecht zu verlangen, um den Einfluß des liberalen Bürgertums zu verstärken²⁾. Die Nachricht von der Februarrevolution in Paris änderte diese Haltung zunächst nicht. Die Ereignisse in Frankreich waren für die Führer des rheinischen Liberalismus der Anlaß, ihre alten Forderungen erneut und mit größerem Nachdruck vorzubringen. Schon zwei Tage, nachdem er vom Umsturz in Paris erfahren hatte, richtete Hansemann am 1. März ein Schreiben an den leitenden Minister v. Bodenschwingh, den früheren Oberpräsidenten³⁾; gleichzeitig wurde in Köln eine Adresse an den König vorbereitet⁴⁾, und der Koblenzer Stadtrat Caspers schlug Mevissen vor, in allen rheinischen Städten Petitionen zu veranlassen⁵⁾. Während in Frankreich die Herrschaft des Bürgertums ihr Ende fand, schien dem rheinischen Bürgertum der Augenblick gekommen, endlich die Führung des Staates zu übernehmen und die lange erörterten Pläne zu verwirklichen. Hansemann forderte die Regierung auf, die „in der Nation befindlichen Kräfte“ zu erfassen und zu benutzen. Nur mit ihrer Hilfe, mit der Unterstützung des liberalen Bürgertums, könne sie die Anarchie in Preußen vermeiden und einem möglichen Angriff der französischen Republik erfolgreich widerstehen. Zunächst sollte jedoch nur der Vereinigte Landtag größere Rechte erhalten, um dann Preußen allmählich durch „organische Gesetze“ in einen konstitutionellen

¹⁾ Schilfert, Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts, hat dieses Thema zuletzt eingehend behandelt und zahlreiche neue Belege beigebracht. Hier sind vor allem diejenigen Pläne darzustellen und durch weitere Beispiele zu ergänzen, nach denen alle Staatsbürger wählen, ihr Einfluß aber von der Steuerleistung abhängen sollte und die damit die Einführung des Dreiklassenwahlrechts vorbereiteten. Neue Ergebnisse ließen sich vornehmlich aus den Akten des ehemaligen preußischen Innenministeriums, DZA Merseburg, Rep. 77, gewinnen, die Schilfert noch nicht zugänglich waren.

²⁾ Vgl. die Verhandlungen von 27 Abgeordneten in Bonn im Januar; Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 220.

³⁾ Von ihm im Jahre 1850 selbst veröffentlicht; Das preußische und deutsche Verfassungswerk, S. 78 ff.

⁴⁾ Vgl. Brief Mallinckrodt vom 3. März, Rhein. Briefe und Akten, II, 1, bei Nr. 277.

⁵⁾ Ebd., Nr. 277.

Staat zu verwandeln. Zu ihnen sollte auch ein neues Wahlgesetz gehören, doch verzichtete Hansemann darauf, seine Wünsche näher anzudeuten. Die geplante Kölner Adresse wollte für ein „ausgedehnteres Wahlrecht“, Caspers für ein „liberaleres Wahlgesetz“ eintreten, also wohl den König um die nachträgliche Genehmigung des Gesetzentwurfes von 1845 bitten. Daß der ständisch gegliederte Vereinigte Landtag die Volksvertretung Preußens bleiben sollte, wurde noch nicht in Frage gestellt.

Die Bereitschaft des größten Theils der rheinischen Liberalen, am Vereinigten Landtag festzuhalten, zeigte sich auch noch in den folgenden Tagen. In Krefeld wirkte Beckerath dafür, obgleich man dort nicht verkannte, daß der Landtag nicht „gleichmäßig aus den verschiedenen Ständen des Volkes“ zusammengesetzt war¹⁾. Am 11. März trafen sich in Köln 29 Landtagsabgeordnete, darunter Beckerath, Camphausen, Hansemann und Mevissen. Sie beschlossen eine Adresse an den König, in der sie ihre Kompromißbereitschaft zum Ausdruck brachten²⁾. Wie der Abgeordnete Stedmann später sagte, wollte man eine Brücke bauen zum Übergang von den älteren Zuständen zu den neuen³⁾. Darum wurde kein neues Wahlrecht beantragt, das alle Wähler gleich behandelte, sondern die „Abänderung des Wahlsystems in der Art, daß die verschiedenen Volksklassen in richtigem Verhältnis vertreten werden“. Diese Formulierung stimmte wörtlich mit den Anträgen in den Landtagen von 1843 und 1845 überein. Eine Woche vor dem Ausbruch der Unruhen in Berlin waren die Rheinländer noch damit einverstanden, sich mit dem König über ein ungleiches Wahlrecht zu verständigen. Die Klassen sollten nicht gleichmäßig, sondern im richtigen Verhältnis vertreten werden, und das hieß nach der Anschauung des vormärzlichen Liberalismus im Verhältnis zu ihrer Leistung für den Staat und damit zu ihrer gesellschaftlichen Bedeutung.

In einer Hinsicht hatten sich indessen die Ansichten gewandelt. In Frankreich hatte das Bürgertum erfahren müssen, daß die Massen nicht mehr bereit waren, ihren Ausschluß von den politischen Rechten ruhig hinzunehmen. Unter diesem Eindruck wollte Hansemann schon am 1. März den „handarbeitenden Volksklassen einen größeren Einfluß auf die allgemeine Gesetzgebung“ zugestehen. Am 3. März zeigte sich dann in Köln, daß es auch am Rhein starke Kräfte gab, die das allgemeine Wahlrecht forderten, das in Frankreich am 4. März eingeführt wurde⁴⁾. Während der Gemeinderat die Adresse an den König beriet, kam es zu einem Volksauflauf vor dem Rathaus, den die Kölner Kommunisten und Ver-

¹⁾ Bürgerversammlung vom 4. März, Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 280.

²⁾ Ebd., Nr. 304; auch bei Arnim, Märzverheißungen, S. 14 ff.

³⁾ Am 7. April im Fünzigerausschuß in Frankfurt, Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Vorbemerkung Hansens, S. 556.

⁴⁾ Für die Bedeutung des Wahlrechts in der Pariser Revolution vgl. Meyer, Parlamentarisches Wahlrecht, S. 160 ff. Schon am 29. Februar hatte die Kölnische Zeitung berichtet, daß das allgemeine Wahlrecht sich in Paris durchgesetzt habe.

trauensleute von Marx und Engels, darunter neben anderen der Arzt Dr. Gottschalk und der ehemalige Leutnant v. Willich, inszeniert hatten¹⁾). Nach der von Marx schon 1847 ausgegebenen Losung verlangten sie allgemeines Wahlrecht und allgemeine Wählbarkeit in Gemeinde und Staat. Als Sprecher des Volkes trug Gottschalk diese und andere Forderungen dem Gemeinderat vor²⁾). Camphausens Vertrauensmann Claessen sah ein, daß bei der Stimmung des Volkes der hohe Zensus des Landtagswahlrechts nicht mehr zu halten war. Auf seinen Antrag beschloß der Gemeinderat mit 19 gegen 11 Stimmen, in seiner Petition um die „Erweiterung des Wahlgesetzes auf einer möglichst umfassenden Grundlage“ zu bitten. Von einem ganz neuen Wahlsystem war aber auch hier nicht die Rede.

Nachdem eine Bürgerversammlung in Köln, ebenfalls am 3., gegen den Widerstand der Liberalen die Formulierung der Kommunisten für ihre Adresse übernommen hatte³⁾) und es an den folgenden Tagen in Elberfeld, Koblenz und Düsseldorf zu ähnlichen Demonstrationen für das allgemeine Wahlrecht gekommen war, konnten die 29 Abgeordneten am 11. März nicht mehr verkennen, daß eine größere Ausdehnung des Wahlrechts unvermeidlich war. In ihrer Adresse sprachen sie daher auch von einer „das ganze Volk umfassenden Vertretung“, und der Kölner Gemeinderat legte diesen Begriff aus, wenn er am gleichen Tag die „ausschließliche Vertretung einzelner Stände und Klassen“ ablehnte⁴⁾). Weiterhin Wahl nach Ständen, aber Beteiligung auch „der handarbeitenden Klassen“ war also das Programm des rheinischen Liberalismus für das Wahlrecht in den ersten Phasen der Märzrevolution. Hälschner, Brüggemann und Mevissen, aber auch Reichensperger hatten diese Entscheidung in den vergangenen Jahren bereits vorbereitet. Alle Klassen sollten vertreten sein, die Zahl ihrer Abgeordneten sich aber nach ihrer Bedeutung richten und so der Vorrang des Bürgertums gesichert werden. Ein solches Wahlrecht bot den Vorteil, den Wunsch des Königs nach Erhaltung ständischer Unterschiede zu erfüllen und auf der anderen Seite auch den Forderungen der bisher rechtlosen Schichten entgegenzukommen.

Daß diese Gedanken sich im weiteren Verlauf der Revolution nicht durchsetzten, ist darauf zurückzuführen, daß allmählich die Zahl derjenigen wuchs, die Zugeständnisse an den König nicht mehr für erforderlich hielten und sich für die reine Repräsentativverfassung nach belgischem Vorbild einsetzten. Schon in den ersten Märztagen war in mehreren Adressen die Forderung nach der „Repräsentativverfassung“ aufgetreten und diese von der „gewährten landständischen Verfassung“ unterschieden worden⁵⁾). Hatte diese Unterscheidung sich

¹⁾ Schilfert, a.a.O., S. 36f.

²⁾ Das Sitzungsprotokoll des Gemeinderates in Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 275.

³⁾ Ebd., Nr. 277.

⁴⁾ Ebd., Nr. 302.

⁵⁾ Kölner Bürgerversammlung am 3., Aachener Gemeinderat am 5. März; Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 277, 284.

zunächst nur auf die Rechte des Vereinigten Landtags im Vergleich zu den Kompetenzen eines westeuropäischen Parlaments bezogen, so wurde doch bald auch die „Aufhebung der Gliederung in Stände“ und eine „nicht aus dem unzulänglichen Maßstab eines Ständeunterschiedes hervorgegangene Volksvertretung“ verlangt¹⁾. Während die Aachener Gewerbetreibenden noch am 17. zwar den Vereinigten Landtag als Volksvertretung ablehnten, weil er den „wirklichen sozialen Verhältnissen“ widerspreche, aber mit einer Vertretung nach Interessen einverstanden waren²⁾, verstärkte sich der Widerstand gegen das ungleiche Wahlrecht nach dem Sieg der Revolution in Berlin am 19. März. Bereits am 18. hatte der König den Übergang zu konstitutioneller Regierung angekündigt, nachdem er noch drei Tage vorher die Bitte der Berliner um eine volkstümlichere Vertretung abgelehnt hatte³⁾. Am 20. März verwarf eine Versammlung in Köln die „Ständeversammlung“, und am 23. kamen dort wieder mehrere Abgeordnete zusammen, darunter Beckerath, Mevissen und Hansemann; Camphausen, der wohl auch in der Wahlrechtsfrage die Verständigung mit dem König suchte, war schon in Berlin⁴⁾. Sie sprachen sich nun ebenfalls für ein neues Wahlsystem ohne ständische Unterschiede aus. Dafür sollte ein Zensus für das aktive Wahlrecht das Übergewicht der unteren Klassen über das Bürgertum vermeiden. Über seine Höhe wurde nichts gesagt, doch war es selbstverständlich, daß er nicht mehr so hoch sein konnte wie vor der Revolution; auch in Belgien, dem Musterland der konstitutionellen Monarchie, waren die Sätze am 12. März ermäßigt worden.⁵⁾ Einen „möglichst niedrigen“ Zensus für das aktive bei allgemeinem passivem Wahlrecht und die Wahl „ohne Rücksicht auf die bisherige oder eine andere Einteilung in Stände oder Klassen“ — auch dies ein Zeugnis für die nun aufgegebenen Pläne — beantragten auch die Deputierten der Gemeinderäte von 18 rheinischen Städten am 24. März in Köln⁶⁾. Für die Führer der Demokraten war dagegen die Berliner Niederlage des Königs der Anlaß, das allgemeine, gleiche Wahlrecht noch nachdrücklicher zu verlangen; in Bonn und Koblenz war schon früher neben dem allgemeinen ausdrücklich auch das gleiche Stimmrecht gefordert worden⁷⁾. So protestierten die Vertreter von Saarbrücken, St. Johann, St. Wendel und Kreuznach gegen den Zensus und verlangten gleiches Recht für

¹⁾ Bonner Volksversammlung am 9., Trierer Gemeinderat am 8. März, Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 259b, 292; ähnlich schon mehrere Koblenzer Gemeindevertreter am 5., Nr. 283.

²⁾ Ebd., Nr. 320.

³⁾ Mühl, Die Überleitung Preußens in das konstitutionelle System, S. 17f.

⁴⁾ Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 355b; vgl. auch Repgen, Märzbewegung und Maiwahlen, S. 99; im übrigen für die Wahlrechtsanschauungen im Rheinland im März 1848 dort nur wenig Material, vgl. noch S. 77, S. 85, S. 97, S. 126, S. 141.

⁵⁾ Meyer, Parlamentarisches Wahlrecht, S. 221.

⁶⁾ Die Entschließung des Städtetages vom 23./24. März in Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 355a.

⁷⁾ Ebd., Nr. 295 b, 283.

alle Bürger¹⁾. Daß ihre Ansicht im Volk Widerhall fand, zeigten Massenversammlungen in Koblenz und gleichzeitig mit dem Städtetag wieder Köln, wo erstmals das Wahlrecht schon für alle 21jährigen Männer bei „numerischer Vertretung“ beantragt wurde²⁾. Unter ihrem Druck rückte der Kölner Gemeinderat noch am 24. März mit 22 gegen 1 Stimme vom Beschluß des Städtetages ab und sprach sich für das unbeschränkte Wahlrecht aus³⁾.

In Berlin stand seit dem 19. März Graf Arnim-Boitzenburg an der Spitze der Regierung. Ihm fiel die Aufgabe zu, eine Antwort auf die zahlreichen Petitionen zu erteilen, die nicht nur aus dem Rheinland eingegangen waren, und dafür die Zustimmung des Königs zu erlangen. Zunächst wurde am 21. März die Zusicherung wiederholt, daß eine „wahre konstitutionelle Verfassung“ eingeführt werden sollte⁴⁾. Über diese Verfassung sollte aber nicht mehr der Vereinigte Landtag beraten, sondern eine neue Volksvertretung. Diese Entscheidung wurde durch eine Kabinettsordre vom 22. bekanntgemacht, mit der die von einer Deputation überbrachten Adressen von Liegnitz und Breslau beantwortet wurden. Der Vereinigte Landtag sollte nur noch über ein Wahlgesetz beraten, das „eine auf Urwahlen gegründete, alle Interessen des Volkes . . . umfassende Vertretung herbeizuführen, geeignet“ sein sollte⁵⁾. Diese Formulierung ließ erkennen, daß die Regierung alle oder zumindest alle selbständigen Staatsbürger an den Wahlen beteiligen wollte, was auch durch das Versprechen einer Verfassung „auf den breitesten Grundlagen“ angedeutet wurde. Die Ankündigung von „Urwahlen“ meinte ebenfalls die Beteiligung aller Staatsbürger; denn der Begriff war aus der Breslauer Petition übernommen, und in Schlesien verstand man darunter allgemeine Wahlen⁶⁾. Ungeklärt blieb dagegen, ob die Wahlen nicht nach Interessengruppen, also Ständen, durchgeführt werden würden, um die „Vertretung aller Interessen“ zu gewährleisten. Der Ministerpräsident, der sich schon 1845 für die Erweiterung des Landtagswahlrechts eingesetzt hatte⁷⁾, mag zunächst an eine solche Lösung gedacht haben, bei der zu den bisherigen drei Ständen der 2. Kammer die Arbeiterschaft als 4. Stand trat und die bisher ausgeschlossenen Angehörigen der höheren Stände, denen Grundbesitz oder Gewerbe fehlte, auch irgendwie, vielleicht durch eigene Abgeordnete, berücksichtigt wurden⁸⁾. Für ein solches Verfahren konnte er sich auf die Adresse der 29 Abgeordneten vom

¹⁾ Rhein. Briefe und Akten, II, 1, S. 633, Anm. 1.

²⁾ Ebd., Nr. 353.

³⁾ Ebd., Nr. 357.

⁴⁾ „Aufruf an mein Volk und die deutsche Nation“, vgl. Valentin, Geschichte der deutschen Revolution, I, S. 451.

⁵⁾ Arnim, Märzverheißungen, S. 12—14.

⁶⁾ Ebd., S. 35.

⁷⁾ Treitschke, Deutsche Geschichte, V, S. 274.

⁸⁾ Vgl. Arnims grundsätzliche Ausführungen über die Wahlrechtsreformen, die im März nötig gewesen seien, Märzverheißungen, S. 19.

11. März berufen, und ähnliche Pläne gab es anderswo;¹⁾ auch die Breslauer Deputation hatte nicht eindeutig gleiches Wahlrecht verlangt²⁾).

Die letzten rheinischen Äußerungen zum Wahlrecht mußten Arnim jedoch zeigen, daß eine in Stände gegliederte Volksvertretung nicht mehr akzeptiert werden würde. Der Entwurf eines Wahlgesetzes, der nun ausgearbeitet wurde, suchte darum den liberalen Wünschen entgegenzukommen, aber auch vom Alten soviel wie möglich zu erhalten³⁾. Er sah 2 Kammern vor: die erste sollte an die Gliederung des Vereinigten Landtags anknüpfen, und ihr sollten neben ernannten Mitgliedern, Prinzen und Fürsten die Vertreter der Großgrundbesitzer und der größten Städte, ferner der Akademien und Universitäten angehören; die 2. Kammer sollte von allen Männern über 24 Jahren, die Grundbesitzer waren oder 4 Taler direkter Steuern zahlten oder ein Jahreseinkommen von 200 Talern hatten, ohne Klasseneinteilung gewählt werden.

Diese Bedingungen konnten die Zustimmung der rheinischen Liberalen finden, die ja noch bis zum 24. am Zensus für das aktive Wahlrecht festhalten wollten. Arnim wollte aber außerdem noch dafür sorgen, daß die „mittleren Klassen“ trotz des niedrigen Zensus bei der Wahl den Ausschlag gaben, also gerade eine alte rheinische Forderung erfüllen⁴⁾. Nicht jeder Wähler sollte den gleichen Einfluß ausüben, sondern ein Unterschied zwischen hoch und niedrig Besteuerten bestehen, ein Gedanke, für den Arnim schon 1837 als Regierungspräsident in Aachen und 1844 als Innenminister in den Verhandlungen über die rheinische Gemeindeordnung eingetreten war. Nun wurde darüber beraten, die Wähler der „untersten Steuerklassen . . . nur durch Vertreter aus ihrer Mitte an den primären Wahlen teilnehmen“ zu lassen; die Stimme dessen, der hohe Steuern zahlte, sollte soviel gelten wie die Stimmen gering Beststeuerter. Ein solches Wahlrecht war nichts Neues. Condorcet hatte es schon vor 1789 vorgeschlagen⁵⁾, und in Württemberg wählten seit 1819 die Höchstbesteuerten direkt, die übrigen Wahlberechtigten durch Wahlmänner, deren Zahl halb so groß war wie die Anzahl der Höchstbesteuerten⁶⁾. In seiner Denkschrift über die rheinische Kommunalverfassung hatte Hansemann schon 1828 dieses Verfahren für die Wahl der Bürgermeister empfohlen⁷⁾. In Breslau erschien zur gleichen Zeit die „Theorie

¹⁾ Einige Beispiele Schilfert, a.a.O., S. 52f.

²⁾ Schilfert, a.a.O., S. 43, gegen Mähl, Überleitung Preußens, S. 36 ff.; nach Arnim, a.a.O. S. 34 f., ist in den Verhandlungen mit der Deputation die Möglichkeit von „Einteilungen für die verschiedenen Volkklassen“ offen geblieben, was Mähl wenig überzeugend als absichtlich falsche Aussage bezeichnet.

³⁾ Der Entwurf ohne Datierung von Arnim, a.a.O., S. 27—30, veröffentlicht.

⁴⁾ Arnim, a.a.O., S. 31.

⁵⁾ Sur les assemblées provinciales, 1788, Œuvres (1847), VIII, S. 127, S. 134; S. mitgeteilt von Tecklenburg, Entwicklung des französ. Wahlrechtes, S. 35.

⁶⁾ §§ 139, 140 der Verfassung; Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, I, S. 117f.

⁷⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 323 II; vgl. ferner o. S. 51. Vorschläge ähnlicher Art bei anderen Rheinländern.

eines neuen deutschen Wahlgesetzes“, die allen, die Arbeiter beschäftigten, den Besitzern von Stadthäusern und gewissen Notabeln das direkte Wahlrecht geben wollte, während die übrigen Wahlberechtigten zu je 5, das Gesinde sogar nur zu je 50 einen Wahlmann wählen sollte¹⁾. Außerdem hatte der Oberpräsident der Provinz Preußen erst am 15. Februar den Entwurf einer Landgemeindeordnung eingereicht, in dem vorgesehen war, daß allein die Besitzer einer „selbständigen Ackernahrung“ volles Stimmrecht in der Gemeindeversammlung erhalten und die übrigen Gemeindebürger nur „Kollektivstimmen“ führen sollten²⁾. Da nach Mitteilung Arnims damals auch erwogen wurde, bei der Neuordnung des Wahlrechts von den Bedingungen für die Teilnahme an Gemeindeangelegenheiten auszugehen, ist es nicht ganz ausgeschlossen, daß dieser Entwurf die Überlegungen über ein ungleiches Wahlrecht beeinflußt hat.

