

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 85

Das Zensuswahlrecht

Erscheinungsformen, Begründung und Überwindung
am Beispiel Frankreichs und Deutschlands

Von

Anna-Lena Strelitz-Risse



Duncker & Humblot · Berlin

ANNA-LENA STRELITZ-RISSE

Das Zensuswahlrecht

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 85

Das Zensuswahlrecht

Erscheinungsformen, Begründung und Überwindung
am Beispiel Frankreichs und Deutschlands

Von

Anna-Lena Strelitz-Risse



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Wintersemester 2017/2018
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0553
ISBN 978-3-428-15407-4 (Print)
ISBN 978-3-428-55407-2 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85407-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit entstand im Wesentlichen während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht von Herrn Prof. Dr. Horst Dreier an der Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg und wurde im Wintersemester 2017/18 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg als Dissertation angenommen.

Mein ganz herzlicher Dank gebührt zunächst Herrn Prof. Dr. Horst Dreier, meinem Doktorvater, der durch seine Vorlesungen und Seminare mein Interesse für rechtsphilosophische Fragestellungen weckte und mir die Möglichkeit gab, an seinem Lehrstuhl als wissenschaftliche Mitarbeiterin arbeiten und promovieren zu dürfen. Er hat die Entstehung der Arbeit nicht nur stetig gefördert und begleitet, ohne die wertvollen Erfahrungen, die ich als Lehrstuhlmitarbeiterin bei ihm sammeln durfte, würde es die Arbeit in ihrer jetzigen Form wohl nicht geben. Vielen herzlichen Dank für die lehrreichen wie schönen Jahre.

Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Dietmar Willoweit danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und seine konstruktiven Anregungen für die Veröffentlichung.

Großer Dank gilt zudem meinen Eltern und meinem Bruder. Für ihre liebevolle Begleitung und Unterstützung auf meinem bisherigen Lebensweg und insbesondere auch bei Erstellung dieser Arbeit. Sie haben den Fortgang der Arbeit stets mit Interesse verfolgt und mir unverzichtbaren Rückhalt und Zuspruch gegeben. Herzlich bedanken möchte ich mich bei meinen Eltern auch für die finanzielle Unterstützung bei den Druckkosten.

Ganz besonders danken möchte ich schließlich meinem Ehemann, Herrn Dr. Markus Risse. Nicht nur für seinen unermüdlichen Einsatz bei der Erstellung dieser Arbeit, sei es durch mehrfaches Korrekturlesen, konstruktive Anmerkungen und Kritik oder technische Unterstützung, sondern vor allem für seine Ermutigung, seine bedingungslose Unterstützung und Liebe. Dafür, daß er nicht nur bei der Erstellung dieser Arbeit, sondern immer an meiner Seite ist.

Fulda, im Mai 2018

Anna-Lena Strelitz-Risse

Inhaltsübersicht

Teil 1

Grundlagen und Begriffsklärung 23

Kapitel 1 Grundlagen	23
Kapitel 2 Begriffsklärung	34

Teil 2

Erscheinungsformen, Begründung und Überwindung des Zensuswahlrechts in Frankreich 39

Kapitel 1 Paradigmenwechsel von der ständisch gegliederten Feudalgesellschaft zum privilegienfreien Verfassungsstaat	39
Kapitel 2 Das Zensuswahlrecht in zentralen Dokumenten der Revolutionszeit als Ausdruck einer Kontrafaktizität des Gleichheitspostulats	47
Kapitel 3 Radikalisierung der Gleichheitsforderung und Durchsetzung des allge- meinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf dem Papier in der zwei- ten Phase der Revolution	99
Kapitel 4 Siegeszug der Demokratieskeptiker und Rückkehr des Zensus	109
Kapitel 5 Renaissance des Zensusgedankens mit ungeahnten Dimensionen nach der Revolutionszeit	116
Kapitel 6 Konservierung einer politischen Hegemonialstellung der elitären Bour- geoisie durch das Zensuswahlrecht	127
Kapitel 7 Endgültige Überwindung des Zensusprinzips durch Einführung des all- gemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts 1848	142

Teil 3

Erscheinungsformen, Begründung und Überwindung des Zensuswahlrechts in Deutschland 156

Kapitel 1 Das Zensuswahlrecht als Bestandteil der Steinschen Städteordnung von 1808 und der Verfassungen von Westfalen und Bayern 1807/08	156
Kapitel 2 Etablierung des Zensus als konstante Größe des Verfassungslebens im Vormärz	202

Kapitel 3	Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf dem Papier durch die Frankfurter Reichsverfassung vom 12. April 1849	236
Kapitel 4	Deutschland in der Zeit von der Reichsgründung bis zur Weimarer Republik (1871–1918): Die Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf Reichsebene	249
Kapitel 5	Das Preußische Dreiklassenwahlrecht (1849–1918) als ungleiches Wahlrecht par excellence	278
<i>Teil 4</i>		
	Schlußbetrachtung	397
<i>Teil 5</i>		
	Ergebnisse der Arbeit in Thesen	401
Literaturverzeichnis		409
Sachverzeichnis		456