Das Ministerium Arnims scheiterte an der Weigerung der Rheinländer, sich an ihm zu beteiligen. Am 29. März wurde Camphausen Ministerpräsident, Hansemann Finanzminister. Ob sie den Wahlgesetzentwurf Arnims erörtert haben, ist ungewiß; dagegen steht fest, daß ihnen ein neuer Entwurf vorlag, der von Auerswald, seit dem 19. März Innenminister, und dem Kultusminister Graf Schwerin stammte³⁾. Er versuchte, bei den Wahlen zur 2. Kammer von den Gemeinden auszugehen; das hatte Dahlmann früher vorgeschlagen, den Schwerin am 23. März zur Beratung der Regierung nach Berlin berufen hatte, von wo er aber gleich nach Frankfurt weitergereist war⁴⁾. In der Regel sollte jeder Gemeinderat einen Wahlmann auf 500 Einwohner, jeder Kreis einen Abgeordneten auf 50 000 Einwohner wählen. Da es in den östlichen Landgemeinden noch keine gewählten Gemeinderäte gab, sollten dort die Hausbesitzer und diejenigen, die 5 Taler Grund- und Gewerbesteuer zahlten, an ihre Stelle treten. In Städten mit über 10 000 Einwohnern sollten die Wahlmänner von allen nach der Städteordnung von 1808 bzw. 1831 oder der rheinischen Gemeindeordnung Wahlberechtigten gewählt werden. Die politischen Rechte eines Staatsbürgers hingen also davon ab, nach welchem Gesetz sein Wohnort verwaltet wurde, und durch bloßen Wechsel des Wohnsitzes konnte er das Wahlrecht gewinnen und verlieren. Die Mehrheit der rheinischen Abgeordneten wäre nach diesem Entwurf von Gremien gewählt worden, die aus dem ungleichen und stark beschränkten Dreiklassenwahlrecht hervorgegangen waren.

Zu einem Zeitpunkt, in dem die Forderungen nach dem allgemeinen, gleichen Wahlrecht immer lauter wurden, konnten die Minister nicht wagen, ein Wahlgesetz vorzulegen, das solche Unterschiede vorsah. Sie standen unter dem Eindruck der Berichte aus ihrer Heimat, die ständig neue Demonstrationen für das allgemeine Wahlrecht meldeten. Die Kölner Versammlung vom 23. März hatte

¹⁾ Veröffentlicht bei Schilfert, a.a.O., Anhang, S. 385 ff.

²⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 5, vol. 12.

³⁾ Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Anm. 2 zu S. 683, aus dem Nachlaß Camphausens.

⁴⁾ Mühl, Die Überleitung Preußens, S. 49.

ihre Entschließung im ganzen Rheinland verbreitet und andere Städte zum Beitritt aufgefordert; damit hatte sie am 24. in Bonn, am 26. in Aachen, in Neuß und Siegburg am 27. Erfolg gehabt¹⁾. In der Kölnischen Zeitung setzte Brüggenmann sich am 25. für „gleiche politische Rechte für alle“ ein. Gleichzeitig nahm die demokratische Agitation in Berlin und den östlichen Provinzen zu. Schon am 24. März riet Claessen von Köln aus Camphausen zur Annahme des allgemeinen, gleichen Wahlrechts als dem letzten Mittel, das Volk in der Hand zu behalten²⁾. Er rechnete damit, daß die Gefahr für die Liberalen nicht so groß sein werde, weil die Bauern für Intelligenz und Besitz stimmen würden. Zudem stehe auch nichts im Wege, später wieder vom allgemeinen Stimmrecht abzugeben. Ähnliche Ratschläge erhielt Hansemann³⁾. Mevissen meinte ebenfalls, die Regierung müsse, „wie ungern auch“, das allgemeine Stimmrecht bewilligen⁴⁾. Daraufhin entschieden sich die Minister am 29. März für „diesen so dringend verlangten Modus⁵⁾“ und gaben ihre Pläne für einen mäßigen Zensus nach belgischer Art auf. Mit Rücksicht auf die Volksstimmung verzichteten sie auch darauf, neben die aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Versammlung ein Oberhaus zu stellen, dessen Mitglieder zum Teil von den Höchstbesteuerten gewählt werden sollten, die so ein doppeltes Stimmrecht erhalten hätten⁶⁾. Man befürchtete auch, daß bei einem Zweikammersystem alle Besonnenen und Reichen in die erste, alle Demokraten in die zweite Kammer gewählt werden würden und daraus ein unüberbrückbarer Gegensatz entstehen könne⁷⁾. Am 2. April ging der Entwurf des Wahlgesetzes dem Vereinigten Landtag zu. Nur Dienstboten ohne eigenen Haushalt und Empfänger von Armenunterstützung sollten nicht wählen dürfen, doch wurde der Ausschluß der Dienstboten noch durch den Landtag aufgehoben. Die Bestimmung, daß die Wahlen indirekt erfolgen sollten, stammte allein noch aus dem vormärzlichen Wahlrecht und sollte dazu dienen, den Einfluß der unteren Klassen zu verringern⁸⁾. Mit der Unterzeichnung durch den König trat das Wahlgesetz am 8. April in Kraft⁹⁾.

Friedrich Wilhelm IV. war mit dem neuen Wahlrecht nicht zufrieden. Er hatte die Verfassung auf „den breitesten Grundlagen“ versprochen und das allgemeine Wahlrecht damit gebilligt — vielleicht meinte er sogar, mit der Verleihung politischer Rechte an alle Staatsbürger den ursprünglichen germanischen Zustand wiederherzustellen —, aber mit der Beseitigung der vermeintlich historisch

¹⁾ Ebd., S. 61, S. 64 ff.; über die Stimmung in Berlin und den alten Provinzen, S. 69 f.

²⁾ Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 358.

³⁾ Ebd., Anmerkung Hansens zu Nr. 358.

⁴⁾ Brief vom 25. März an seine Familie; Hansen, Mevissen, II, S. 351.

⁵⁾ Mevissen an seinen Schwager am 30. März, Rhein. Briefe und Akten, II, 1, Nr. 378.

⁶⁾ Mähl, Überleitung Preußens, S. 115 ff.

⁷⁾ Mevissen an Hansemann, Rhein. Briefe und Akten, II, 1, S. 684, Anm. 2.

⁸⁾ Schilfert, a.a.O., S. 76 ff.

⁹⁾ Wortlaut vgl. Verhandlungen des 2. Vereinigten Landtags, S. 173.

begründeten Stände konnte er sich nicht abfinden. Am 31. März bat er die Minister, zu erwägen, das Unterhaus nach „Kategorien“ wählen zu lassen; als solche nannte er Rittergutsbesitzer, Städte, Landgemeinden, Fabrikbesitzer, Arbeiter¹⁾. Im Landtag selbst trat der pommerische Gutsbesitzer v. Thadden für die ständische Gliederung, aber auch für organische Fortbildung der Verfassung und das Recht der „dienenden und arbeitenden Klasse“ ein²⁾; die „Materialien“ zur Motivierung seiner Haltung hatte Ernst Ludwig von Gerlach geliefert, der sie zuerst für Bismarck bestimmt hatte³⁾. In der Wahlgesetzkommission erklärte Arnim, daß auf Grund der Märzverheißungen keine Verpflichtung zum allgemeinen, gleichen Wahlrecht bestehe⁴⁾. Gewiß dachten viele andere Vertreter des altpreußischen Adels nicht anders. Wenn sie trotzdem das Wahlgesetz annahmen, so nur mit der Absicht, den Sturz des Ministeriums Camphausen zu vermeiden, der bei der herrschenden Unruhe im Volk zu neuen revolutionären Erhebungen geführt hätte⁵⁾.

Nachdem sich die Lage in Preußen langsam beruhigt hatte, erhielt die Regierung schon im Mai die ersten Eingaben und Denkschriften, in denen sie aufgefordert wurde, das Wahlgesetz wieder zu beseitigen⁶⁾. Sie gingen zum größten Teil von den Gutsbesitzern der östlichen Provinzen aus, die sich darüber beklagten, daß zu wenige von ihnen in die Nationalversammlung gewählt worden seien. Allgemein wurde aber nicht die Ausschließung der arbeitenden Klassen vom aktiven Wahlrecht verlangt, sondern die Rückkehr zum ungleichen Wahlrecht; denn nicht die abhängigen Landarbeiter, sondern die selbständigen Bauern hatten gegen den Adel gestimmt, und ihnen konnte man das Wahlrecht kaum wieder nehmen. Dabei wurde aber nicht nur ein ständisches Wahlrecht mit Beteiligung aller Volksklassen vorgeschlagen, wie der König es für die beste Lösung hielt, sondern auch der Plan kehrte wieder, zwischen direkt und indirekt Wahlberechtigten zu unterscheiden. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, daß die Verteilung der Abgeordneten im Widerspruch zur Verteilung der Lasten stehe, daß diejenigen, die die höchsten Abgaben zu zahlen hätten, in der Nationalversammlung am schwächsten vertreten seien. Der Gedanke, der die Wahlrechtsanschauungen der Rheinländer im Vormärz so stark bestimmt hatte, wurde nun im Osten Preußens vertreten. So schlug der konstitutionelle Verein Königsberg vor, die Abgeordneten einer künftigen ersten Kammer auf die Provinzen und

1) Brief an Auerswald; Hassel, Radowitz, I, S. 578.

2) Verhandlungen des 2. Vereinigten Landtags, S. 99.

3) Mühl, Überleitung Preußens, S. 181, Anm. 1.

4) Ebd., S. 36, Anm. 1, nach Rodbertus, Zur Frage und Geschichte des allgemeinen Wahlrechts in Preußen.

5) Die Motive der altpreußischen Ritterschaft, zu der fast die Hälfte der Abgeordneten gehörte, untersucht Mühl, a.a.O., S. 265 ff. eingehend.

6) Sie sind gesammelt DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1 d, Nr. 3, vol. 1.

Stände „nach dem Quantum, welches sie zu den festen Staatslasten beitragen“, zu verteilen.

Daß auch die Regierung sich nur unter dem Druck des Volkes für das allgemeine, gleiche Wahlrecht entschieden und die Hoffnung nicht ganz aufgegeben hatte, es wieder zu beseitigen, zeigte ihr Verhalten bei der Vorbereitung der Verfassung¹⁾. Ihr erster Entwurf von Mitte Mai enthielt die Vorbemerkung, daß einige „Grundbedingungen der aktiven und passiven Wahlberechtigung“ erst nach Fertigstellung des Entwurfs zu einem Wahlgesetz in die Verfassung aufgenommen werden sollten. Im Verfassungsentwurf vom 20. Mai, der der Nationalversammlung vorgelegt wurde, wurde für das Wahlrecht auf das zukünftige Wahlgesetz verwiesen; nur vorläufig sollte das Gesetz vom 8. April gelten. Hansemann wollte wohl wieder nach belgischem Vorbild einen niedrigen Zensus, die Gleichheit aber erhalten, weil er Zugeständnisse an das ständische Wahlrecht nicht mehr für erforderlich hielt. Auch die erste Kammer sollte zum größten Teil vom Volk gewählt werden. Damit in ihr aber neben dem alten Adel, wie Hansemann schon früher gefordert hatte, nur die erfolgreichsten und einflußreichsten Angehörigen des Bürgertums Platz fanden, sollte die Wählbarkeit von einem Reineinkommen von 2500 Talern oder einer Steuerleistung von 300 Talern abhängig gemacht werden. Die Verfassungskommission der Nationalversammlung schloß sich der Ansicht der Regierung jedoch nicht an und übertrug die Grundsätze des Wahlgesetzes vom April in ihren Verfassungsentwurf²⁾. Die erste Kammer sollte nach ihrem Vorschlag ganz ohne jeden Zensus von den Selbstverwaltungsorganen der Bezirke und Kreise gewählt werden, womit der alte Gedanke wiederaufgenommen wurde, die Korporationen an den Wahlen zu beteiligen.

Fragen des Wahlrechts beschäftigten die preußische Regierung im Sommer 1848 aber auch in einem anderen Zusammenhang. Zu den Zielen der rheinischen Liberalen gehörte die Schaffung einer einheitlichen Gemeindeordnung, die allen Gemeinden Preußens das gleiche Maß von Selbstverwaltung geben und die verschiedenen Städte- und Landgemeindeordnungen sowie die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts ersetzen sollte. Bisher waren in einigen Provinzen auch die Gemeindevertretungen aus einem ungleichen Wahlrecht hervorgegangen: im Rheinland gab es das Dreiklassenwahlrecht, in Westfalen seit 1841 ein Zwei-

¹⁾ Darüber vgl. Seitz, Entstehung und Entwicklung der preußischen Verfassungsurkunde 1848, S. 27, S. 44, S. 56f., Anhang S. 181, ferner Husemann, Die Entwicklung der ersten Kammer in der preußischen Verfassung. Bedauerlich ist, daß die Generalakten des Staatsministeriums über die Verfassungsurkunde, im ehemaligen Geheimen Staatsarchiv Rep. 90 a, A VII, 2, Nr. 1, nach 1945 nicht nach Merseburg gekommen sind und ihr Verbleib nicht zu ermitteln war. Vor allem lassen sich dadurch auch für die Entwicklung der Wahlrechtsbestimmungen der oktroyierten Verfassung keine neuen Aufschlüsse gewinnen, zumal die Originalprotokolle der Sitzungen des Staatsministeriums, Rep. 90 a, B III, 2b, Nr. 6, vol. 57, für die Zeit von Ende September bis Anfang Dezember 1848 eine Lücke aufweisen.

²⁾ Seitz, a.a.O., S. 93f.

klassenwahlrecht, bei dem die Besitzer von Höfen, zu denen vor 1806 das Gemeinderecht gehört hatte, oder von Erbhöfen mit einer Belastung von mehr als 5 Talern Grundsteuer die erste Klasse bildeten¹⁾. In Schlesien stellten in allen Landgemeinden, in denen überhaupt gewählt wurde, die Bauern ebenso viele Vertreter wie die „Gärtner und Häusler“, und erst Ende März war im Innenministerium der Entwurf einer schlesischen Landgemeindeordnung fertiggestellt worden, der unter Hinweis darauf die Einteilung der Wahlberechtigten in drei Klassen vorsah, nämlich Bauern, übrige „Beäckerte“ und „unbeäckerte Hauseigentümer“; jede Klasse sollte einen Teil des Gemeinderates wählen, wobei jedoch weder die Zahl ihrer Mitglieder, noch ihr Steueranteil ausschlaggebend sein sollte²⁾. Die Regierung mußte sich daher entscheiden, ob sie ein solches ungleiches Wahlrecht in ihren Entwurf einer Gemeindeordnung übernehmen wollte, für die im Juli die Vorarbeiten begannen³⁾. Hansemann, der inzwischen die führende Stellung im Ministerium eingenommen hatte, zog auch für die Kommunalwahlen das beschränkte, gleiche Stimmrecht vor. Es dürfte auf seinen Einfluß zurückzuführen sein, daß der Regierungsentwurf einer Gemeindeordnung vom 13. August bei allgemeinem passivem für das aktive Wahlrecht Grundbesitz von bestimmtem Umfang oder den Nachweis eines jährlichen Mindesteinkommens verlangte, doch sollte der örtlich verschieden hohe Zensus immer so festgesetzt werden, daß wenigstens die Hälfte aller männlichen Einwohner über 24 Jahre Wähler wurde. Die Beschränkung des Wahlrechts wurde in den Motiven damit begründet, daß die Gemeindevertretung ein „sehr weitgehendes Besteuerungsrecht über die Besitzenden ausüben“ und das Gemeindevermögen verwalten sollte. Mehrfach war auf das belgische Kommunalgesetz verwiesen.

Wie das parlamentarische Wahlrecht, so fand auch das geplante Kommunalwahlrecht Gegner, die sich mit Vorschlägen für ein ungleiches Wahlrecht an das Innenministerium wandten, dessen zuständiger Abteilungsleiter, der spätere Minister v. Manteuffel, noch als Abgeordneter des 2. Vereinigten Landtags gegen ein gleiches Wahlrecht, die „Kopfzahlwahlen“, eingetreten war⁴⁾. Aus Breslau kam eine Eingabe des ehemaligen Bürgermeisters Uhden, der vorschlug, daß es unter den Gemeindeverordneten Einwohner mit hohem, mittlerem und niedrigem Einkommen im gleichen Verhältnis wie unter den Wählern geben sollte⁵⁾,

¹⁾ Landgemeindeordnung vom 31. Oktober 1841, § 41, Preußische Gesetzessammlung 1841, S. 297.

²⁾ Ein gedrucktes Exemplar dieses Entwurfs vom 25. März 1848 bei den Akten des Justizministeriums, Bundesarchiv Koblenz, P 135, Nr. 10088.

³⁾ Für die verschiedenen Etappen der Auseinandersetzung über die Selbstverwaltung in Preußen 1848 vgl. Utermann, Kampf um die Selbstverwaltung, und Erler, Die verwaltungspolitischen Ideen der 48er Bewegung. Der Entwurf vom Juli/August in verschiedenen Fassungen DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 5, vol. 12 und Nachlaß Hansemann Nr. 23. Angefertigt wurde er von dem Regierungsrat Delius, einem Rheinländer wie der Innenminister Kühlwetter.

⁴⁾ Wippermann, A. D. B. 20, S. 263; Schilfert, a.a.O., S. 71, beide ohne Belege.

⁵⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 5, vol. 12.

während der konstitutionelle Verein von Niederbarnim beantragte, die Gemeinderatswahlen nach Berufsständen vorzunehmen¹⁾). Ein Klassenwahlrecht auf der Grundlage der Steuerleistung empfahl endlich am 12. September der Abgeordnete Harrassowitz in der 3. Abteilung der Nationalversammlung. Er wollte in jeder Gemeinde den Steuerbetrag ermitteln, der im Durchschnitt auf einen Steuerzahler entfiel. Die Gemeindebürger, die mehr als diesen Betrag entrichteten, sollten die erste Klasse, diejenigen übrigen, die mehr als die Hälfte davon zahlten, die zweite und alle anderen die dritte Klasse bilden, jede aber ein Drittel des Gemeinderates wählen²⁾). Die Mehrheit der Abteilung entschied sich jedoch für den Vorschlag der Regierung, verlangte allerdings, daß wenigstens zwei Drittel der männlichen Einwohner wahlberechtigt sein müßten. Denselben Beschluß faßte die 4. und im Prinzip die 5. Abteilung, während die erste und sechste für ein allgemeines Wahlrecht auch in der Gemeinde stimmten³⁾). Zu einer Verhandlung des Plenums über diesen Teil der Gemeindeordnung ist es nicht mehr gekommen.

Mit dem Rücktritt des Ministeriums Auerswald-Hanseemann im September verstärkten die Gegner des allgemeinen, gleichen Wahlrechts ihre Bemühungen, es zu beseitigen. In der Kreuzzeitung verteidigten Stahl und Gerlach die Wahl nach Ständen⁴⁾). Unter ihrem Einfluß beschäftigte sich der König mit dem Plan, die Nationalversammlung aufzulösen und die Verfassungsberatungen durch eine neue Versammlung fortsetzen zu lassen, die nach einem oktroyierten Wahlgesetz gewählt werden sollte. Noch am 23. November sprach er sich gegen die von der Regierung Brandenburg-Manteuffel vorgesehene Oktroyierung der ganzen Verfassung aus. In der Kritik am Verfassungsentwurf legte er seine Ansichten über ein neues Wahlgesetz dar: er wollte zunächst 4 Klassen, städtische Grundbesitzer und Gewerbetreibende, ländliche Grundbesitzer mit Gespann und Ackerwirtschaft mit je 150 Abgeordneten, sonstige Wähler in den Städten und auf dem Land mit je 25 Vertretern, später sollte eine stärkere Differenzierung nach Besitzgröße und Beruf erfolgen⁵⁾).

Die Regierung mußte diesen Plänen ihre Zustimmung versagen. In ihrem Kampf gegen die Demokratie in Preußen war sie auf die Unterstützung des liberalen Bürgertums angewiesen, das nicht bereit war, die Rückkehr zum ständischen Wahlrecht zu billigen. Mit v. d. Heydt und Rintelen war es noch im Ministerium vertreten, und vor allem Rintelen widersetzte sich der Änderung des Wahlrechts⁶⁾). Im wesentlichen wurden daher die Vorschläge, die von der Verfas-

¹⁾ DZA Merseburg, a.a.O., vol. 13.

²⁾ Ebd., Rep. 169, B 4, Nr. 4.

³⁾ Utermann, Kampf um die Selbstverwaltung, S. 143 ff.

⁴⁾ Einzelheiten bei Schilfert, a.a.O., S. 154 ff.

⁵⁾ Veröffentlicht von Poschinger, Denkwürdigkeiten Manteuffels, I, S. 46, S. 51.

⁶⁾ Valentin, Geschichte der deutschen Revolution, II, S. 293, nach den Berichten des österreichischen Gesandten Graf Trautmannsdorff.

sungskommission der Nationalversammlung für die Bildung der Kammern gemacht worden waren, in die oktroyierte Verfassung übernommen, doch ließen zwei Änderungen die Möglichkeit, das allgemeine wie das gleiche Wahlrecht zur 2. Kammer später wieder abzuschaffen. Eine Anmerkung zu Artikel 67 stellte anheim, bei der Revision die Einteilung der Wähler „nach bestimmten Klassen für Stadt und Land“ zu erwägen, bezog sich also auf den Wunsch des Königs, und in Artikel 67 selbst wurde nicht mehr allen, sondern nur allen selbständigen Staatsbürgern das Wahlrecht garantiert. Durch Definition der Selbständigkeit im Wahlgesetz konnte ein großer Teil der bisherigen Wähler dann von den Wahlen ausgeschlossen werden, und schon im November sahen verschiedene Entwürfe vor, den Besitz eines eigenen Haushalts oder die Entrichtung von 2 Talern Klassensteuer oder 4 Talern direkter Steuern oder ein Einkommen von 200 Talern zur Bedingung der Selbständigkeit zu machen¹⁾. Damit wollte man dem Wunsch vieler Liberaler nach einem beschränkten, gleichen Wahlrecht entgegenkommen, das vor allem Hansemann verlangte, der wieder nur noch die „Mittelklassen“ wählen lassen wollte²⁾. Der Wunsch, die Linke nicht noch mehr zu reizen, Rücksicht auf das Versprechen des Königs, vielleicht auch die Hoffnung der Gutsbesitzer, ihren Einfluß durch die Stimmen der von ihnen abhängigen Landarbeiter zu verstärken, führten dazu, daß diese Pläne aufgegeben wurden. Man wollte auch nicht die Volksvertretung, die über die Revision der oktroyierten Verfassung entscheiden sollte, nach einem anderen Wahlrecht wählen lassen als die zur Vereinbarung der Verfassung berufene Versammlung³⁾. Das Wahlgesetz vom 6. Dezember erneuerte daher für die Wahlen zur zweiten Kammer das allgemeine Wahlrecht vom April. Da es noch keine gewählten Kreisvertreter gab, war auch ein Gesetz über die vorläufige Bildung der ersten Kammer nötig, und dieses fiel ganz nach dem Wunsch der Liberalen aus⁴⁾. Das aktive Wahlrecht erhielten nur Männer von mehr als 30 Jahren, die wenigstens 8 Taler Klassensteuer zahlten oder 500 Taler Einkommen hatten.

b) Die Reaktion auf das Wahlgesetz vom 6. Dezember 1848 und die Einführung des Dreiklassenwahlrechts

Die Entscheidung der Regierung für das allgemeine, gleiche Wahlrecht, die selbst der Linken unerwartet kam⁵⁾, rief die heftigste Kritik der Konservativen hervor, und auch Hansemann und seine Freunde befürchteten Wahlerfolge der Demokraten und scheuten keine Mittel, um für die Wahl gemäßiger Abgeord-

¹⁾ DZA Merseburg, Nachlaß Manteuffel, tit. III, Nr. 3.

²⁾ Hansemann, Preußisches und deutsches Verfassungswerk, S. 155 ff. über seine Verhandlungen zwischen dem 1. und 4. Dezember; der dort erwähnte Entwurf zu Abschnitt V der Verfassung im Nachlaß, Nr. 24. Über den von ihm vorgeschlagenen Zensus Schilfert, a.a.O., S. 165.

³⁾ Vgl. Denkschrift des Staatsministeriums vom 11. August 1849, Schilfert, Anhang S. 378.

⁴⁾ Auf wessen Vorschläge diese Bestimmungen zurückgehen, läßt sich in Anbetracht der schlechten Quellenlage nicht mehr ermitteln.

⁵⁾ Unruh, Erinnerungen aus seinem Leben, S. 115f.

neten zu sorgen¹⁾. Auch bei den entschiedenen Gegnern der „Kopffahlwahlen“ setzte sich aber allmählich die Erkenntnis durch, daß die Notwendigkeit des Bündnisses von Konservativen und Liberalen Zugeständnisse an liberale Wahlrechtsanschauungen unvermeidlich machte. Sie waren nun bereit, sich mit der ständischen Gliederung der ersten Kammer zu begnügen und für die Wahlen zur zweiten liberalen Wünschen entgegenzukommen. Neben Stahl, der sich in einer Abhandlung vom November, die am 7. Dezember erschien, zuerst in diesem Sinn äußerte²⁾, setzte sich vor allem Graf Arnim für einen solchen Kompromiß ein³⁾. Nachdem er schon im Juli ein neues und besseres Wahlgesetz gefordert und im September dem Ministerium Pfuel eine Denkschrift über dessen wesentlichen Inhalt zugeleitet hatte⁴⁾, ließ er am 18. Dezember die Schrift über „Die Verheißungen des 22. März“ erscheinen; schon am 3. Dezember hatte er sie Manteuffel übersandt und um Zustimmung zur Veröffentlichung gebeten⁵⁾. Darin erklärte er, daß es grundsätzlich richtig sei, auch die Abgeordneten der zweiten Kammer nach „Interessen und Lebensberufen“ einzuteilen, bestritt aber, daß dafür einstweilen eine befriedigende Form gefunden werden könne. Andererseits wollte er aber verhindern, daß allein das Interesse der untersten Volksklassen vertreten wurde, weil sie durch ihre Mehrheit den Ausschlag bei den Wahlen gaben. Darum schlug er vor, das im März erwogene Wahlsystem einzuführen und Wahlberechtigte ohne Grundbesitz, die 2 Taler Klassensteuer und weniger entrichteten oder deren Einkommen unter 400 Talern lag, nur durch im Verhältnis 1:10 gewählte Vertreter an der Wahl der Wahlmänner zu beteiligen. Für die Liberalen wies er darauf hin, daß diese Art des ungleichen Wahlrechts dasselbe erreichen konnte, was Hansemann mit der Beschränkung des Wahlrechts beabsichtigte, nämlich „die Entscheidung überwiegend in die Hand der gebildeten Mittelklassen des Volkes zu legen“, dem König suchte er zu beweisen, daß sein Vorschlag nicht im Gegensatz zu der versprochenen Beteiligung aller Volksklassen stehe, und den übrigen Gegnern des gleichen Wahlrechts, daß auch so die Vertretung aller Interessen herbeigeführt werden könne.

Die Steuerleistung, die nach Arnims Vorschlag allein über den Umfang der politischen Rechte entscheiden sollte, erschien immer häufiger auch in Vorschlägen für ein ständisches Wahlrecht als entscheidender Faktor für die Bemessung politischen Einflusses. Die Vertreter der organischen Staatslehre hatten ja nie bestritten, daß Vermögen und der Beitrag zu den Kosten des Staates wesentliche Kennzeichen für die Bedeutung des einzelnen und eines Standes für die Allgemeinheit seien, die Anspruch auf Rechte gab. Die Gedanken der Rheinländer

¹⁾ Vgl. Rundschreiben und Denkschrift vom 25. Dezember, Briefe vom Januar. DZA Merseburg, Nachlaß Hansemann, Nr. 29.

²⁾ Stahl, Die Revolution und die konstitutionelle Monarchie, 5. Abhandlung, S. 74.

³⁾ Arnim, Märzverheißungen, S. 70 ff.

⁴⁾ Ebd., Vorwort vom 18. Dezember.

⁵⁾ DZA Merseburg, Nachlaß Manteuffel, tit. II, Nr. 3.

kehrten wieder, wenn Bülow-Cummerow nun die Einteilung der Wähler nach den Interessen des unbeweglichen Vermögens, des beweglichen Vermögens und der Arbeit empfahl, aber hinzusetzte, daß „denjenigen, die mehr Steuern bezahlen, auch eine verhältnismäßig stärkere Vertretung eingeräumt werden“ müsse¹⁾). In einer der zahlreichen Denkschriften und Broschüren, die Anfang 1849 während der Wahlen ein ungleiches Wahlrecht vorschlugen, hieß es, die Einwohner seien „nach Maßgabe ihrer Selbständigkeit, ihrer Interessen und des Gewichts ihrer Beiträge zu den Staatslasten“ an den Wahlen zu beteiligen²⁾).

Von diesem Standpunkt war es nicht mehr schwer, den Vorschlag Arnims oder eine andere Form des ungleichen Wahlrechts, bei der das Einteilungsprinzip nur noch Vermögensunterschiede berücksichtigte, als tragbaren Kompromiß anzuerkennen. Diesen Weg schlug die Kreuzzeitung ein, die seit ihrer Gründung für die Wahl nach Ständen eingetreten war. Bei aller Abneigung gegen das „Hexeneinmaleins der Kopfzahlwahlen³⁾“ billigte sie Arnims Wahlsystem als Diskussionsgrundlage für die Revision des Wahlgesetzes⁴⁾, und die Einteilung der Kammern in eine „Interessen-“ und eine „Personenvertretung“ erschien als Möglichkeit zur Verständigung mit dem rechten Flügel der Liberalen⁵⁾. Nachdrücklich wurde die Schrift eines Dr. Wantrup empfohlen, der ganz ähnliche Ansichten wie Arnim entwickelt habe⁶⁾. Mit dem allgemeinen Stimmrecht war sie einverstanden, wenn nur die Stimmen gewogen statt gezählt würden⁷⁾. Nachdem sie schon früher die notwendige Ungleichheit der Rechte mit der Ungleichheit des Vermögens begründet hatte, gab sie endlich zu, daß „intellektuelle und sittliche Unterschiede“ keine Grundlage für eine „Klassifikation der Wähler“ geben könnten: daher „bleibt ein graduierter Wahlzensus der einzige Ausweg, die Rechte des Individuums wenigstens approximativ zu wahren⁸⁾“. Bereits beim Zusammentritt der ersten Kammern nach der neuen Verfassung sprach sich das maßgebende Organ der preußischen Konservativen so dafür aus, die Wahlen demnächst nach einem System vorzunehmen, das den Einfluß nach Steuerleistung oder Vermögen abstufte.

Das führende liberale Blatt Preußens, die Kölnische Zeitung, zeigte zur gleichen Zeit, daß ein solches Wahlrecht auch von den Liberalen gebilligt werden

¹⁾ Die Wahlen nach der oktroyierten Verfassung (geschrieben im Dezember), Anmerkung zu S. 19.

²⁾ Zahlreiche gedruckte und ungedruckte Eingaben wurden im Innenministerium mit den Akten zum Wahlgesetz gesammelt, DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496 a, Nr. 33. Im Rheinland wünschte nur A. v. Marées, Zur Verfassungsurkunde vom 5. Dezember, Koblenz 1849, die Wahl nach Interessen, weil der Zensus einseitig die Interessen der „schlechten Bourgeoisie“ fördere.

³⁾ Gerlach in der Februarrundschau, Nr. 38, 15. Februar.

⁴⁾ „Interessen oder Klassen?“, Nr. 9, 12. Januar.

⁵⁾ „Welches ist die Aufgabe der Rechten bei der Revision der Verfassung?“ Nr. 6, 9. Januar.

⁶⁾ Nr. 31, 7. Februar. Die Schrift selbst, „Die oktroyierte Verfassung und ihre Gegner“, war mir nicht zugänglich.

⁷⁾ „Unser Wahlgesetz ist schlecht!“, Nr. 44, 22. Februar.

⁸⁾ „Die konservativen Unterscheidungslehren und die Wahlen.“ Nr. 46, 24. Februar.

konnte. Während sie Anfang Januar Arnims Vorschlag noch abgelehnt hatte¹⁾, änderte sich ihre Haltung unter dem Eindruck der Wahlerfolge der Linken. „Vernünftige und maßgebende Wahlen“ wurden beim gegenwärtigen Wahlgesetz als unmöglich bezeichnet²⁾ und schon angedeutet, daß Änderungen notfalls durch neue Oktroyierungen erfolgen müßten³⁾. Am 28. Januar griff Brüggemann das gleiche Wahlrecht scharf an. Er warf ihm vor, was er vor der Revolution gegen das damalige Wahlrecht eingewandt hatte, daß es im Widerspruch zum Zustand der bürgerlichen Gesellschaft, zu den „sozialen Verhältnissen“ stehe⁴⁾. Weil der Besitz in der bürgerlichen Ordnung Einfluß verleihe, forderte er, ihm denselben Einfluß in der politischen Ordnung nicht zu versagen, betonte aber andererseits, daß alle Klassen der Gesellschaft das Recht hätten, vertreten zu werden. Die ausschließliche Herrschaft der reicheren und gebildeteren Klassen, also das beschränkte Wahlrecht, lehnte er nach wie vor ab und konnte sich dafür auf seine Artikel vor 1848 berufen. Anläßlich der bevorstehenden Beratungen über das Reichswahlgesetz in Frankfurt äußerte er sich dann erneut über die zweckmäßigste Wahlform⁵⁾. Er schloß sich Vorschlägen an, die wenige Tage vorher in einem anderen liberalen Blatt, der Frankfurter Oberpostamtszeitung, die als das „nichtoffizielle Organ“ der Reichsregierung galt⁶⁾, gemacht worden waren⁷⁾. Ihr anonymes Urheber hatte ebenfalls gegen das allgemeine, gleiche Wahlrecht eingewandt, daß es die „wirkliche Macht der Gesellschaft“ nicht zum Ausdruck bringe. Er hatte ein Verfahren empfohlen, das dem schon in Rom verwirklichten Grundsatz folgen sollte, die Rechte nach den Pflichten zu bemessen. Darum sollten in jedem Wahlkreis die Hochbesteuerten und die Niederbesteuerten je für sich einen eigenen Abgeordneten wählen; als Hochbesteuerte sollten diejenigen Wahlberechtigten gelten, die in ihrer Gemeinde die erste Hälfte der Steuern aufbrachten, mindestens aber ein Zehntel, höchstens ein Drittel der Wähler.

Diesen Vorschlag, der im Prinzip völlig mit dem rheinischen Dreiklassenwahlrecht übereinstimmte, fand Brüggemann vorbildlich. Wie alle zu Leistungen für den Staat verpflichtet seien, sollten auch alle politische Rechte haben, deren Umfang aber dem Umfang der Leistung entsprechen müsse. Er räumte ein, daß indirekte Wahl mit verschiedenem Zensus für jede Stufe das berücksichtige,

¹⁾ Nr. 10, 12. Januar.

²⁾ Nr. 20, 24. Januar.

³⁾ Nr. 22, 26. Januar.

⁴⁾ Nr. 24, 28. Januar, der dritte Teil eines Aufsatzes über „Die Revolution und die Verfassung vom 5. Dezember“; vgl. auch seine Ergänzungen dazu, Nr. 27, 1. Februar, und „Wen wählen wir in die 2. Kammer?“, Nr. 30, 4. Februar.

⁵⁾ Nr. 36, 38, 11. und 14. Februar, „Das Wahlrecht. I. Allgemeines Stimmrecht, Zensus und Klassenwahl, II. Wahlkreise und Wahlklassen.“

⁶⁾ So der Abgeordnete Vogel von der Linken in der Paulskirche, Stenogr. Ber., S. 5255.

⁷⁾ Frankfurter Oberpostamtszeitung Nr. 31 vom 5. Februar, „Das Reichswahlgesetz“; weitere Artikel über das Wahlrecht vgl. Nr. 30 vom 3. Februar, Nr. 33 vom 7. Februar.

hielt das Verfahren aber für zu wenig geschmeidig. Einen Ausweg sah er nur in „Klassen-Wahlen“, bei denen die Klassen nach der Leistung gebildet wurden, und bezeichnete sie ausdrücklich als ein System, das Elemente des ständischen Wahlrechts verwende, erkannte also seinen Kompromißcharakter an. Die Klassen sollten nach dem Vorschlag der Oberpostamtszeitung gebildet werden, doch schien Brüggemann noch eine weitere Unterteilung zweckmäßig. Er wollte bei den Niedrigbesteuerten zwischen Lohnempfängern mit einem Einkommen unter einer bestimmten Grenze einerseits, selbständigen Bauern und Gewerbetreibenden und den übrigen Lohnempfängern andererseits unterscheiden. Jede Abteilung sollte die gleiche Zahl von Wahlmännern zur Wahl des Abgeordneten der Niedrigbesteuerten stellen, so daß der Einfluß der der Zahl nach überwiegenden untersten Schichten noch weiter verringert wurde.

Der Gedanke, einen Teil der Abgeordneten nur von den Hochbesteuerten wählen zu lassen und ihnen damit die besondere Vertretung zu geben, die sie in Preußen nach dem provisorischen Wahlgesetz in der ersten Kammer fanden, war übrigens bereits in einigen deutschen Staaten mit Einkammersystem verwirklicht worden, ohne daß die Liberalen dagegen protestiert hätten. Nach dem schleswig-holsteinischen Staatsgrundgesetz vom 15. September 1848 gingen 50 Abgeordnete aus allgemeinen Wahlen hervor, während 10 durch die Besitzer von Gütern im Wert von mehr als 30 000 Talern und 40 von denjenigen zu wählen waren, deren Grundstücke mehr als 600 Taler wert waren oder die ein Einkommen von über 150 Talern bezogen. In den meisten braunschweigischen Wahlkreisen wurden nach den Wahlgesetzen vom 11. September 1848 zwei Abgeordnete gewählt und davon einer nur von den Höchstbesteuerten, deren Zahl ein Zehntel der im Wahlkreis vorhandenen Wohnhäuser betragen mußte. Endlich bestimmte das kurhessische Wahlgesetz vom 5. April 1849, das im Februar schon bekannt war, daß ein Drittel der Landtagsabgeordneten von den höchstbesteuerten Grundbesitzern und Gewerbetreibenden gewählt werden sollte¹⁾.

Die Wahlrechtsdebatte der Frankfurter Nationalversammlung vom 15. bis 27. Februar brachte ebenfalls mehrere Vorschläge für ein ungleiches Wahlrecht, das nicht auf Ständen, sondern auf Unterschieden in Vermögen und Steuerleistung beruhte²⁾. Schon im Bericht des Verfassungsausschusses zum Entwurf des Wahlgesetzes hieß es, man werde nie den „Besitzenden und Besitzlosen“ vollständig gleichstellen können, doch sollte damit die völlige Ausschließung der Unselbständigen von den Wahlen begründet werden³⁾. Im Ausschuß selbst hatte der

¹⁾ Meyer, *Parlamentarisches Wahlrecht*, S. 192f.; das kurhessische Wahlgesetz: *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit*, I, S. 154ff., Anm. 116.

²⁾ Für ein ständisches Wahlrecht trat außerhalb der Debatte nur Haym ein, vgl. Schilfert, a.a.O., S. 212. Publizistisch wurde es empfohlen bei Röder, *Grundlagen der deutschen Reichsverfassung*, S. 37, und Fichte, *Einige Grundzüge zum Entwurf der künftigen Reichsverfassung*, S. 8ff.

³⁾ *Stenogr. Ber.*, S. 5222.

Abgeordnete Tellkampf das von der Oberpostamtszeitung empfohlene Verfahren vorgeschlagen, nämlich Höchstbesteuerte und minder oder gar nicht Besteuerte in jedem Wahlkreis direkt je einen Abgeordneten wählen zu lassen, den Antrag aber später zurückgezogen. In Erinnerung wieder an die altrömische Verfassung hatte er Klassenwahlen gewollt, bei denen 100 000 Arme so viele Repräsentanten erhielten wie 50 000 Wohlhabendere und 12 500 noch höher Besteuerte¹⁾. Im Plenum wurden fünf Anträge eingebracht, die ein ungleiches Wahlrecht vorschahen.

Nicht weniger als die konservative und liberale Publizistik zum Wahlgesetz vom 6. Dezember gaben diese Anträge ein Bild davon, wie man in Preußen über die zukünftige Entwicklung des Wahlrechts dachte; denn mit Ausnahme des Abgeordneten Wiest, der ein Pluralwahlrecht mit 2 Stimmen für Hochbesteuerte und gewisse Notabeln empfahl²⁾, kamen alle Antragsteller, wie auch Tellkampf, aus den östlichen Provinzen Preußens. Beide bisher erörterte Verfahren wurden vorgeschlagen, nämlich die Unterscheidung von direkt und indirekt Wahlberechtigten und die Einteilung der Wähler in Klassen, die jede für sich wählten. Den Vorschlag Arnims übernahm der Abgeordnete Lette vom rechten Zentrum, der Präsident der obersten preußischen Behörde für Landeskultursachen, der unter Arnim vortragender Rat im Innenministerium gewesen war; da er sich eingehend mit Fragen der ländlichen Gemeindeverfassung beschäftigte, ist nicht ausgeschlossen, daß er durch die vielen Vorschläge für ein ungleiches Kommunalwahlrecht zu seinem Antrag veranlaßt wurde³⁾. Er wollte die Berechtigung zur direkten Wahl von einem Steuerzensus von 3 Talern abhängig machen, während alle übrigen Staatsbürger zu je 10 einen Wahlmann wählen sollten⁴⁾. Die Anträge des Berliner Buchhändlers Veit und des pommerschen Gutsbesitzers v. Selchow, den der frühere Kultusminister Graf Schwerin unterstützte, wandelten dieses Verfahren etwas ab. Nach Veit sollte die Zahl der direkt Wahlberechtigten gleich der Zahl der im Verhältnis 1:20 zu wählenden Wahlmänner sein⁵⁾, Selchow wollte dagegen auch die relative Steuerleistung berücksichtigen und näherte sich damit dem Prinzip des Dreiklassenwahlrechts: die Zahl der Wahlmänner sollte zur Zahl der direkt Wahlberechtigten im selben Verhältnis stehen wie die Steuerbeträge der Höchst- zu denen der Minderbesteuerten⁶⁾.

Ein reines Klassenwahlrecht beantragte der Justizrat Grävell aus Frankfurt a. d. Oder, der sich vor der Revolution durch bedeutende juristische Werke einen

¹⁾ Vgl. seine Rede am 19. Februar, Stenogr. Ber., S. 540 f., über die Beratung im Ausschuß vgl. Aktenstücke und Aufzeichnungen zur Geschichte der Frankfurter Nationalversammlung, S. 381 f.

²⁾ Ebd., S. 5272.

³⁾ 1848 hatte er ein Buch über die ländliche Gemeindeverfassung in Preußens östlichen und mittleren Provinzen erscheinen lassen; vgl. über ihn Leisewitz, A. D. B., 18, S. 459f.

⁴⁾ Stenogr. Ber., S. 5259.

⁵⁾ Ebd., S. 5262.

⁶⁾ Ebd., S. 5310.

Namen gemacht hatte¹⁾. Aus der Gesetzgebung Solons und des Servius Tullius leitete er als allgemeine Regel der Politik ab, daß die politische Stellung der Bürger nach dem Verhältnis ihres Vermögens eingerichtet werden solle. Mit seinem Vorschlag suchte er daher die römische Zenturienverfassung zu kopieren, die Servius Tullius eingeführt hatte²⁾. Wie es in Rom neben den equites 5 Klassen pedites gegeben hatte, auf die die Bürger nach ihrem Vermögen verteilt waren, so sollte es nun in Deutschland 6 Vermögensklassen geben. Während für die Zugehörigkeit zur 1. Klasse ein Einkommen von 36 000 Gulden verlangt werden sollte, sollte die 6. Klasse die Wähler mit weniger als 200 Gulden umfassen. Einen Steuerzensus lehnte Grävell ab, weil die Besteuerung ja nicht in allen Staaten gleichmäßig war. Ganz nach dem Vorbild sollten die wenigen Angehörigen der oberen Klassen die große Masse der unteren überstimmen können, und darum sollte nicht jede Klasse ihre Abgeordneten direkt, sondern nur Wahlmänner und diese gemeinsam in jedem Wahlkreis den Abgeordneten wählen; von den insgesamt 33 Wahlmännern jedes Kreises sollten die beiden untersten Klassen, zu denen die meisten Wähler gehörten, nur 12 stellen.

In der Diskussion traten mehrere führende Abgeordnete der Rechten und des rechten Zentrums für das allgemeine, ungleiche Wahlrecht ein, weil sie in ihm einen brauchbaren Kompromiß zwischen den Forderungen der Linken und dem Antrag des Verfassungsausschusses sahen. So riet Mathy, den Antrag Lettes zu unterstützen, weil er die Ausschließung ganzer Klassen verhindere, ohne daß Massenherrschaft die Freiheit bedrohen könne³⁾. Eine Reihe von Abgeordneten, darunter Bassermann und Beckerath, zog an sich das beschränkte Wahlrecht vor, hielt aber das ungleiche Wahlrecht für den richtigen Ausweg, als sich gezeigt hatte, daß der Entwurf des Verfassungsausschusses keine Mehrheit fand, und stimmte daher für den Antrag Lettes⁴⁾. Daß ein ungleiches Wahlrecht, das nur die Steuerleistung berücksichtigte, auch für die katholische Partei annehmbar war, zeigte August Reichensperger. Er verwies ebenfalls auf das alte Rom, das trotz Zensus ein blühender Staat gewesen sei, und verlangte, die Stimmen zu wägen und nicht zu zählen; jeder Bürger sollte „möglichst nach Verhältnis seiner materiellen und geistigen Beteiligung am öffentlichen Interesse politisch berechtigt sein⁵⁾“. Selbst entschiedene Gegner der Anträge, z. B. der Historiker v. Raumer, bezeichneten es als billig, daß größeren Pflichten größere Rechte entsprechen sollten, befürchteten aber, daß Klassenwahlen jede Kammer in feind-

¹⁾ Über ihn Teichmann, A. D. B., 9, S. 613f.; dort auch weitere Literatur, ferner Landsberg, Geschichte der Rechtswissenschaft.

²⁾ Der Antrag Stenogr. Ber., S. 5270 u. ö., die Rede vom 27. Februar zur Begründung S. 5528.

³⁾ Ebd., S. 5298.

⁴⁾ Vgl. die Rede Bassermanns, Stenogr. Ber., S. 5233; Beckerath sprach für gleiches Wahlrecht, stimmte aber nachher für ungleiches, S. 5247, S. 5354.

⁵⁾ Reden am 16. und 27. Februar, ebd., S. 5261, S. 5326; Radowitz stimmte für den Antrag Lettes.

liche Lager spalten und zu Neid und Haß führen würden¹⁾. Abgestimmt wurde nur über den Antrag Lettes am 20. Februar. Er wurde mit 299 gegen 125 Stimmen abgelehnt²⁾, wie vorher die Anträge, das Wahlrecht durch einen Zensus oder auf die Selbständigen zu beschränken. Allgemein war aber bekannt, daß viele Abgeordnete gegen ihre Überzeugung für das allgemeine, gleiche Wahlrecht gestimmt hatten, um die Unterstützung der Linken für die Erblichkeit der Kaiserwürde zu erhalten³⁾.

Während in Frankfurt das Reichswahlgesetz beraten wurde, konnte die Regierung in Berlin feststellen, daß der Verzicht auf die Änderung des Wahlrechts ein Fehler gewesen war. Mit der Mehrheit der im Februar gewählten zweiten Kammer war eine Verständigung auf die Dauer unmöglich. Dagegen hatte der Zensus für die Wahlen zur ersten Kammer dort eine regierungsfreundliche Mehrheit bewirkt, so daß selbst der Präsident Gerlach ihn als erfolgreichen Versuch begrüßte, „aus dem Unsinn der Kopfwahlwahlen aufzutauchen⁴⁾“. Vor allem der Kultusminister v. Ladenberg trat dafür ein, noch nachträglich auch das Wahlrecht zur zweiten Kammer zu beschränken, war aber auch mit einem allgemeinen, ungleichen Wahlrecht einverstanden, bei dem „der geringere Teil bei größerer Kopfwahl eine kleinere Zahl von Abgeordneten“ zu wählen hatte⁵⁾. Er sprach von einer Einteilung in 4 Klassen, wohl dieselben, die der König im November gewünscht hatte. Im Innenministerium verfolgte man ebenfalls weiter Pläne für ein ungleiches Wahlrecht. Am 1. März ging eine Statistik Dietericis, des Leiters des Statistischen Büros, ein; sie teilte die preußische Bevölkerung in „wohlhabende und gebildete Stände, mittleren Stand und Arbeiterklasse und ganz kleinen Besitz“ ein und rechnete zur ersten Gruppe 5,3 %, zur nächsten 25,78 %, zur letzten 68,92 %⁶⁾. Als Anhaltspunkt diente die Berufsstatistik, die für das Jahr 1846 auch in der Kreuzzeitung veröffentlicht wurde und dort ähnliche Berechnungen veranlaßte⁷⁾. Die Erfahrungen mit dem Wahlgesetz vom Dezember bestimmten auch die Haltung der Regierung zum Reichswahlgesetz. Am 7. April war sie „einstimmig der Meinung, daß eine weitergehende Beschränkung des Wahlrechts unerläßlich sei“, vertagte aber die Beratung von Gegenvorschlägen⁸⁾. Das Frankfurter Wahlgesetz gehörte auch zu den Gründen, die für die Ablehnung der Kaiserkrone durch Friedrich Wilhelm IV. angeführt wurden. Der Erlaß der

¹⁾ Stenogr. Ber., S. 5283; ähnlich Mittermaier und Scheller, S. 5326f.

²⁾ Ebd., S. 5354.

³⁾ Vgl. Frankfurter Oberpostamtszeitung Nr. 46 vom 22. Februar, Nr. 65 vom 16. März, Nr. 75 vom 28. März 1849; am 12. Februar hatte sie versucht, mit dem Abdruck von Rottecks Artikel „Census“ aus dem Staatslexikon die Abstimmung zu beeinflussen.

⁴⁾ Märzrundschau, Kreuzzeitung Nr. 63, 16. März.

⁵⁾ Protokoll der Sitzung des Staatsministeriums vom 30. Januar, DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1 d, Nr. 1.

⁶⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496 a, Nr. 33.

⁷⁾ Nr. 40, 17. Februar.

⁸⁾ Sitzungsprotokoll, DZA Merseburg, Rep. 90a, B III, 2 b, Nr. 6, vol. 58.

Regierung an Camphausen, den preußischen Bevollmächtigten bei der Reichsregierung, wies darauf besonders hin¹⁾, ebenso die Kreuzzeitung²⁾.

Über die Aufrechterhaltung des Belagerungszustandes in Berlin kam es zum endgültigen Bruch zwischen der Regierung und der zweiten Kammer. Am 27. April erfolgte die Auflösung, und noch am gleichen Tag kündigte Manteuffel in einem Rundschreiben an die Regierungspräsidenten eine besondere Verordnung für die Durchführung der Neuwahlen an³⁾. Einen Tag später erfuhr ein Berliner Korrespondent der Kölnischen Zeitung, daß ein neues Wahlgesetz oktroyiert werden sollte, hatte über dessen Inhalt aber noch keine sicheren Nachrichten und rechnete mit der Interpretation der Selbständigen⁴⁾. In den Verhandlungen setzten sich jedoch die Anhänger des ungleichen Wahlrechts durch, für das es inzwischen ja zahlreiche verschiedene Vorschläge gab⁵⁾. Bereits am 27. April sprach sich eine Versammlung von Abgeordneten der Rechten für Klassenwahlen aus, doch war dabei wohl an eine berufsständische Vertretung gedacht⁶⁾. Noch waren die Liberalen aber zu stark, als daß ein Wahlgesetz hätte oktroyiert werden können, das nicht wenigstens von ihrem rechten Flügel gebilligt wurde. Daher mußte eine Form gefunden werden, der Konservative wie Liberale zustimmen konnten. Der Verlauf der Diskussion über das Wahlgesetz vom Dezember und das Reichswahlgesetz hatte gezeigt, daß das bei einer Abstufung der Rechte nach der Steuerleistung der Fall war. Außerdem wirkte wieder die „Erinnerung an die römische Zenturienverfassung⁷⁾“, die schon Grävell zu seinem Antrag veranlaßt hatte.

Weder nach dem römischen Vorbild, noch nach dem Vorschlag Grävells wurden aber die Klassen so gebildet, daß die Angehörigen jeder Klasse zusammen dasselbe Vermögen besaßen oder den gleichen Steuerbetrag aufbrachten, wie es die rheinische Gemeindeordnung bestimmte und die Oberpostamtszeitung wollte, sondern ein fester Zensus war für die Einstufung maßgebend. Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß man auch in Preußen zunächst an ein solches System dachte. Es lag vor allem deshalb nahe, weil es an die Klassensteuer anknüpfen konnte, die nur in den großen Städten nicht erhoben wurde. Es war leicht möglich, die Steuerpflichtigen jeder Hauptklasse gemeinsam wählen zu lassen; wo es keine

¹⁾ Aktenstücke betr. das Bündnis vom 26. Mai, S. 10.

²⁾ Nr. 89, 93, vom 17. bzw. 22. April.

³⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496 a, Nr. 1, vol. 4.

⁴⁾ Köln. Ztg. Nr. 102, 29. April, Berliner Korrespondenz vom 28. April.

⁵⁾ Über die Beratungen vor dem 1. Mai existieren Aufzeichnungen weder in den Akten des Staatsministeriums, noch in denen des Innen- und des Justizministeriums oder in den Nachlässen Manteuffels und Hansemanns. Ihr Verlauf läßt sich nur in Umrissen aus den Berichten Gneists, Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preußische Dreiklassenwahlsystem, S. 23f., und Hansemanns, Das preußische und deutsche Verfassungswerk, S. 171f., sowie Berliner Korrespondenzen der Kölnischen Zeitung erschließen.

⁶⁾ Frankfurter Oberpostamtszeitung Nr. 103 vom 1. Mai 1849.

⁷⁾ Gneist, a.a.O., S. 23.

Klassensteuer gab, konnte ein Einkommenszensus eintreten. Auf die Klassen waren dann die Wahlmänner zu verteilen; direkte Wahl war durch die Verfassung ausgeschlossen, die in Artikel 68 die Wahl eines Wahlmanns auf je 250 Einwohner jeder Gemeinde bestimmte. Am 2. Mai berichtete Emil Frensdorff, der Hauptkorrespondent der Kölnischen Zeitung in Berlin, der immer sehr gut informiert war, daß ein solches Wahlsystem vorgesehen sei¹⁾. Er hatte von einer Einteilung der Wähler in drei Klassen erfahren, bei der die Nichtbesteuerten zur ersten, diejenigen, die bis zu 8 Talern Klassensteuer zahlten, zur zweiten, die zu mehr als 8 Talern Verpflichteten zur dritten Klasse gehören und jede ein Drittel der Wahlmänner wählen sollte. Die Dreiteilung dürfte darauf zurückzuführen sein, daß man nach dem alten Schema zwischen höheren Klassen, Mittelstand und arbeitenden Klassen unterscheiden wollte²⁾. Ähnliche Informationen hatte der Gutsbesitzer v. Mitschke-Collande; denn in einem Schreiben an Manteuffel wandte er sich am 2. Mai gegen die Bildung von Klassen nach einem festen Steuersatz³⁾; im April war er selbst für ein Pluralstimmrecht eingetreten, bei dem die Zahl der Stimmen eines Wählers mit dem Umfang seines Grundbesitzes oder der Höhe seines Einkommens wachsen sollte, so daß ein Besitzer von 1000 Morgen 13 Stimmen erhalten hätte⁴⁾. Am 12. Mai lehnte der Burggraf v. Brünneck, ein Führer der ostpreußischen Liberalen, die Klassenwahl, von der er erfahren hatte, deshalb ab, weil es in kleineren Gemeinden nicht in allen Klassen Wähler geben würde, ein Argument, das nicht begründet war, wenn die an ihn gelangten Mitteilungen die Bildung der Klassen nach Steuerdritteln berichtet hätten⁵⁾. Andererseits begrüßte der Landrat des Kreises Friedberg am 7. Mai ein Wahlverfahren, bei dem die in der 1. bis 8. Stufe der Klassensteuer veranlagten Wähler das erste Drittel, die Wähler der 9. und 10. Stufe das zweite und der 11. und 12. Stufe das letzte Drittel der Wahlmänner zu wählen hätten⁶⁾. Auch Stahl hat später gewünscht, daß die Einteilung in „Vermögensklassen“, die er als „Notbehelf“ billigte, nach einem absoluten Zensus vorgenommen wurde, weil er es für ungerecht hielt, daß nach der rheinischen Gemeindeordnung die gleiche Leistung in verschiedenen Orten zur Einstufung in verschiedene Klassen führen könne⁷⁾. Bei der Stellung, die er in der konservativen Partei einnahm, ist nicht ausgeschlossen, daß er an Beratungen über die Änderung des Wahlrechts teil-

¹⁾ Köln. Ztg. Nr. 107, 5. Mai; daß Frensdorff die Nachricht lieferte, ergibt sich aus der Auflösung der Korrespondentensigel bei Buchheim, Geschichte der Köln. Ztg., S. 136.

²⁾ Für diese Begründung der Dreiteilung Schilfert, a.a.O., S. 263f., S. 268f.

³⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496a., Nr. 33.

⁴⁾ „Entwurf zu einer Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung nebst einem Wahlgesetz für die 1. und 2. Kammer“, angezeigt und empfohlen Kreuzzeitung Nr. 96, 26. April.

⁵⁾ Brief an Manteuffel, DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496a., Nr. 33.

⁶⁾ Ebd.

⁷⁾ „Die Revolution und die konstitutionelle Monarchie“, 2. erweiterte Auflage, 5. Abhandlung, II „Zensus und Wahl nach Klassen“, S. 61f.; erschienen Anfang Juni, zum größten Teil aber vor Bekanntgabe des neuen Wahlgesetzes geschrieben, vgl. S. 64.

genommen und sich dann in diesem Sinn geäußert hat. Die Einteilung nach einem festen Zensus entsprach auch besser dem Gedanken, daß die Steuerklassen ein Ersatz für Stände sein sollten.

Ein ungleiches Wahlrecht wurde im April 1849 jedoch nicht nur für die Wahlen zur zweiten Kammer erwogen, sondern war schon seit einiger Zeit für die Gemeindewahlen vorgesehen, und davon wurden die Beratungen über das neue Wahlgesetz schließlich beeinflusst. Der erste Entwurf einer Gemeindeordnung nach der Übernahme des Innenministeriums durch Manteuffel stammte vom 18. Januar. Er enthielt noch das beschränkte, gleiche Wahlrecht in derselben Form wie der Entwurf vom 13. August 1848, doch erklärte Manteuffel dazu in den Motiven, daß das Wahlrecht noch nicht als endgültig zu betrachten sei und „durch Modifikationen die gehörige Vertretung aller verschiedenen Interessen“ gesichert werden solle¹⁾. In der Februarrundschau konnte Gerlach denn auch versichern, daß das Projekt, das die Gemeinden „der Kopfbzahl preisgab“, vom Ministerium nicht gebilligt werde, sondern als eine Geburt der überwundenen Revolutionsperiode der öffentlichen Kritik habe ausgesetzt werden sollen²⁾.

Inzwischen hatten jedoch die Oberpräsidenten am 11. Februar Ergänzungen zu dem Entwurf erhalten, die auch im Staatsanzeiger publiziert wurden³⁾. Sie betrafen nur das Wahlrecht, das nun nach dem Vorschlag Arnims geregelt werden sollte: Nur die Gemeindeglieder, deren Einkommen einen festen Betrag überstieg, der zwischen 150 und 400 Talern vom Provinzialausschuß festzusetzen war, sollten direkt wählen, während die übrigen aus ihrer Mitte zunächst Gemeindeglieder zu wählen hatten, deren Zahl der Provinzialausschuß bestimmen sollte; sie durfte die der direkt Wahlberechtigten nicht übersteigen⁴⁾. Damit war die Rückkehr zu den vormärzlichen Bestimmungen und Plänen für das Gemeindegliederwahlrecht vollzogen. Ausdrücklich wurden auch Klassenwahlen, wie sie in Westfalen und Schlesien bestanden, für zulässig erklärt, nämlich dann, wenn die Mitglieder von Landgemeinden sich „nach ihren Besitzverhältnissen in bestimmte Klassen scheiden“. Gleichzeitig wurden im Rheinland in zahlreichen Gemeinden Wahlen nach dem Dreiklassenwahlrecht abgehalten, da nach der Gemeindeordnung alle 3 Jahre ein Drittel der Gemeindeglieder ausschied. Alle Anträge, die Wahlen bis zum Erlaß der neuen Kommunalordnung zu verschieben, weil die Beschränkung des Wahlrechts auf die „Meistbeerbten“ dem parlamentarischen Wahlrecht widerspreche, wurden vom Oberpräsidenten abgelehnt, wovon Manteuffel gewiß unterrichtet war⁵⁾. Ein ungleiches Kommunal-

¹⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 5, vol. 13; Schilfert, a.a.O., S. 260, spricht irrtümlich von der vom Kabinett Brandenburg-Manteuffel „erlassenen Gemeindeordnung“, meint aber diesen Entwurf; die späteren Entwürfe erwähnt er gar nicht.

²⁾ Kreuzzeitung Nr. 38, 15. Februar.

³⁾ Aus dem Staatsanzeiger von der Köln. Zeitung Nr. 40 am 16. Februar übernommen.

⁴⁾ Arnim, Märzverheißungen, S. 79f., hatte die Unterscheidung von direkt und indirekt Wahlberechtigten ausdrücklich auch für die Kommunalordnung empfohlen.

⁵⁾ Die betreffenden Akten StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5443.

wahlrecht nach Besitzklassen wurde Anfang 1849 auch außerhalb Preußens erwogen oder eingeführt. Der Landtag in Hannover erhielt am 1. Februar den Entwurf einer Kommunalordnung, der die Gemeindeglieder nach der Größe des Grundbesitzes in mehrere Klassen einteilte und den Nichtangesessenen im Höchstfall ein Drittel der Stimmen gab¹⁾, und in Österreich bestimmte das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März die Einteilung der Wähler in Klassen nach der Steuerleistung; auf jede sollte die Hälfte oder ein Drittel des Steueraufkommens und der Gemeindevertreter entfallen²⁾.

Endlich entschied sich auch Manteuffel für die Klassenwahl. Am 20. März ließ er „Grundzüge der Gesetzentwürfe zu der Gemeindeordnung“ an die Abgeordneten, die Behörden und die Presse verteilen³⁾. Nach ihnen zerfielen die Gemeindeglieder in zwei Abteilungen, nämlich „Höchstbesteuerte“, die „die Hälfte der Gesamtsumme der direkten Staats- und Kommunalabgaben zu entrichten haben“, und die übrigen Männer über 24 Jahren mit eigener Wohnung. Jede Abteilung sollte die Hälfte des Gemeinderates wählen. Damit war das Prinzip der rheinischen Gemeindeordnung grundsätzlich für das künftige Kommunalwahlrecht ganz Preußens schon angenommen. Im Rheinland fragte man sich, weshalb man dann nicht auch bei drei Klassen bleibe.⁴⁾ Es ist nun in hohem Grade wahrscheinlich, daß Manteuffel auch noch vor der Auflösung der Kammer beschlossen hat, statt des Zwei- das Dreiklassenwahlrecht für die Gemeindeglieder vorzuschlagen. Am 12. April übersandte er dem Ministerpräsidenten und den einzelnen Ministerien neue Entwürfe einer Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung „zur Einbringung bei den Kammern“. Diese Entwürfe sind nicht mehr vorhanden, doch es gibt Zeugnisse, die zu der Annahme berechtigen, daß in ihnen das rheinische Dreiklassenwahlrecht für die Kommunalwahlen vorgesehen war⁵⁾.

¹⁾ Vgl. G. Stüve, J. C. Stüve nach Briefen und persönlichen Erinnerungen, II, S. 65, S. 145 f., sowie Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, II, S. 599f.

²⁾ Ein Exemplar zufällig im Histor. Archiv Köln, Abt. 9, Nr. 1, Fasz. 5.

³⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 5, vol. 13; in der Köln. Zeitung am 28. März veröffentlicht.

⁴⁾ Wülffing, Der von der preußischen Regierung vorgelegte Entwurf nebst Grundzügen einer Gemeindeordnung historisch und kritisch beleuchtet, Düsseldorf 1849, S. 139ff. Äußerungen rheinischer Behörden zu diesem Zweiklassenwahlrecht befinden sich leider weder bei den Akten des Innenministeriums noch des Oberpräsidenten. Aus dem Protokoll einer Konferenz von Beamten und Gemeindevertretern am 16./17. Februar in Koblenz, StA Koblenz, Abt. 441, Nr. 9891, ergibt sich nur, daß das beschränkte, gleiche Wahlrecht dem System Arnim vorgezogen wurde, während die Köln. Zeitung, Nr. 50 vom 28. Februar, für ein „abgestuftes Stimmrecht“ auch in der Gemeinde eintrat.

⁵⁾ In Merseburg, Rep. 77, tit. 311, Nr. 5, vol. 13 befindet sich nur das Begleitschreiben Manteuffels zu dem Entwurf ohne die Anlagen. Die Akten des Staatsministeriums über die Gemeindeordnung, im ehem. Geheimen Staatsarchiv Rep. 90a, V II, 5, Nr. 4 und V II, 1, Nr. 1 sind weder in Merseburg, noch im Berliner Hauptarchiv vorhanden. Auch in den Akten des Kultusministeriums im DZA und des Justizministeriums, Bundesarchiv Koblenz, Bestand P 135, Nr. 10088, sowie im Nachlaß Manteuffels, tit. III, Nr. 52, Akten betr. die Gemeindeordnung, im DZA, sind die Entwürfe nicht aufzufinden. Die schlechte Überlieferung erklärt sich daraus, daß sie durch die Auflösung der 2. Kammer schon am 27. April gar nicht mehr zur Beratung im Staatsministerium gekommen sind.

Am 1. Mai richteten nämlich Landrat und Kreisstände des Niederbarnimschen Kreises eine Adresse an die Regierung, in der sie um Änderung des Wahlgesetzes baten, aber eine „Berufsklassenvertretung“ als undurchführbar, den völligen Ausschluß vieler Staatsbürger vom Wahlrecht als ungerecht ablehnten¹⁾. Weiter hieß es dann: „Nach unserer Überzeugung ist vielmehr das möglichst vollkommene, alle diese Klippen am glücklichsten umgehende und zugleich gerechteste System dasjenige, welches unseres Wissens in dem neuesten Entwurf der Gemeindeordnung für die Gemeindewahlen angenommen und ursprünglich aus der rheinischen Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845 entlehnt ist“; darauf folgte die genaue Beschreibung des Dreiklassenwahlrechts mit der Bildung der Klassen nach Steuerdritteln. Mit dem „neuesten Entwurf“ können also nicht die allgemein bekannten „Grundzüge“ vom 20. März gemeint sein. Es ist auch nicht unwahrscheinlich, daß gerade der Landrat des Kreises Niederbarnim Kenntnis von dem Entwurf vom 12. April hatte; denn es war stets üblich gewesen, bei Beratungen über die Kommunalverfassung einige Landräte zuzuziehen, und dafür kam gerade dieser Landrat in Frage, der seinen Sitz in Berlin hatte.

Unter diesen Umständen fällt neues Licht auf die Tagebuchnotiz des Generals v. Gerlach vom 14. April, nach der Graf Alvensleben, Finanzminister von 1835 bis 1842 und Mitglied der ersten Kammer, wenige Tage vorher ein Wahlgesetz „in Verbindung mit der Kommunalordnung“ überlegt hat²⁾. Mit der Kommunalordnung war nicht die rheinische gemeint³⁾, sondern der neue Entwurf, dessen eben erfolgte Fertigstellung erst den Anstoß für die Überlegung gab. Dafür, daß in ihm das Dreiklassenwahlrecht vorgesehen war, spricht ferner, daß bereits am 9. Mai, als das Ministerium über das Wahlgesetz noch nicht endgültig entschieden hatte, ein gedruckter Entwurf einer Gemeindeordnung an Regierungen und Presse ging, in dem die Wahl nach den drei Abteilungen der rheinischen Gemeindeordnung bestimmt wurde⁴⁾. Endlich schrieb Manteuffel selbst am 14. Mai an den Oberpräsidenten v. Bonin nach Magdeburg, das neue Wahlgesetz teile die Wähler „nach Art der Gemeindeordnung“ in drei Stimmklassen⁵⁾. Schon Gneist hat übrigens bemerkt, daß in den Motiven zur Gemeindeordnung, mit denen sie im August den Kammern vorgelegt wurde, „in überraschender Weise dieselben Gesichtspunkte (vielleicht aus derselben Feder)

¹⁾ Die Adresse erschien in vollem Wortlaut als Inserat in der Kreuzzeitung, Nr. 102, am 4. Mai.

²⁾ Leopold v. Gerlach, Denkwürdigkeiten, II, S. 313.

³⁾ Schilfert, a. a. O., S. 273 „zweifellos“.

⁴⁾ Der Entwurf ist in den angeführten Akten mehrfach vorhanden, und vielleicht gerade, weil er mit dem wohl nur hektographierten Vorentwurf völlig übereinstimmte, ist dieser nicht verwahrt worden. Am 12. Mai wurde er im Staatsanzeiger, am 13. in Nr. 114 der Köln. Zeitung veröffentlicht; die Kreuzzeitung begann den Abdruck und eine „Beleuchtung“ in Nr. 113 am 16. Mai. Vielleicht enthielten ihre Artikel auch Angaben über die Entstehung des Entwurfs, doch läßt sich das nicht feststellen, weil in dem einzigen in Westdeutschland und Berlin noch vorhandenen Exemplar des Jahrgangs 1849 in der Bibliothek Wolfenbüttel die Nummern 112, 114, 116 zum größten Teil, 113 und 122 ganz fehlen.

⁵⁾ Denkwürdigkeiten Manteuffels, ed. Poschinger, I, S. 115.

wiederkehrten, die bei den Vorbesprechungen über das Wahlgesetz von 1849 zur Sprache gekommen waren¹⁾“.

Ende April standen also zwei verschiedene Arten des Klassenwahlrechts zur Debatte: nach der einen, die die römische Zenturienverfassung kopierte, entschied ein fester Zensus über die Einstufung, nach der anderen, ursprünglich rheinischen und im Entwurf der Gemeindeordnung vorgesehenen brachten die Wähler jeder Klasse gemeinsam den gleichen Steueranteil auf. Die Rücksicht auf die „eigentümlichen Verhältnisse jedes Ortes“ hat nach späterer Aussage der Regierung zu dem Beschluß geführt, die Abteilungen „nicht nach demselben bestimmten Steuersatz für den ganzen Staat“ zu bilden²⁾, doch entscheidend waren wohl die Vorteile, die das ungleiche Wahlrecht der Rheinländer bot. Einmal bestand bei ihm keine Gefahr, daß in manchen Gemeinden kein Wähler zur ersten Klasse gehörte, vor allem aber konnten dort, wo es keine sehr großen Steuerzahler gab, auch Wähler mit verhältnismäßig geringer Steuerleistung in die höchste Klasse kommen, so daß der Vorwurf vermieden wurde, nur eine kleine Zahl von reichen Leuten werde durch das neue Wahlrecht bevorzugt. Diese Erwägung veranlaßte z. B. Gneist, sich dafür einzusetzen, die „relative Bedeutung des Steuerzahlers im Gemeindeverband“ zum entscheidenden Kriterium zu machen³⁾.

Auf wessen Veranlassung wurde nun das geplante kommunale Wahlrecht in das neue Wahlgesetz übernommen? Diese Frage läßt sich nicht eindeutig beantworten. Am 2. Mai notierte der General v. Gerlach, Hansemann, Aldenhoven, Arnim und Alvensleben seien bei den Beratungen über die Änderung des Wahlrechts „a consiliis“ gewesen⁴⁾. Das bezieht sich auf eine Besprechung über die Neuwahlen, zu der Manteuffel am 29. April, einem Sonntag, ohne Angabe eines Termins aufforderte. Die Einladung⁵⁾ erging an Hansemann und Alvensleben als Mitglieder der ersten, Arnim und den Anwalt Dr. Scherer als Abgeordnete der aufgelösten zweiten Kammer; ob Scherer verhindert war und durch Aldenhoven vertreten wurde oder ob Gerlach beide miteinander verwechselte — Scherer war Abgeordneter für die Stadt Düsseldorf⁶⁾, Aldenhoven für Düsseldorf-Land-Krefeld⁷⁾ — ist nicht zu ermitteln. Von dieser Konferenz mit dem Innenminister berichtet auch Hansemann⁸⁾. In ihr hätten sich alle Beteiligten dafür aus-

¹⁾ Die nationale Rechtsidee, S. 27.

²⁾ Begleitschreiben zum Wahlgesetz an den König vom 29. Mai, Schilfert, a.a.O., Anhang S. 376.

³⁾ Gneist, a.a.O., S. 189.

⁴⁾ Leopold v. Gerlach, Denkwürdigkeiten, II, S. 317.

⁵⁾ Das Konzept der Einladung DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496a, Nr. 33; die Ausfertigung Hansemanns im Nachlaß, Nr. 24.

⁶⁾ Über ihn vgl. Most, Geschichte der Stadt Düsseldorf, II, S. 68.

⁷⁾ Schilfert, a.a.O., S. 273, Anm. 4.

⁸⁾ Hansemann, Preußisches und deutsches Verfassungswerk, S. 172.

gesprochen, „daß die beabsichtigte Dreiklasseneinteilung der Wähler nach Maßgabe der Verfassung und der Lage der Dinge das geeignetste Auskunftsmittel sei“.

Nach diesen Worten hat Manteuffel also ein Dreiklassenwahlrecht zur Diskussion gestellt, und es ist sehr wahrscheinlich, daß es das rheinische Verfahren war, das er selbst schon vor dem 27. April für die Gemeindewahlen in ganz Preußen vorgesehen hatte. Andererseits ist es aber auch möglich, daß der Plan eines Klassenwahlrechts nach absolutem Zensus noch nicht fallengelassen war und erst Alvensleben, der ja schon früher daran gedacht hatte, zur Übernahme des Kommunalwahlrechts in das Wahlgesetz geraten hat, so daß er mit Recht der „Vater des preußischen Dreiklassenwahlrechts“ genannt würde¹⁾; immerhin erwähnt der Präsident v. Gerlach ihn als einzigen der Verhandlungspartner als Befürworter des Dreiklassenwahlrechts²⁾. Gewiß hat auch Arnim das rheinische Wahlrecht empfohlen, das er 1844 als Innenminister schon gegen den Widerstand seiner Kollegen durchgesetzt hatte. Hansemann lehnte grundsätzlich das allgemeine, ungleiche Wahlrecht ab und schlug auch wenig später in einem Entwurf einer Reichsverfassung Gleichberechtigung aller Wähler bei hohem Zensus für das aktive Wahlrecht vor³⁾; im Oktober hat er das Dreiklassenwahlrecht ebenfalls stark angegriffen⁴⁾. Wenn allerdings Manteuffel nicht schon die Dreiklasseneinteilung der Kommunalordnung vorgeschlagen hat, ist es nicht ausgeschlossen, daß Hansemann auf sie hingewiesen hat⁵⁾; denn wenn schon ein ungleiches Wahlrecht nicht mehr zu vermeiden war, dann war seine rheinische Form für ihn eher annehmbar als die Wahl nach Klassen mit festem Zensus, die zu sehr an die überwundene Ständegliederung erinnerte. Über den vierten Abgeordneten, der an der Besprechung teilnahm, Aldenhoven oder Scherer, läßt sich nur sagen, daß er als Rheinländer das Dreiklassenwahlrecht seit Jahren kannte und darum wohl geneigt war, seiner Einführung als parlamentarisches Wahlrecht zuzustimmen. Das ist überhaupt das Entscheidende: bis auf Alvensleben hatten sich alle Teilnehmer an dieser Konferenz schon lange vor der Revolution mit dem ungleichen Kommunalwahlrecht beschäftigt, Manteuffel seit 1845 als Abteilungsleiter im Innenministerium, Arnim in Aachen und als Minister, die Rheinländer in der Auseinandersetzung um die rheinische Gemeindeverfassung, während der, wie sie und Arnim wohl wußten, das Dreiklassenwahlrecht zuerst als ein Mittel gegen die Folgen des allgemeinen Stimmrechts erfunden worden war. Das macht es so schwierig, den Anteil des einzelnen an der Einführung des rheinischen Wahlrechts für die Wahlen zur preußischen zweiten Kammer zu bestimmen.

¹⁾ Petersdorff, Graf v. Alvensleben-Erxleben, HZ 100 (1908), S. 301.

²⁾ E. L. v. Gerlach, Aufzeichnungen aus seinem Leben, II, S. 61.

³⁾ An Manteuffel am 14. Mai, DZA Merseburg Nachlaß Manteuffel, tit. II, Nr. 44; ohne Datum „Verfassungswerk“, S. 217.

⁴⁾ Ebd., S. 304f.

⁵⁾ Für diese Ansicht Wolfstieg, Wer ist der Vater des Dreiklassenwahlrechts in Preußen?, Preuß. Jb. 164 (1916), S. 354.

Neben diesen Männern wird nun auch noch Savigny als derjenige genannt, der wesentlichen Anteil an der Entstehung des neuen Wahlgesetzes gehabt habe. Namentlich erwähnt ihn jedoch nur Ernst Ludwig v. Gerlach; zur Verordnung vom 30. Mai bemerkt er: „angeregt von Savigny, befürwortet von Alvensleben¹⁾“. Außerdem werden noch zwei weitere Zeugnisse auf Savigny bezogen²⁾, nämlich Gneists Bemerkung, ein „angesehener Jurist und erfahrener Politiker“ habe die Erinnerung an die Zenturienverfassung in den Vordergrund gestellt³⁾, und die Äußerung Waldecks im preußischen Abgeordnetenhaus am 16. Mai 1861, man habe 1849 gesagt, das Dreiklassenwahlrecht „wäre von einem verstorbenen sehr gelehrten Juristen, der sich dabei an den Zensus von Servius Tullius erinnert habe, erfunden⁴⁾“. Andererseits spricht aber auch Verschiedenes dagegen, daß Gneist und Waldeck Savigny gemeint haben. Für Waldeck war der „Erfinder“ des Dreiklassensystems ein „verstorbenen Jurist“, Savigny aber ist erst im Oktober 1861, 6 Monate nach der Rede Waldecks, gestorben⁵⁾. Vielleicht dachte er an Grävell, gestorben 1860, der auch ein sehr gelehrter Jurist war. Nach Gneist war der angesehene Jurist auch ein erfahrener Politiker. Das kann man von Savigny eigentlich kaum behaupten, der zwar auf den persönlichen Wunsch des Königs von 1842 bis 1848 das Gesetzgebungsministerium geleitet hatte, sich dann aber ganz aus dem politischen Leben zurückzog und nur noch seiner wissenschaftlichen Tätigkeit widmete⁶⁾. Seine Briefe und Aufzeichnungen vom Frühjahr 1849 lassen auch keine Beteiligung an politischen Besprechungen erkennen⁷⁾. Politiker war dagegen Grävell, der gerade im Mai 1849 vom Reichsverweser zum Chef einer neuen Reichsregierung ernannt wurde, im Parlament aber nach dem Ausscheiden der meisten Abgeordneten der Rechten keine Mehrheit mehr fand. Gneist sagt ja auch nicht, daß der betreffende Jurist unmittelbar an den Beratungen beteiligt war, sondern nur, daß er die Erinnerung an die Zenturienverfassung in den Vordergrund gerückt habe, und das hat Grävell mit seiner Rede vom 27. Februar unbedingt getan. Es bleibt also nur das Zeugnis Gerlachs, bei dem es sich aber nicht um eine Tagebuchaufzeichnung aus dem Jahre 1849 handelt, sondern das Ende der sechziger Jahre bei der Abfassung der Familiengeschichte niedergeschrieben wurde; zugefügt ist der Hinweis, daß die Klassen „für das Abgeord-

¹⁾ Aufzeichnungen aus seinem Leben, II, S. 61.

²⁾ Schilfert, a.a.O., S. 271f.

³⁾ Gneist, Die nationale Rechtsidee, S. 23.

⁴⁾ Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, 1861, S. 1257. Nach Schilfert wird „auch von anderer Seite bezeugt, daß von Savigny ein Vorschlag ausgegangen sei, eine Klasseneinteilung der Wähler nach den Erfahrungen des rheinischen Gemeindevahlrechts vorzunehmen“, er gibt aber die Quelle nicht an.

⁵⁾ Das Todesdatum bei Landsberg, ADB, 30, S. 425f.

⁶⁾ Vgl. Landsberg, a.a.O.

⁷⁾ Stoll, F. K. v. Savigny, Ministerzeit und letzte Lebensjahre, S. 36; er nimmt an, daß Savigny Gegner der Oktroyierung war.

netenhaus noch jetzt bestehen¹⁾“. Savignys Anteil an der Einführung des Dreiklassenwahlrechts steht also längst nicht so sicher fest wie der Anteil Manteuffels, Alvenslebens, Arnims und Hansemanns. Vor allem dürfte er kaum derjenige gewesen sein, der auf die Gemeindeordnung hingewiesen hat.

Der erste Entwurf des neuen Wahlgesetzes nach der Besprechung des Innenministers mit den Abgeordneten sah nicht nur das ungleiche, sondern dazu noch beschränktes Wahlrecht vor²⁾. Als selbständig sollten nur die Staatsbürger gelten, die einen eigenen Haushalt hatten und dazu Grundbesitzer waren oder eine jährliche Mindestmiete oder -pacht zahlten, die auf 20 bis 80 Taler festgesetzt werden konnte; fehlte der Haushalt, so mußte ein Mindesteinkommen von 200 bis 300 Talern nachgewiesen werden. Nach einem Alternativvorschlag sollte statt der Miete die Entrichtung von 2 Talern Klassensteuer zur Bedingung gemacht werden, außer bei Pfarrern und Lehrern. Diese Einschränkung hatte Hanse- mann durchgesetzt, der dem allgemeinen Wahlrecht auch bei Klassenwahl miß- traute, weil es außer den Ultra-Demokraten nur den großen Gutsbesitzern und Fabrikanten zugute komme. Er hat selbst zugegeben, daß er aus diesem Grund für die Definition der Selbständigkeit eingetreten ist³⁾, und sein eigener Entwurf für ein beschränktes, gleiches Wahlrecht vom 1. Mai sah genau dieselben Sätze vor⁴⁾.

Das Staatsministerium behandelte das neue Wahlgesetz zum erstenmal am 1. Mai⁵⁾. Neben Manteuffel gehörten ihm noch zwei Männer an, die das rheinische Dreiklassenwahlrecht schon lange kannten: der Handelsminister v. d. Heydt war selbst Rheinländer und hatte 1843 an den Verhandlungen des Provinziallandtags über die Gemeindeordnung teilgenommen, und der Kultusminister Ladenberg hatte sich schon 1836 als Regierungspräsident in Trier für das ungleiche Wahlrecht des 4. rheinischen Landtags eingesetzt⁶⁾. Die Wahl in drei Klassen wurde von allen Ministern gebilligt und ebenso die Definition der Selbständigkeit. In den folgenden Tagen wurden jedoch Bedenken gegen die Beschränkung des Wahlrechts vorgebracht. Vor allem war es der „entschiedene Wille des Königs“, mit Rücksicht auf sein Versprechen vom März den „kleinen Leuten“ das Wahlrecht nicht wieder zu nehmen⁷⁾, und es schien auch gefährlich, die Massen dadurch zu

¹⁾ Das ergibt ein Vergleich des Tagebuches von 1849 mit dem Manuskript der Familiengeschichte im Nachlaß (jetzt im Besitz des Seminars für Religions- und Geistesgeschichte von Herrn Prof. Schoeps in Erlangen). Für diese Feststellung bin ich Herrn Prof. Dr. Rassow zu großem Dank verpflichtet. Das Tagebuch enthält unter dem 30. Mai gar nichts über das Wahlgesetz, unter dem 31. nur eine Notiz über die Publikation.

²⁾ Dieser Entwurf, undatiert, wahrscheinlich vom 1. Mai, DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1 d, Nr. 1.

³⁾ Preußisches und deutsches Verfassungswerk, S. 172; vgl. auch S. 304.

⁴⁾ DZA Merseburg, Nachlaß Hanse- mann, Nr. 24.

⁵⁾ Protokoll der Sitzung DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1 d, Nr. 1.

⁶⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 5441.

⁷⁾ Gneist, Die nationale Rechtsidee, S. 23.

reizen. Außerdem befürchteten die konservativen Gutsbesitzer, daß durch den vorgesehenen Zensus die „bäuerlichen Besitzer und städtischen Mittelklassen“ ein zu großes Übergewicht erhalten und der Großgrundbesitz auf dem Land „geradezu mundtot“ gemacht würde. Ihren Standpunkt vertrat am 4. Mai Bülow-Cummerow in einem Gutachten zum Entwurf des Wahlgesetzes¹⁾. Er wies offen darauf hin, daß die Gutsbesitzer vom allgemeinen Wahlrecht nur Vorteile erwarten könnten, weil die Tagelöhner von ihnen abhängig seien, rechtfertigte also Hansemanns Bedenken. Um ihren Einfluß ganz sicherzustellen, empfahl er die öffentliche Wahl; die Entscheidung, ob die Wahlen öffentlich oder geheim sein sollten, war noch zurückgestellt worden. Ferner schlug er vor, nicht nur, wie vorgesehen, Klassen- und Kommunaleinkommensteuer, sondern alle direkten Steuern bei der Klassenbildung anzurechnen. Das mußte sich ebenfalls zugunsten der Gutsbesitzer, aber auch reicher Gewerbetreibender auswirken, da sie verhältnismäßig einen wesentlich größeren Teil der Grund- und Gewerbesteuer aufbrachten als die Masse der Bevölkerung, während ihr Anteil an der Klassensteuer nicht sosehr ins Gewicht fiel, weil deren höchster Satz relativ gering war und sie alle Wahlberechtigten erfaßte²⁾.

Die Mehrheit der Minister ließ sich von Bülow-Cummerow überzeugen. Am 7. Mai beschlossen Brandenburg, Manteuffel, Rabe und v. Strotha, der Finanz- und der Kriegsminister, gegen die Stimmen v. d. Heydts, Ladenbergs und des Justizministers Simons auf die Interpretation der Selbständigkeit zu verzichten, und zwar mit der Begründung, sie glaubten nicht, daß sie konservative Wahlen herbeiführen werde³⁾. Die Anrechnung aller direkten Steuern fand am 12. Mai die Zustimmung des Ministeriums.

Schon wenige Tage nach der Auflösung der zweiten Kammer gingen auch die ersten Adressen ein, in denen die Regierung bestürmt wurde, das Wahlgesetz zu ändern, und ihre Zahl nahm von Tag zu Tag zu. Meist waren es die Organisationen der Konservativen, die Preußenvereine, Konstitutionellen Vereine, Patriotischen Vereine und Treubünde für König und Vaterland, die petitionierten. Teils begnügten sie sich mit Eingaben an die Regierung, teils wandten sie sich auch an die weitere Öffentlichkeit, indem sie ihre Anträge als Inserate in Berliner Zeitungen erscheinen ließen; so enthielt allein die Kreuzzeitung zwischen dem 3. und 22. Mai mehr als 40 solcher Inserate⁴⁾. Fast ausschließlich kamen sie aus den alten

¹⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496a, Nr. 33. Später trat Bülow-Cummerow wieder für ein ständisches Wahlrecht ein, vgl. Krauß, Ernst v. Bülow-Cummerow, S. 167f.

²⁾ Noch am 20. Mai legte die Regierung Stettin Statistiken vor, nach denen, falls nur die Klassensteuer angerechnet wurde, schon Steuerzahler der 7. Klassensteuerstufe in die 1. Klasse kamen und in der zweiten Wähler der 9. und 10. Stufe schon die Mehrheit hatten. DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496a, Nr. 33.

³⁾ Protokoll DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1d, Nr. 1. Übrigens wußte Frensdorff bereits am 3. Mai, daß die „herrschende Stimmung“ dahin gehe, die Selbständigkeit nicht zu definieren; Köln. Zeitung Nr. 108, 6. Mai.

⁴⁾ Die Eingaben gesammelt DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496a, Nr. 33, Beiakten vol. 1.

preußischen Provinzen, während die Provinz Sachsen nur selten, Westfalen und die Rheinprovinz so gut wie gar nicht vertreten waren¹⁾. Im allgemeinen beschränkten sie sich auf Proteste gegen die Kopfwahlwahlen und die Bitte um ein neues Wahlgesetz, weniger häufig wurde direkt eine „Vertretung der Interessen“ oder „Wahl nach Klassen“ mit Erhaltung des allgemeinen Stimmrechts gefordert. Daneben traten jedoch schon vom 1. Mai an Vorschläge für ein ungleiches Wahlrecht nach der Steuerleistung. Einmal wurde die Einteilung der Wahlmänner in Höchst-, Mittel- und Niedrigbesteuerte, einmal ein Pluralstimmrecht nach Steuersätzen empfohlen. Bereits am 5. Mai erschien eine Broschüre, deren Verfasser drei Klassen mit je einem Drittel der Klassensteuer vorschlug und diesen Wahlmodus so vorteilhaft fand, daß „die Regierung gleichsam von selbst darauf hingedrängt werden wird²⁾“. Während die Kreuzzeitung noch am 6. Mai nicht wußte, für welches Wahlrecht die Minister sich entschieden hatten, und erst am 11. Mai die Wahl nach drei Vermögensklassen andeutete, erfuhr die Kölnische Zeitung schon am 5. von einem ihrer Berliner Vertreter, daß ein ungleiches Wahlrecht beabsichtigt sei, „ähnlich wie das in Ihrer jetzigen rheinischen Gemeindeordnung der Fall ist³⁾“. Das „System der rheinischen Gemeindeordnung . . . und der danach gemachten Entwürfe zur neuen Gemeindeordnung“ beantragte am 15. Mai der Verein für konstitutionelles Königtum in Treuenbrietzen⁴⁾. Zahlreiche spätere Adressen, die das von der Regierung bereits gebilligte Wahlverfahren wünschten, waren wohl von amtlichen Stellen veranlaßt.

Neben dieser Fülle von nicht nur bestellten Petitionen für ein neues Wahlgesetz, die Manteuffel das Recht gab, sich für die Änderung des Wahlrechts auf die Stimmung des Volkes zu berufen⁵⁾, standen aber auch Kundgebungen für die Erhaltung des allgemeinen, gleichen Wahlrechts. Bereits am 3. Mai protestierte das „Centralcomité für volkstümliche Wahlen“ gegen „klassenweise Wahl“ und „größere Rechte der vermögenden Klasse⁶⁾“. In Köln traten am 8. Mai Gemeindeverordnete aus 303 rheinischen Gemeinden zusammen und forderten die Einberufung der Kammern „ohne Abänderung des bestehenden Wahlmodus⁷⁾“. Daß es jedoch auch im Rheinland Kräfte gab, die das allgemeine, gleiche Wahl-

¹⁾ In der Sammlung des Ministeriums nur eine Adresse aus Isselburg, die der Regierung in allgemeinen Wendungen das Vertrauen ausspricht, in der Kreuzzeitung je eine Adresse aus dem Kreis Lübbecke (Reg.-Bezirk Minden) und Langenfeld bei Schwelm, Nr. 116, 118.

²⁾ Dr. A. Sommer, Die Auflösung der 2. Kammer, das neue Wahlgesetz und die bevorstehenden Wahlen.

³⁾ Köln. Zeitung Nr. 108, 6. Mai, vgl. auch Frankfurter Oberpostamtszeitung Nr. 113 und 114 vom 12. und 13. Mai.

⁴⁾ DZA Merseburg, Rep. 77, tit. 496a, Nr. 33, Beiakten vol. 1.

⁵⁾ Entwurf zum Immediatbericht an den König, 8. Mai, DZA Merseburg, Nachlaß Manteuffel, tit. III, Nr. 17.

⁶⁾ Der Protest veröffentlicht bei Schilfert, a.a.O., Anhang, S. 409.

⁷⁾ Köln. Zeitung Nr. 110, 9. Mai; das Protokoll der Verhandlungen als Beilage zu Nr. 114, 13. Mai.

recht nicht länger für tragbar hielten, zeigte ein Antrag, das Wahlgesetz in der Resolution nicht zu erwähnen, um keine Spaltung in der Versammlung hervorzurufen. Im Namen vieler Mitbürger hatte der Direktor des Gymnasiums in Münstereifel am 3. Mai den Oberpräsidenten gebeten, sich in Berlin für einen „nicht zu geringen Zensus“ zu verwenden¹⁾. Von den führenden rheinischen Politikern wandte sich neben Hansemann noch Camphausen gegen das allgemeine Wahlrecht. Am 7. Mai schrieb er an den König, er habe stets geglaubt, daß Monarchie und allgemeines Wahlrecht sich nicht dauernd vertragen, nannte seine Einführung im März 1848 aber eine „unausweichliche Notwendigkeit²⁾“. Mevissen, der ebenfalls nur gezwungen dem allgemeinen, gleichen Wahlrecht zugestimmt hatte, wünschte am 23. Mai für das Reich ein „oktroiertes gutes Wahlgesetz³⁾“, Beckerath hatte in Frankfurt den Antrag Lettes gebilligt, und auch Reichensperger hatte schon im Februar seine Abneigung gegen das gleiche Wahlrecht zu erkennen gegeben. Die Situation der ersten Wochen der Revolution hatte sich erneuert: die Führer des rheinischen liberalen Bürgertums waren wieder bereit, sich mit der Regierung über ein ungleiches Wahlrecht zu verständigen, das ihren Anschauungen aus dem Vormärz entsprach und die unterschiedliche Steuerleistung als den Ausdruck des Einflusses in der Gesellschaft bei der Bemessung des politischen Einflusses berücksichtigte.

In Berlin kamen inzwischen die Arbeiten am Wahlgesetz zum Abschluß. Der König war über seinen Inhalt schon am 9. Mai unterrichtet⁴⁾, und am gleichen Tag genehmigten die Minister den Text der Ansprache, die er anläßlich der Einführung des neuen Wahlrechts halten sollte⁵⁾. Ferner wurde beschlossen, das Recht zur Oktroyierung mit Artikel 105 der Verfassung zu begründen, der der Regierung ein Notverordnungsrecht gab, wenn die Kammern nicht versammelt waren. Schon am 14. Mai erfuhr ein Berliner Korrespondent der Kölnischen Zeitung „aus sicherster Quelle“, das neue Wahlgesetz sei bereits gedruckt⁶⁾. Daß seine Veröffentlichung sich dann doch noch bis Ende Mai verzögerte, lag an der innenpolitischen Entwicklung. Im Rheinland, in Westfalen, in Sachsen und Südwestdeutschland waren demokratische Unruhen ausgebrochen, und die Re-

¹⁾ StA Koblenz, Abt. 403, Nr. 2552.

²⁾ König Friedrich Wilhelms IV. Briefwechsel mit Camphausen, ed. Brandenburg, Nr. 88, S. 203. Im September griff er auch in der Kammer das gleiche Wahlrecht scharf an, vgl. Caspary, Camphausen, S. 341. Im Nachlaß im Historischen Archiv Köln sind leider nur noch Briefe und Aufzeichnungen bis Mitte 1848 vorhanden, die fehlenden Stücke wahrscheinlich im Krieg in der Wohnung Hansens verbrannt. Dasselbe gilt für den Mevissen-Nachlaß. Die von Hansen für die Fortsetzung der „Rheinischen Briefe und Akten“ genommenen Abschriften sind noch vorhanden, waren mir aber nicht zugänglich.

³⁾ Brief an Mallinckrodt in Köln; Hansen, Mevissen, II, Nr. 186, S. 478; vgl. auch I, S. 608.

⁴⁾ Tagebucheintragung Radowitz' vom 9. Mai, DZA Merseburg, Nachlaß Radowitz, Nr. 82.

⁵⁾ Protokoll der Sitzung, DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1d, Nr. 1.

⁶⁾ Köln. Zeitung Nr. 116, 16. Mai, ähnlich Rheinische Volkshalle Nr. 133 vom 16. Mai, nach einer Meldung der Elberfelder Zeitung.

gierung befürchtete, durch die offizielle Bekanntgabe der Beseitigung des demokratischen Wahlrechts in Preußen die Republikaner noch mehr zu reizen. Am 15. Mai wurde daher beschlossen, „in Rücksicht auf die Schwierigkeit der politischen Lage“ die endgültige Verabschiedung des Wahlgesetzes bis zum 22. zu vertagen¹⁾.

Diesen Beschluß hatte Radowitz beantragt²⁾. In seinen Verhandlungen mit den Vertretern Sachsens, Hannovers und Bayerns über den neuen, von den Fürsten vorzulegenden Entwurf einer Reichsverfassung sollte auch der Entwurf eines Reichswahlgesetzes ausgearbeitet werden, da die preußische Regierung mit dem Frankfurter Gesetz nicht einverstanden war. Das preußische Dreiklassenwahlrecht sollte dafür als Vorbild dienen: schon am 6. Mai notierte Radowitz, daß die Bestimmungen des Frankfurter Wahlgesetzes „mit Rücksicht auf die für Preußen demnächst zu erlassenden Anordnungen modifiziert“ werden müßten³⁾. Dadurch wird die spätere Behauptung der Regierung widerlegt, erst die Beratungen über das neue Wahlrecht für das Reich hätten den Anstoß für die Änderung auch des preußischen Wahlrechts gegeben⁴⁾. Damit ist auch Radowitz nicht als ein „Erfinder“ des Dreiklassenwahlrechts anzusehen, wie Duncker anscheinend meinte, als er 1861 von der Möglichkeit sprach, daß ein „bedeutender preußischer General das Abteilungssystem erfunden“ habe⁵⁾.

Radowitz war mit dem für Preußen beschlossenen Wahlrecht auch nicht völlig einverstanden. In den Beratungen, aus denen es hervorgegangen war, hatte anscheinend immer Einigkeit bestanden, daß die Wahlen indirekt sein sollten. So war es in der Verfassung vorgesehen, die durch die Oktroyierung nicht geändert werden sollte. Außerdem lehnten viele Liberale die unmittelbare Wahl durch die Klassen ab, weil sie darin die Gefahr sahen, daß die Abgeordneten sich dann nicht als Vertreter des ganzen Volkes betrachten würden, die sie doch nach der auch von Hansemann schon im Vormärz vertretenen Meinung gerade im Gegensatz zu den Vertretern von Ständen sein sollten. Das bedeutete, daß die dritte Klasse keinen Einfluß auf die Wahl der Abgeordneten mehr hatte, wenn sich die Vertreter der beiden oberen Klassen einig waren. Vorschläge, diese Möglichkeit zu beseitigen, scheinen nicht gemacht worden zu sein. Die indirekte Wahl bot so fast dieselben Vorteile wie die völlige Ausschließung der Wähler der untersten Klasse vom Stimmrecht, während die Gutsbesitzer hoffen konnten,

¹⁾ Protokoll, DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1d, Nr. 1.

²⁾ Tagebucheintragung vom 15. Mai, Radowitz, Nachgelassene Briefe und Aufzeichnungen, ed. Möring, S. 97.

³⁾ Beilage G zum Tagebuch; DZA Merseburg, Nachlaß Radowitz, Nr. 82; von Möring nicht aufgenommen.

⁴⁾ Denkschrift vom 11. August 1849 an die Kammern, Schilfert, a.a.O., Anhang, S. 383.

⁵⁾ Antwort auf die Äußerung Waldecks, Stenogr. Berichte des Abgeordnetenhauses 1861, S. 1260. Vgl. Schilfert, a.a.O., S. 270, der dort zweimal von Vorschlägen Radowitz' zum Wahlrecht im Mai 1848 spricht, aber 1849 meint, wie sich aus dem Zusammenhang ergibt; Hassel, Radowitz, I, kennt keine Äußerungen aus dem Mai 1848.

sich mit Hilfe von ihnen abhängiger Wahlmänner der dritten Klasse gegen die Bauern durchzusetzen. Radowitz sah dagegen in den Steuerklassen stärker einen Ersatz für Stände und wollte darum jeder, auch den Ärmern, die Vertretung sichern¹⁾. In der Sitzung des Staatsministeriums am 15. Mai beantragte er daher für das Reich direkte Wahl in drei Klassen nach Steuerdritteln mit einem Abgeordneten je Klasse und Wahlbezirk²⁾. Er erreichte auch, daß man zu seiner Ansicht „neigte“. Am 22. Mai legte er einen entsprechenden Entwurf den Bevollmächtigten der drei anderen Staaten vor³⁾. Von ihnen lehnte Stüve, der Vertreter Hannovers, die Klassenwahl zunächst grundsätzlich ab, obwohl er im eigenen Land als Minister die Pläne für ein Klassenwahlrecht in der Gemeinde selbst veranlaßt hatte und gerade in Berlin dafür eintrat, beim parlamentarischen Wahlrecht von den Verhältnissen in der Gemeinde auszugehen⁴⁾. Mit dem Bayern Lerchenfeld und dem Sachsen Beust einigte er sich dann dahin, von Preußen die Zustimmung zu einer Wahl in zwei Klassen zu verlangen, bei der das Übergewicht der Höchstbesteuerten weniger stark wurde. Außerdem sprachen Stüve und Lerchenfeld sich für indirekte Wahl aus⁵⁾.

Mit diesen Gegenvorschlägen hatte sich das preußische Staatsministerium auseinanderzusetzen, das die Beratungen über das preußische Wahlgesetz am 21. Mai mit der Entscheidung für die Öffentlichkeit der Wahl beendet hatte⁶⁾. Am 23. Mai beschlossen die Minister, auch im Reich bei der Einteilung der Wähler in drei Klassen zu bleiben, den Verhandlungspartnern dafür aber durch die Zustimmung zu indirekter Wahl entgegenzukommen, was ihnen nicht schwerfiel, da sie ja für Preußen auch vorgesehen war⁷⁾. Radowitz' gute Absichten, bei deren Verwirklichung die innere preußische Entwicklung ganz andere Züge angenommen hätte⁸⁾, waren damit gescheitert. Nochmals wurde auch die Frage aufgeworfen, ob nicht doch ein Teil der bisherigen Wähler durch einen Zensus ausgeschlossen werden könne, und wieder mit 4 gegen 2 Stimmen verneint. Am 24. Mai verlangten jedoch die Vertreter der drei anderen Staaten, daß wenigstens die Entrichtung einer direkten Steuer zur Bedingung für das aktive Wahlrecht gemacht werde, nachdem auf Antrag Stüves schon früher der Ausschluß der-

¹⁾ Meinecke, Radowitz und die deutsche Revolution, 1. Aufl., S. 286.

²⁾ Tagebucheintragung, Nachgelassene Briefe und Aufzeichnungen, S. 97.

³⁾ Aktenstücke betr. das Bündnis vom 26. Mai 1849, S. 35f.

⁴⁾ G. Stüve, J. C. Stüve, S. 145f.; vgl. ferner das Promemoria vom 5. Mai, Hannoversche Schriftstücke zur deutschen Frage, Nr. VII; Ott, Die politischen Anschauungen Stüves, S. 27f.

⁵⁾ Außerhalb der Beratungen warnte übrigens Bassermann, den die Reichsregierung nach Berlin entsandt hatte, Radowitz vor dem Dreiklassenwahlrecht, und zwar auf Grund „seiner eigenen Erfahrung in badischen Gemeindeangelegenheiten“; vgl. sein Schreiben vom 18. Mai, DZA Merseburg, Nachlaß Radowitz, Nr. 58; noch im Juni berief er sich auf seine Warnung vor der „plutokratischen Klasseneinteilung“.

⁶⁾ Protokoll, DZA Merseburg, Rep. 90a, A VIII, 1d, Nr. 1.

⁷⁾ Protokoll ebd., Rep. 90a, B III, 2b, Nr. 6, vol. 58.

⁸⁾ Meinecke, a.a.O., S. 286.

jenigen beschlossen worden war, die an ihrem Wohnort nicht an Gemeindevahlen teilnehmen durften¹⁾). Nach anfänglicher Ablehnung gab Radowitz auch hier nach, ohne daß das Staatsministerium noch einmal darüber beraten hätte, so daß es also für die Reichstagswahlen weniger Wahlberechtigte geben sollte als für die künftigen Wahlen zur preußischen 2. Kammer. Am 26. Mai wurde das Dreikönigsbündnis unterzeichnet, dessen Statut als Anlage die Entwürfe der Reichsverfassung und des Wahlgesetzes enthielt; wegen der Pfingstfeiertage am 27. und 28. Mai wurden sie erst am 30. veröffentlicht²⁾). Nun war auch der Weg frei für die Veröffentlichung des neuen preußischen Wahlgesetzes, das als Anpassung an das Reichswahlgesetz erscheinen sollte. Auf Antrag des Staatsministeriums vom 29. Mai genehmigte Friedrich Wilhelm IV. am 30. Mai die „Verordnung über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer“, mit der das ursprünglich rheinische Dreiklassenwahlrecht zum parlamentarischen Wahlrecht Preußens wurde³⁾).

Schluß

Die Reaktion der führenden Politiker der Konservativen wie der Liberalen auf das neue Wahlrecht zeigte, daß die Entscheidung der Regierung für die rheinische Form des ungleichen Wahlrechts richtig gewesen war. Bis in die sechziger Jahre gab es keine wesentliche Opposition gegen das Dreiklassenwahlrecht⁴⁾). Sowohl auf der Gothaer Versammlung, wie im Erfurter Parlament und in den preußischen Kammern billigte die Mehrheit der Liberalen das ungleiche Wahlrecht⁵⁾), während sie andere gegen die Ergebnisse der Revolution gerichtete Maßnahmen des Ministeriums Brandenburg-Manteuffel scharf angriff. Besonders konnten die rheinischen Liberalen, deren Vertreter schon in den Vorberatungen dem neuen Wahlsystem zugestimmt hatten, zufrieden sein. Das Dreiklassenwahlrecht erfüllte die Bedingungen, die fast alle rheinischen Politiker und Publizisten seit 1815 dem Wahlrecht gestellt hatten: es machte die Steuerleistung und damit das Vermögen zum Maßstab des politischen Einflusses und berücksichtigte so die Stellung des Wählers in der Gesellschaft, wie es immer wieder vorgeschlagen worden war. Die Wahlergebnisse zeigten, daß die Entscheidung wirklich bei den führenden Schichten des Volkes lag, beim höheren und mittleren Bürgertum und

¹⁾ Aktenstücke, betr. das Bündnis vom 26. Mai, S. 48.

²⁾ Ebd., S. 79 ff., der Entwurf des Wahlgesetzes.

³⁾ Der Antrag des Staatsministeriums und die Verordnung wurden im Staatsanzeiger vom 31. Mai veröffentlicht.

⁴⁾ Vgl. Dietzel, Die preußischen Wahlrechtsreformbestrebungen von der Oktroyierung des Dreiklassenwahlrechts bis zum Weltkrieg, S. 6—15.

⁵⁾ Schilfert, a.a.O., S. 299 ff.

beim Großgrundbesitz des Ostens, dessen Anspruch auf eine führende Stellung die Rheinländer im Gegensatz zu den Vorrechten des in der Gesellschaft weniger geltenden eigenen Adels nie bestritten hatten. Vor allem konnten auch jene rheinischen Liberalen das neue allgemeine und ungleiche Wahlrecht als die Verwirklichung ihrer Pläne ansehen, die sich schon im Vormärz dafür ausgesprochen hatten, alle Staatsbürger an den politischen Entscheidungen, aber im Verhältnis zu ihrer Bedeutung zu beteiligen. Dieser Gedanke war im Rheinland älter als im übrigen Deutschland. Er beruhte zunächst auf dem Einfluß der französischen Gesetzgebung, die allgemeines Wahlrecht und Bevorzugung der Höchstbesteuerten miteinander verbunden hatte, und bestimmte zahlreiche Vorschläge rheinischer Beamter zur Regelung des Kommunalwahlrechts. Aus ihnen entstand 1833 auf dem 4. rheinischen Provinziallandtag das Dreiklassenwahlrecht. Es entsprach aber auch den Anschauungen Benzenbergs und anderer, für die das ungleiche Wahlrecht historisch und in der Auffassung vom Staat als Organismus begründet war, und nicht zuletzt dem Wahlrecht der reformierten Kirche im Rheinland, in deren Elberfelder Gemeinde die Abstufung der Rechte bei Beteiligung aller Glieder zuerst eingeführt wurde. Unter dem Eindruck der wachsenden Bedeutung der Arbeiterschaft wurde der Gedanke des allgemeinen, ungleichen Wahlrechts erneut unmittelbar vor der Revolution von Mevissen, Brüggemann, Hälschner, Reichensperger und anderen vertreten, und schon im März 1848 schien es kurze Zeit, daß davon das neue preußische Wahlrecht bestimmt werden würde. Brüggemann war es auch schließlich, der im Februar 1849 als erster im Rheinland wieder ein allgemeines, ungleiches, ein Klassenwahlrecht, vorschlug, und Mevissen erklärte in Erfurt, daß die „qualitative“ Beschränkung des Wahlrechts so notwendig sei, wie die Teilnahme aller Staatsbürger an den Wahlen berechtigt. Alle Rheinländer aber, die von 1815 bis 1850 den Einfluß der unteren Klassen durch ein ungleiches Wahlrecht verringern wollten, handelten nicht nur aus bürgerlichem Klassenegoismus, sosehr sie auch den Führungsanspruch des Bürgertums betonten. Sie waren fest davon überzeugt, — und die Ereignisse in Frankreich, zuletzt die Wahl Louis Napoleons, schienen ihnen recht zu geben — daß ihr höchstes Ziel, der Rechtsstaat, und die Freiheit aller Staatsbürger bedroht waren, wenn die Entscheidung bei der Wahl den noch unreifen Massen zufiel.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

Quellen:

I. Ungedruckte Quellen:

1. aus dem Bundesarchiv Koblenz:
Bestand P 135, Akten des preußischen Justizministeriums.
2. aus dem ehemaligen preußischen Geheimen Staatsarchiv, jetzt im Deutschen Zentralarchiv (DZA), Abteilung Merseburg:
Repositor 77, Akten des preußischen Innenministeriums,
Repositor 90, Akten des preußischen Staatsministeriums,
Repositor 92, Nachlässe: Nachlaß David Hansemann,
Nachlaß Otto v. Manteuffel,
Nachlaß Joseph Maria v. Radowitz,
Repositor 169, Akten des preußischen Landtags.
3. aus dem Staatsarchiv (StA) Koblenz:
Abt. 402, Akten des Oberpräsidiums der Provinz Großherzogtum Niederrhein,
Abt. 403, Akten des Oberpräsidiums der Rheinprovinz,
Abt. 441, Akten der Regierung Koblenz.
4. aus dem Staatsarchiv (StA) Düsseldorf:
Akten des Oberpräsidiums der Provinz Jülich-Cleve-Berg (zitiert: Oberpräsi. Köln),
Akten der Regierung Düsseldorf,
Akten der Regierung Köln,
ehemaliges Archiv der Provinzialstände (zitiert: Provinzialarchiv).
5. aus dem Historischen Archiv der Stadt Köln:
Bestand VII, Akten der Stadtverwaltung.

II. Gedruckte Quellen:

1. Gesetze, Parlamentsberichte, amtliche Veröffentlichungen
Aktenstücke, betreffend das Bündnis vom 26. Mai und die deutsche Verfassungsangelegenheit.
Bd. I. 1849.
Amtsblatt der königlichen Regierung zu Köln. Jahrgänge 1822 — 1826.
Beiträge zur Statistik der königl. preußischen Rheinlande, aus amtlichen Nachrichten zusammengestellt. 1829.
Bericht des 2. Ausschusses des 7. rheinischen Provinziallandtags über den Entwurf einer Gemeindeordnung. 1843.
Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Konstituierenden Nationalversammlung in Frankfurt, herausgegeben auf Beschluß der Nationalversammlung durch die Redaktionskommissionen und in deren Auftrag von Prof. F. Wigard. 9 Bde. 1848/49. (zitiert Stenogr. Ber.)
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des (preußischen) Abgeordnetenhauses. 1861.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867. 1867.
Entwurf zu einer Städte- und Communalordnung, bearbeitet vom 5. Ausschusse des Rheinischen Provinziallandtags, vorgetragen und genehmigt 27. Dezember 1826 und 4. Januar 1827. 1827.
Das badische Gemeindegesetz samt allen darauf Bezug habenden Gesetzen und Verordnungen . . . , herausgegeben von A. Christ. 1843.
Gemeindeordnung für die Rheinprovinz. (Entwurf und) Motive des Entwurfs. o. J. (1843).
Die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845. 1846.
Gesetzsammlung für die königlich preußischen Staaten. Jahrgänge 1808 — 1849.

Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten. 1806.

Lois annotées ou lois, décrets, ordonnances, avis du conseil d'état, herausgegeben von A. A. Carette, Bd. I, II. 1843 bis 1845.

Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit. Bd. I. Deutsches Verfassungsrecht im Zeitalter des Konstitutionalismus (1806 — 1918). 1949.

Sitzungsprotokolle des 7. rheinischen Provinziallandtags. 1844.

Sitzungsprotokolle des 8. rheinischen Provinziallandtags. 1845.

Die preußischen direkten Steuern. Bd. II. Sammlung der Gesetze und Verordnungen wegen der Klassensteuer und Gewerbesteuer, herausgegeben von F. G. Schimmelfennig. 3. Aufl. 1842.

Verhandlungen über die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz. 1. Abteilung, den vom kgl. Staatsrat begutachteten Entwurf der Gemeindeordnung und die Verhandlungen der Provinzialstände enthaltend, 2. Abteilung, die Verhandlungen der Staatsbehörden und den neuen Entwurf der Gemeindeordnung enthaltend. 1836.

Die Verhandlungen des am 11. April 1847 in Berlin eröffneten Vereinigten Landtags. 1847.

Die Verhandlungen des zum 2. April 1848 zusammenberufenen Vereinigten Landtags, zusammengestellt von E. Bleich. 1848.

2. Denkwürdigkeiten und Sammlungen von Aktenstücken und Briefen

Aktenstücke und Aufzeichnungen zur Geschichte der Frankfurter Nationalversammlung aus dem Nachlaß von Johann Gustav Droysen, herausgegeben von R. Hübner. 1924.

Benzenberg, der Rheinländer und Preuße 1815—1823. Politische Briefe aus den Anfängen der preußischen Verfassungsfrage, herausgegeben und eingeleitet von J. Heyderhoff. 1928.

Rheinische Briefe und Akten zur Geschichte der politischen Bewegung 1830 — 1850, herausgegeben von J. Hansen, Bd. I (1830 — 1845). 1919; Bd. II, 1. Teil (1845 — 1848). 1942.

Briefe und Aktenstücke zur Geschichte Preußens unter Friedrich Wilhelm III., vorzugsweise aus dem Nachlaß von F. A. v. Stägemann, herausgegeben von F. Rühl. 3 Bde. 1899-1902.

Friedrich Wilhelms IV. Briefwechsel mit Ludolf Camphausen, herausgegeben und erläutert von E. Brandenburg. 1906.

Gerlach, Ernst Ludwig v., Aufzeichnungen aus seinem Leben und Wirken, herausgegeben von J. v. Gerlach. Bd. II. 1903.

Gerlach, Leopold v., Denkwürdigkeiten aus dem Leben Leopolds v. Gerlach, nach seinen Aufzeichnungen herausgegeben von seiner Tochter. Bd. I. 1891.

Hasenclever, Josua, Erinnerungen und Briefe, herausgegeben von A. Hasenclever. 1922.

Manteuffel, Otto Frhr. v., Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten Otto Frhr. v. Manteuffel, herausgegeben von H. v. Poschinger. Bd. I. 1901.

Mevissen, Gustav, Abhandlungen, Denkschriften, Reden und Briefe, herausgegeben von J. Hansen (= Hansen, Gustav v. Mevissen. Ein rheinisches Lebensbild. Bd. II). 1906.

Radowitz, Joseph Maria v., Nachgelassene Briefe und Aufzeichnungen zur Geschichte der Jahre 1848—1853, herausgegeben von W. Möring. 1922.

Stein, Freiherr vom, Briefwechsel, Denkschriften und Aufzeichnungen, bearbeitet von E. Botzenhart. 5 Bd. VI. 1935.

Unruh, H. V. v., Erinnerungen aus dem Leben von Hans Viktor v. Unruh, herausgegeben von H. v. Poschinger. 1895.

3. Zeitungen

Frankfurter Oberpostamtszeitung. Jahrgang 1849.

Kölnische Zeitung. Jahrgänge 1842 — 1849.

Neue Preußische Zeitung (Kreuzzeitung). Jahrgang 1849.

Rheinische Volkshalle. Jahrgang 1849.

Rheinische Zeitung. Jahrgang 1842/43.

4. Bücher, Broschüren und Flugschriften

Arnim-Boitzenburg, A. H. Graf v.: Die Verheißungen des 22. März und die Verfassung vom 5. Dezember. 1849.

- Kritische Beleuchtung der rheinischen Gemeindeordnung und der Frage: Ist die Annahme der revidierten Städteordnung für die Rheinprovinz ersprießlich?, von einem rheinischen Verwaltungsbeamten. 1846.
- Benzenberg, J. F.*: Über Provinzialverfassung mit besonderer Rücksicht auf die vier Länder Jülich, Cleve, Berg und Mark. 2 Teile. 1819 — 1821.
- Benzenberg, J. F.*: Über Verfassung. 1816.
- Benzenberg, J. F.*: Die Verwaltung des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg. 1821.
- Benzenberg, J. F.*: Wünsche und Hoffnungen eines Rheinländers. 1815.
- Boost, J. A.*: Was waren die Rheinländer als Menschen und Bürger, und was ist aus ihnen geworden? 1819.
- Brewer, J. P.*: Was hat uns die jüngst vergangene Zeit gelehrt? Was dürfen wir von der zukünftigen hoffen? 1816.
- Brewer, J. P.*: Urkundliche Widerlegung der von dem ehemaligen Adel der Lande Jülich, Cleve, Berg und Mark dem Fürsten Staatskanzler überreichten Denkschrift. 1819.
- Brüggemann, K. H.*: Preußens Beruf in der deutschen Staatsentwicklung und die nächsten Bedingungen zu seiner Erfüllung. 1843.
- Bülow-Cummerow, E. v.*: Die Wahlen nach der oktroyierten Verfassung. 1848.
- Clemens*: Praktische Untersuchung der wichtigsten Tagesfragen der rheinischen Gemeindeverfassung. 1843.
- Constant, B.*: Betrachtung über Konstitutionen, über die Verteilung der Gewalten und die Bürgerschaft in einer konstitutionellen Monarchie (= *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*), übersetzt von J. J. Stolz. 1814.
- Constant, B.*: Vollständige Sammlung der über die repräsentative Regierungsform und die gegenwärtige Constitution Frankreichs herausgegebenen Werke, bildend eine Art Lehrgang der constitutionellen Politik (= *Cours de la politique constitutionnelle*), übersetzt von F. J. Buß. Bd. I. 1835.
- Dahlmann, F. C.*: Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt. Klassiker der Politik, Bd. 12. 1924.
- Denkschrift, die Verfassungsverhältnisse der Lande Jülich, Cleve, Berg und Mark betreffend. Überreicht im Namen des ritterschaftlichen Adels dieser Länder. 1819.
- Fichte, J. F.*: Einige Grundzüge zum Entwurf der künftigen deutschen Reichsverfassung. 1848.
- Görres, J.*: Gesammelte Schriften, herausgegeben von Marie Görres. 2 Bände. 1854 f.
- Görres, J.*: Gesammelte Schriften, herausgegeben im Auftrag der Görresgesellschaft. Bd. 13, Politische Schriften, herausgegeben von G. Wohlers, 1929, enthaltend:
Die Übergabe der Adresse der Stadt Koblenz und der Landschaft an S. M. den König in öffentlicher Audienz bei S. Durchlaucht dem Fürsten Staatskanzler. 1819.
Teutschland und die Revolution. 1819.
Europa und die Revolution. 1821.
In Sachen der Rheinprovinzen und in eigener Angelegenheit. 1822.
- Guizot, F.*: Die Demokratie in den neueren Gesellschaften, übertragen von M. Runkel. 1837.
- Guizot, F.*: Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel. 1820.
- Hälschner, H.*: Die preußische Verfassungsfrage und die Politik der rheinischen ritterbürtigen Autonomen. Veranlaßt durch die Verfassungsfrage von C. G. N. Rintel. 1846.
- Hansemann, D.*: Preußen und Frankreich. Staatswirtschaftlich und politisch, unter vorzüglicher Berücksichtigung der Rheinprovinz. 2. Auflage. 1833.
- Hansemann, D.*: Preußens Lage und Politik am Ende des Jahres 1830. 1845.
- Hansemann, D.*: Die politischen Tagesfragen mit Rücksicht auf den rheinischen Landtag. 1845.
- Hansemann, D.*: Das preußische und deutsche Verfassungswerk. Mit Rücksicht auf mein politisches Wirken. 1850.
- Hauer, G. v.*: Statistische Darstellung des Kreises Solingen im Regierungsbezirk Düsseldorf. Ein Beitrag zur praktischen Verwaltungskunde. 1832.
- Haxthausen, A. Frhr. v.*: Gutachten über den nach Beschluß eines königlichen Staatsrates redigierten Entwurf einer ländlichen Gemeindeordnung für die Provinzen Westfalen und Rheinland, nebst Nachtrag. 1833/34.

- Hegel, G. W.*: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Sämtliche Werke, herausgegeben von G. Lasson, Bd. VI. 2. Auflage 1921.
- Hegel, G. W.*: Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie. Sämtliche Werke, herausgegeben von G. Lasson, Bd. VII. 2. Auflage 1923.
- Heinzen, K.*: Die preußische Bürokratie. 1845.
- Heinzen, K.*: Teutsche Revolution. 1847.
- Hout, L.*: Bemerkungen zu dem Entwurf der Städte- und Communalordnung des 5. Ausschusses des Rheinischen Provinziallandtags. 1827.
- Humboldt, W.v.*: Auswahl aus seinen politischen Schriften, herausgegeben von S. Kähler. Klassiker der Politik, Bd. 6. 1922.
- Kant, I.*: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, herausgegeben von K. Vorländer. Philosophische Bibliothek, Bd. 41. 1920.
- Kant, I.*: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis. Kleinere Schriften zur Ethik, Politik und Geschichtsphilosophie, herausgegeben von K. Vorländer. Philosophische Bibliothek, Bd. 47. 1913.
- Koppe, K.*: Die Stimme eines preußischen Staatsbürgers in den wichtigsten Angelegenheiten dieser Zeit. 1815.
- Lüning, O.*: Dies Buch gehört dem Volke. 1845.
- Marées, A. v.*: Zur Verfassungsurkunde für das Königreich Preußen vom 5. Dezember. 1849.
- Marx, K.*: Werke und Schriften bis Anfang 1844, herausgegeben von D. Rjazanov; Marx-Engels, Historisch-kritische Gesamtausgabe. Bd. I. 1927/29.
- Mitschke-Collande, A. v.*: Entwurf zu einer Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung nebst einem Wahlgesetz für die erste und zweite Kammer. 1849.
- Möser, J.*: Patriotische Phantasien. Sämtliche Werke, Bd. VI. 1944.
- Müller, Adam*: Die Elemente der Staatskunst. Die Herdflamme. Bd. I. 1922.
- Mylius, A. v.*: Die heutige Gemeindeverfassung in ihren Wirkungen aufs Gemeinwohl, nebst Gedanken zu einem Entwurf für das Rheinland aus dem Gesichtspunkt eines Verwalteten. 1830.
- Norrenberg, W. A.*: Eine angestellte ernsthafte Betrachtung über das Ständewesen. 1826.
- Reichensperger, P.*: Die Agrarfrage aus dem Gesichtspunkte der Nationalökonomie, der Politik und des Rechts und in besonderem Hinblick auf Preußen und die Rheinprovinz. 1847.
- Rintel, C. G.*: Die Verfassungsfrage. 1845.
- Röder, K. D.*: Grundlagen zur deutschen Reichsverfassung. 1848.
- Schindler, H. B.*: Die Urwahlen und die Wahlgesetze vom 8. April und 6. Dezember 1848. 1849.
- Sommer, A.*: Die Auflösung der zweiten Kammer, das neue Wahlgesetz und die bevorstehenden Wahlen. 1849.
- Sparre-Wangenstein, K. P. v.*: Entwurf der Grundzüge einer Gemeindeordnung. 1823.
- Das Staatslexikon. Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, herausgegeben von K. v. Rotteck und K. Welcker. 3. Auflage 1856.
- Stahl, F. J.*: Die Revolution und die konstitutionelle Monarchie, eine Reihe ineinandergreifender Abhandlungen. 1. Auflage 1848, 2. erweiterte Auflage 1849.
- Stedmann, K.*: Beitrag zum Staatsrecht der Herzogtümer am Rheine. 1847.
- Sybel, H. v.*: Die politischen Parteien der Rheinprovinz, in ihrem Verhältnis zur preußischen Verfassung geschildert. 1847.
- Ulmenstein, H. C. v.*: Die neuesten Entwürfe zu einer Gemeinde-, Bezirks- und Departementalordnung für Frankreich nebst einigen kritischen Bemerkungen. 1830.
- Ulmenstein, H. C. v.*: Die preußische Städteordnung und die französische Kommunalordnung. 1829.
- Venedey, J.*: Preußen und Preußentum. 1839.
- Venedey, J.*: 14 Tage Heimatluft. 1847.
- Viebahn, I. G. v.*: Statistik und Topographie des Regierungsbezirks Düsseldorf. 1836.
- Wülffing, Fr.*: Der von der preußischen Regierung vorgelegte Entwurf nebst Grundzügen einer Gemeindeordnung historisch und kritisch beleuchtet. 1849.
- zum *Bach, C. A.*: Ideen über Recht, Staat, Staatsgewalt, Staatsverfassung und Volksvertretung mit besonderer Beziehung der letzten auf die preußischen Rheinprovinzen. 1817.

Darstellungen :

- Bachem, C.*: Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumsparlei. Band I. 1927.
- Bagge, D.*: Les Idées politiques en France sous la Restauration. 1952.
- Bär, M.*: Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815. Publikationen der Gesellschaft für rheinische Geschichtskunde, Bd. 35. 1919.
- Becker, W.*: Die Presse des deutschen „wahren“ Sozialismus in der Bewegung der vierziger Jahre. Phil. Diss. Bonn. 1921.
- Bergengrün, A.*: David Hansemann. 1901.
- Blase, A. W.*: Die Einführung konstitutionell-kommunaler Selbstverwaltung im Großherzogtum Baden. Abhandlungen zur mittleren und neueren Geschichte 82. 1938.
- Bornhak, K.*: Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. Bd. III. 1886.
- Borries, K.*: Kant als Politiker. 1928.
- Botzenhart, E.*: Die Staats- und Reformideen des Freiherrn vom Stein. 1927.
- Bredt, J. V.*: Die Verfassung der reformierten Kirche in Kleve-Jülich-Berg-Mark. Beiträge zur Geschichte der reformierten Kirche 2. 1938.
- Buchheim, K.*: Die Geschichte der Kölnischen Zeitung, ihrer Besitzer und Mitarbeiter. Bd. II (1831 — 1850). 1930.
- Buchheim, K.*: Die Stellung der Kölnischen Zeitung im vormärzlichen rheinischen Liberalismus. Beiträge zur Kultur- und Universalgeschichte 27. 1914.
- Caspary, A.*: Ludolf Camphausens Leben. 1902.
- Croon, G.*: Der rheinische Provinziallandtag bis zum Jahre 1874. 1918.
- Dietzel, H.*: Die preußischen Wahlrechtsreformbestrebungen von der Oktroyierung des Dreiklassenwahlrechts bis zum Beginn des Weltkrieges. Phil. Diss. Köln. 1934.
- Dilthey, W.*: Das 18. Jahrhundert und die geschichtliche Welt. Gesammelte Schriften, Bd. III. 2. Auflage 1942.
- Droz, J.*: Le libéralisme rhénan. 1940.
- Erlcr, G.*: Die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung, ihre Grundlagen und Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Gesetze von 1850. Jur. Diss. Münster. 1928.
- Gerlach, H. v.*: Die Geschichte des preußischen Wahlrechts. 1908.
- Gierke, O. v.*: Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. 3. Auflage 1913.
- Gierke, O. v.*: Deutsches Genossenschaftsrecht. Bd. III. 1881.
- Gneist, R.*: Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preußische Dreiklassenwahlrecht. Eine sozial-historische Studie. 1894.
- Goebell, W.*: Die rheinisch-westfälische Kirchenordnung vom 5. März 1835. 1948.
- Gothein, E.*: Verfassungs- und Wirtschaftsgeschichte der Stadt Köln vom Untergang der Reichsfreiheit bis zur Errichtung des Deutschen Reiches. 1916.
- Haake, P.*: Der preußische Verfassungskampf vor 100 Jahren. 1921.
- Hansen, J.*: Gustav von Mevissen. Ein rheinisches Lebensbild. Bd. I. 1906.
- Hasenclever, A.*: Zur Entstehung der rheinischen Provinzialstände. Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst 25. 1906.
- Hashagen, J.*: Das Rheinland und die französische Herrschaft, Beiträge zur Charakteristik ihres Gegensatzes. 1908.
- Hashagen, J.*: Der rheinische Protestantismus und die Entwicklung der rheinischen Kultur. 1924.
- Hassel, P.*: Joseph Maria v. Radowitz (1797 — 1848). 1905.
- Heffter, H.*: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. 1950.
- Hemmerle, E.*: Die Rheinländer und die preußische Verfassungsfrage auf dem ersten Vereinigten Landtag. Studien zur rheinischen Geschichte 2. 1912.
- Herrfahrdt, H.*: Das Problem der berufständischen Vertretung von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart. 1921.
- Heyderhoff, J.*: Johann Friedrich Benzenberg, der erste rheinische Liberale. 1909.
- Hugemann, A.*: Die Entwicklung der ersten Kammer in der preußischen Verfassung. Jur. Diss. Greifswald. 1912.

- Jacobson, H. F.*: Geschichte der Quellen des evangelischen Kirchenrechts der Provinzen Rheinland und Westfalen mit Urkunden und Regesten. 1844.
- Kann, L.*: Die rheinische Adressenbewegung in der preußischen Verfassungsfrage. Phil. Diss. Bonn. 1920.
- Kolvenbach, I.*: Bonn 1814 — 1848. Bonner Geschichtsblätter 7. 1954.
- Kopstadt, H.*: Hermann von Beckerath. Ein Lebensbild. 1875.
- Kraus, E.*: Ernst v. Bülow-Cummerow, ein konservativer Landwirt und Politiker des 19. Jahrhunderts. Phil. Diss. Berlin. 1937.
- Landsberg, E.*: Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft. Bd. III. 1910.
- Landsberg, E.*: Friedrich Karl von Savigny. Allgemeine Deutsche Biographie Bd. 30. 1890.
- Leisewitz, C.*: Wilhelm Adolf Lette. Allgemeine Deutsche Biographie Bd. 18. 1883.
- Löwenstein, J.*: Hegels Staatsidee, ihr Doppelgesicht und ihr Einfluß im 19. Jahrhundert. Philosophische Forschungen Bd. IV. 1927.
- Mähl, H.*: Die Überleitung Preußens in das konstitutionelle System durch den zweiten Vereinigten Landtag. Historische Bibliothek Bd. 23. 1909.
- Mayer, G.*: Die Anfänge des politischen Radikalismus in Preußen. Zeitschrift für Politik 6. 1913.
- Mayer, G.*: Die Junghegelianer und der preußische Staat. Historische Zeitschrift 121. 1920.
- Meier, E. v.*: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert. Bd. I. 1907.
- Meier, E. v.*: Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 1680 — 1866. Bd. II. 1899.
- Meinecke, F.*: Radowitz und die deutsche Revolution. 1. Auflage 1913.
- Meyer, G.*: Das parlamentarische Wahlrecht, herausgegeben von G. Jellinek. 1901.
- Mönckmeier, F.*: Die Rhein- und Moselzeitung. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der katholischen Presse und des politischen Katholizismus in den Rheinlanden. Studien zur rheinischen Geschichte 4. 1912.
- Most, O.*: Geschichte der Stadt Düsseldorf. Bd. II. 1921.
- Nathan, H.*: Preußens Verfassung und Verwaltung im Urteil rheinischer Achtundvierziger. Studien zur rheinischen Geschichte 3. 1912.
- Ott, S.*: Die politischen Anschauungen Johann Carl Bertram Stüves und ihre Beeinflussung durch Justus Möser. Phil. Diss. Tübingen. 1933.
- Pertz, G. H.*: Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein. Bd. V und VI. 1854—1855.
- Petersdorff, H. v.*: Graf A. von Alvensleben-Erxleben. Historische Zeitschrift 100. 1908.
- Philippson, J.*: Über den Ursprung und die Einführung des allgemeinen, gleichen Wahlrechts in Deutschland. Abhandlungen zur mittleren und neueren Geschichte 52. 1913.
- Pouthas, Ch.-H.*: Guizot pendant la Restauration. Préparation de l'homme d'État (1814—1830). 1923.
- Reppen, K.*: Märzbewegung und Maiwahlen des Revolutionsjahres 1848 im Rheinland. Bonner historische Forschungen 4. 1955.
- Die Rheinprovinz 1815 — 1915. Hundert Jahre preußischer Herrschaft am Rhein, herausgegeben von J. Hansen. 2 Bände. 1917.
- Richter, A. L.*: Die evangelischen Kirchenordnungen des 16. Jahrhunderts. o. J.
- Rieker, K.*: Grundsätze reformierter Kirchenverfassung. 1899.
- Ritter, G.*: Stein. Eine politische Biographie. 2 Bände. 1931.
- Rogge, W.*: Die Gemeinde Wupperfeld. Ein Bild aus der evangelischen Kirche des Rheinlandes. 1877.
- Rolf, G.*: Die rheinische Landgemeindeverfassung seit der französischen Zeit. 1912.
- Schapiro, J. S.*: Liberalism and the Challenge of Fascism. Social Forces in England and France (1815-1870). 1949.
- Schilfert, G.*: Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der deutschen Revolution 1848/49. 1952.
- Schnabel, F.*: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. 4 Bde. 2. Auflage 1948 ff.
- Seitz, J.*: Entstehung und Entwicklung der preußischen Verfassungsurkunde 1848. Jur. Diss. Greifswald. 1909.
- Smend, R.*: Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts. 1912.

- Stein, L. v.:* Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreich. 2. Auflage 1848.
- Steinbach, F., und Becker, E.:* Die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Rheinisches Archiv 20. 1932.
- Stern, A.:* Die preußische Verfassungsfrage und die Rundreise von Altenstein, Klewitz, Beyme 1817. Deutsche Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 9. 1893.
- Stoll, A.:* Friedrich Carl von Savigny, Ministerzeit und letzte Lebensjahre 1842 — 1861. 1939.
- Ströbe, K.:* Die gesetzgeberische Entwicklung der Gemeindeverfassung in Baden. Jur. Diss. Freiburg. 1894.
- Stüve, G.:* Johann Carl Bertram Stüve nach Briefen und persönlichen Erinnerungen. Bd. II. 1900.
- Tecklenburg, A.:* Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789. 1911.
- Teichmann:* Maximilian Karl Friedrich Wilhelm Grävell. Allgemeine Deutsche Biographie Bd. 9. 1879.
- Treitschke, H. v.:* Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. 5 Bände. 10. Auflage 1918 — 1920.
- Troeltsch, E.:* Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen. Gesammelte Schriften Bd. I. 1912.
- Utermann, K.:* Der Kampf um die preußische Selbstverwaltung im Jahre 1848. Phil. Diss. Berlin. 1937.
- Valentin, V.:* Geschichte der deutschen Revolution 1848/49. 2 Bände. 1930/31.
- Wagner, F.:* Der Liberale Benjamin Constant. Zur Geschichte seines politischen Wesens. Phil. Diss. München. 1932.
- Wahl, A.:* Beiträge zur deutschen Parteiengeschichte im 19. Jahrhundert. Historische Zeitschrift 104. 1910.
- Weber, K.:* Die Geschichte der rheinischen Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845. Jur. Diss. Bonn. 1924.
- Wegener, A.:* Die vorparlamentarische Zeit Peter Reichenspergers 1810 — 1847. Phil. Diss. Bonn. 1930.
- Wolfstieg, K.:* Wer ist der Vater des Dreiklassenwahlrechts? Preußische Jahrbücher 164. 1916

INHALTSÜBERSICHT

| | |
|---|-----|
| Einleitung: Ideengeschichtliche und soziale Voraussetzungen | 5 |
| I. Teil: Wahlrechtsanschauungen im Rheinland 1815 — 1840 | |
| 1. Abschnitt: Erörterungen in der Publizistik | |
| a) Der Einfluß der rationalistischen Wahlrechtstheorie | 11 |
| b) Der Einfluß der organischen Staatslehre Burkes und des Wahlrechts der reformierten Kirche im Rheinland | 18 |
| c) Der Einfluß der Romantik und der katholischen Soziallehre | 29 |
| 2. Abschnitt: Äußerungen in der politischen Praxis | |
| a) Rheinische Vorschläge für die Bildung der Nationalrepräsentation in der Verhandlung mit Altenstein 1817 | 35 |
| b) Rheinische Mitwirkung und Kritik am Wahlrecht für die preußischen Provinzialstände | 38 |
| c) Die Frage des Wahlrechts in den Beratungen über die rheinische Gemeindeordnung bis zum Ende des Landtags von 1833 | 44 |
| II. Teil: Wahlrechtsanschauungen im Rheinland in der politischen Bewegung der vierziger Jahre | |
| 1. Abschnitt: Erörterungen in der Publizistik | |
| a) Die Wahlrechtstheorie des großbürgerlichen Liberalismus | 62 |
| b) Der Einfluß Hegels | 77 |
| c) Die Wahlrechtstheorie des politischen Katholizismus | 86 |
| 2. Abschnitt: Wahlrechtsfragen in den Verhandlungen der rheinischen Landtage 1843 und 1845 und des Vereinigten Landtags 1847 | |
| a) Die Verhandlungen über das Kommunalwahlrecht bis zum Erlaß der Gemeindeordnung von 1845. | 92 |
| b) Die Bemühungen um die Reform des Landtagswahlrechts | 103 |
| c) Das Wahlrecht in den Debatten über die Einführung einer Verfassung und auf dem 1. Vereinigten Landtag | 110 |
| III. Teil: Der Gedanke des allgemeinen, ungleichen Wahlrechts in Preußen 1848/49 | |
| a) Pläne für ein allgemeines, ungleiches Wahlrecht und ihr Scheitern bis zur Oktroyierung der Verfassung. | 115 |
| b) Die Reaktion auf das Wahlgesetz vom 6. Dezember 1848 und die Einführung des Dreiklassenwahlrechts | 127 |
| Schluß | 149 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | 151 |
| Personenverzeichnis | 161 |

PERSONENREGISTER

- Aldenhoven, Franz 104, 109, 140 ff.
 Alletz, Edouard 67
 Altenstein, Karl Frh. vom Stein zum 36
 Alvensleben-Erxleben, Albrecht Graf v.
 139 ff., 143
 Aristoteles 5, 30
 Arndt, Ernst Moritz 21, 108
 Arnim-Boitzenburg, Adolf Heinrich Graf
 v. 93 f., 100 f., 119 ff., 123, 128 ff.,
 132, 137, 140 f., 143
 Auerswald, Alfred v. 121, 126
- Bassermann, Friedrich Daniel 133
 Bauer, Bruno 84
 Bauer, Edgar 84
 Baum, Gerhard 97
 Benzenberg, Johann Friedrich 19 ff.,
 29, 35 f., 39 ff., 49 f., 53, 56, 63, 76, 150
 Beckerath, Hermann v. 26, 64, 74, 92,
 95, 97 f., 101, 103 f., 106 f., 110 f., 114,
 116, 118, 133, 146
 Beust, Friedrich Ferdinand Graf v. 148
 Bianco, Franz Joseph v. 111
 Bismarck, Otto Fürst v. 123
 Bodelschwingh-Velmede, Ernst v. 94,
 100 ff., 115
 Bonin, Gustav v. 139
 Boost, Johann Adam 18
 Boyen, Hermann v. 101
 Brandenburg, Friedrich Wilhelm Graf v.
 126, 144
 Breuning (Regierungsrat) 37
 Brewer, Johann Paul 15 f., 18, 22, 49
 Brüggemann, Karl Heinrich 79 ff., 83,
 91, 117, 122, 130 f., 150
 Brünneck, Karl Otto Magnus v. 136
 Bülow-Cummerow, Ernst v. 129, 144
 Burke, Edmund 5 f., 18 ff., 34, 88
- Calvin, Johann 26 f.
 Camphausen, Ludolf 26, 64, 74, 92, 97 f.,
 104, 106, 110 ff., 116 ff., 121 ff., 135,
 146
 Caspers, Philipp Jakob 115 f.
 Cicero, Marcus Tullius 10, 47, 62
 Claessen, Heinrich Joseph Anton 117,
 122
 Condorcet, Marie Jean Antoine Marquis
 de 21, 24, 51, 120
- Constant, Benjamin 13, 17, 19, 21 ff.,
 66
- Dahlmann, Friedrich Christoph 73, 108,
 114, 121
 Dante Alighieri 30 ⁹⁵
 Diergardt, Friedrich 97, 99
 Dieterici, Karl Friedrich Wilhelm 134
 Duesberg, Franz v. 93 f.
 Duncker, Max 147
- Engels, Friedrich 117
- Fasbender (Regierungsrat) 93 f., 100
 Flemming, Maximilian 96 f.
 Frensdorff, Emil 136
 Friedrich Wilhelm III. 15, 38, 63
 Friedrich Wilhelm IV. 63, 71, 84, 100,
 102, 104, 110, 112, 118, 122 f., 126 f.,
 134, 143, 146, 149
 Fries, Jakob Friedrich 11
- Gerlach, Ernst Ludwig v. 126, 134, 137,
 141 f.
 Gerlach, Leopold v. 139 f.
 Gneisenau, August Graf Neithardt v. 25
 Gneist, Rudolf v. 139 f., 142
 Görres, Joseph 29 ff., 39, 50, 63, 76,
 86, 90, 112
 Gottschalk, Andreas 117
 Grävell, Maximilian Karl Friedrich
 132 f., 142
 Guizot, Francois Pierre Guillaume 66 ff.
- Hälschner, Hugo 81, 83, 117, 150
 Haller, Karl Ludwig v. 88
 Hansemann, David 26, 55, 57, 64 ff.,
 78, 82 f., 91, 98 f., 104, 107 ff., 111 ff.,
 118, 120 ff., 124 ff., 127, 140 f., 143,
 146 f.
 Hardenberg, Karl August Fürst v. 14,
 19 f., 34 f., 38
 Harrassowitz (Abg. der preuß. National-
 versammlung) 126
 Hasenclever, Josua 28
 Hauer, Georg v. 51, 56, 62, 93
 Haw, Wilhelm Georg Nikolaus 56, 60,
 62

- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 17,
77 ff., 81 ff., 88, 91
Heinzen, Karl 84 f.
Herder, Johann Gottfried 5
Heydt, August Frh. von der 26, 64, 92,
96 f., 104, 106 f., 113, 126, 143 f.
Hommer, Josef Ludwig v. 36
Hout, Ludwig 17, 49, 57 f.
Hüffer, Wilhelm Anton 113
Humboldt, Wilhelm v. 14, 25, 38
- Ingersleben, Karl Heinrich Ludwig Frh.
v. 52
- Jacobi, Georg 53, 57, 62, 97
Jahn, Friedrich Ludwig 21
John, Friedrich August 36 f.
- Kaiser, Franz Anton 96
Kamp, Johann Heinrich 56
Kant, Immanuel 5, 11 f., 15, 17, 88
Koppe, K. 18 f., 22, 49 f.
Kühlwetter, Friedrich Christian v. 56
- Ladenberg, Adalbert v. 93, 134, 143 f.
Langen (Appellationsgerichtsrat) 36
Lensing, Giesbert 60, 96 f., 108
Lerchenfeld, Maximilian Josef Graf v.
148
Lette, Wilhelm Adolf 132 ff., 146
Leyen, von der (Fabrikant) 43
Loë, Max Frh. v. 96, 104, 110 ff.
Louis Philippe, König der Franzosen 66
- Mager, Karl 79 f.
Manteuffel, Otto Frh. v. 125, 135 ff.,
138 ff., 143 ff.
Martignac, Jean Baptiste Vicomte de
17, 57
Marx, Karl 77 f., 84 f., 117
Mathy, Karl 133
Merkens, Heinrich 44, 54, 59, 97
Meviassen, Gustav 64, 75 ff., 81, 83, 91,
104, 114 ff., 117 f., 122, 146, 150
Mitschke-Collande, August v. 136
Möser, Justus 5 f., 19 ff., 23 f., 26, 34,
40, 88
Mohr, Peter Ludwig 96, 113
Monheim, Peter Joseph 43
Müller, Adam 34
Mylius, Anton Frh. v. 56 f.
- Napoleon I. 22
Norrenberg, Wilhelm Anton 43
- Pestel, Philipp v. 55, 94
Pfuel, Ernst Heinrich Adolf v. 128
Potthoff, Josef Gerhard 60, 62
- Rabe, Arnold v. 144
Radowitz, Joseph Maria v. 147 ff.
Raumer, Friedrich v. 133
Reichensperger, August 133, 146
Reichensperger, Peter 30, 86, 88 ff., 117,
150
Ricardo, David 13
Rintel, Gustav 86 f.
Rintelen, Wilhelm 126
Ritz, Wilhelm 51, 93
Roß, Wilhelm Johann Gottfried 27
Rotteck, Karl v. 14
Rousseau, Jean Jacques 16 f., 84
Royer-Collard, Pierre Paul 67
Rutenberg, A. 84
- Salm, Joseph Franz Maria Fürst zu 43
Sandt, Gottfried v. 43
Savigny, Friedrich Carl v. 101, 142 f.
Schaper, Justus Wilhelm Eduard v. 94,
102
Schelling, Friedrich Wilhelm Joseph 11
Scherer, Jacob 140 f.
Schiller, Friedrich 17
Schlosser, Friedrich 34 f., 39, 86
Schnabel, Heinrich 51
Schwerin-Putzar, Maximilian Graf v.
121, 132
Selchow, Werner v. 132
Servius Tullius 133, 142
Sethe, Christoph Wilhelm Heinrich 36,
55
Sieyès, Emmanuel Joseph Abbé 22, 58
Simons, Ludwig 144
Sismondi, Jean Charles Léon Simonde de
88
Solms-Laubach, Friedrich Ludwig Graf v.
35
Sparre-Wangenstein, Karl Philipp Theo-
dor v. 16, 49, 57
Stägemann, Friedrich August v. 20
Stahl, Friedrich Julius 88, 91, 126, 128,
136
Stedmann, Karl 113, 116
Stein, Karl Frh. vom 6, 16, 18, 33 ff.
Stein, Lorenz v. 68, 76
Strotha, Karl v. 144
Stüve, Johann Karl Bertram 148
Sybel, Heinrich v. 64, 71 ff., 77, 104,
108, 114
Sybel, Heinrich Philipp Ferdinand v.
51, 108, 111

Tellkampf, Johann, Louis 132
Thadden-Trieglaff, Adolf v. 123
Tocqueville, Alexis de 88

Uhden, Karl Albrecht Alexander 102
Uhden (Bürgermeister) 125
Ulmenstein, Christian v. 17 f., 49 f., 57,
62

Veit, Moritz 132
Venedey, Jakob 82 f.

Waldeck, Benedikt Franz 142
Wantrup, Ludwig 129
Wiest, Wilhelm 132
Willich, August v. 117

zum Bach, Karl Adolf 11 ff., 16, 18,
22, 39, 49, 63, 71