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Grundlagen und Begriffsklärung 23

Kapitel 1

Grundlagen 23

- A. Themenstellung und Horizont der Arbeit 23
- B. Gang der Betrachtung: Zielsetzung, Leistungsfähigkeit und Methodik 32

Kapitel 2

Begriffsklärung 34

- A. Differenzierung nach unterschiedlichen Bezugspunkten des Zensus 34
- B. Differenzierung nach unterschiedlichen Ausgestaltungen des Zensus 36

Teil 2

Erscheinungsformen, Begründung und Überwindung des Zensuswahlrechts in Frankreich 39

Kapitel 1

Paradigmenwechsel von der ständisch gegliederten Feudalgesellschaft zum privilegienfreien Verfassungsstaat 39

- A. Vorgeschichte: Das Aufbrechen feudaler Strukturen durch die Krise des Ancien régime 39
- B. Das Reglement zur Wahl der Generalstände von 1789 als frühe Annäherung an ein allgemeines und gleiches (Männer-)Wahlrecht? 43
 - I. Normative Vorgaben: Der (partielle) Fortschrittsgeist des Gesetzes über die Wahl der Generalstände vom 24. Januar 1789 43
 - II. Realpolitische Umsetzung und Kritik 44
- C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus: Die Diskussion um das Wahlrecht im Dritten Stand 45

Kapitel 2

**Das Zensuswahlrecht in zentralen Dokumenten der Revolutionszeit
als Ausdruck einer Kontrafaktizität des Gleichheitspostulats** 47

A. Verdrängung einer Geburtsaristokratie durch eine Geldaristokratie	47
I. Normative Vorgaben: Teilung der Französischen Nation in Aktiv- und Passivbürger durch die Verfassung vom 3. September 1791	47
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	49
B. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus	51
I. Der innerparlamentarische Diskurs zur Rechtfertigung des Zensuswahlrechts	51
1. Die Sieyessche „Aktientheorie“ als richtungsweisender Leitfaden der Meinungsbildung in der Nationalversammlung	51
2. Die Debatten in der Nationalversammlung	56
a) Rechtfertigungsversuche der Etablierung des Zensuswahlrechts	56
b) Rechtfertigungsversuche der Etablierung eines allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts	58
aa) Kritik am Bestechlichkeitsargument unter Rekurs auf die Angewiesenheit der Armen auf „gute“ Gesetze	58
bb) Kritik am Zensus als eklatantem Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte	60
cc) Exkurs: Der Zensus der Verfassung von 1791 im Widerspruch zur Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789?	61
(1) Normative Vorgabe: Die absolute Gleichstellung der Bürger durch die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte als Credo einer neuen Zeit	61
(2) (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus in der Debatte um die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte	62
(a) Rechtfertigungsversuche der Etablierung des Zensuswahlrechts	63
(b) (Vermeintliche) Rechtfertigungsversuche der Etablierung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts	64
(3) Verstoß des Zensus der Verfassung von 1791 gegen zentrale Garantien der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ..	68
II. Der außerparlamentarische Diskurs zur Rechtfertigung des Zensuswahlrechts	76
1. Justus Möser's „Aktientheorie“ und die Begründung der privilegierten Stellung der Landeigentümer	76
a) Biographie Justus Möser's	76
b) Genese und Inhalt der Möser'schen „Aktientheorie“	78

c) Rezeption, Kritik und Weiterentwicklung der „Aktientheorie“ durch Öffnung des Systems zugunsten des Kapitaleigentums	87
aa) Rezeption durch Ludwig Timotheus Freiherr von Spittler	88
bb) Rezeption durch Franz Hermann Hegewisch	90
cc) Rezeption durch Karl von Rotteck	91
2. Die Herleitung eines Primats des Landeigentums durch die französischen Physiokraten	93
a) Die Physiokraten und ihr theoretischer Ansatz einer Sakralisierung des Eigentums	93
b) Die Sonderstellung der Grundeigentümer in der auf dem Grundeigen- tum aufbauenden Klassengesellschaft	96

Kapitel 3

**Radikalisierung der Gleichheitsforderung und Durchsetzung
des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf dem Papier
in der zweiten Phase der Revolution** 99

A. Vorgeschichte	99
B. Paradoxes Nebeneinander von radikaler politischer Gleichheit in der Theorie bei absoluter Entpolitisierung des Volkes in der Praxis	102
I. Normative Vorgaben: Die Verfassung des Jahres I (1793) als zeitgenössisch einzigartige Verkörperung von Demokratie in ihrer Reinform	102
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik: Politische Entwöhnung des Volkes trotz radikal-demokratischem Verfassungswerk?	106
C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus: Die Diskussion um die Ausgestaltung des Wahlrechts im verfassungsgebenden Konvent	107

Kapitel 4

Siegeszug der Demokratieskeptiker und Rückkehr des Zensus 109

A. Vorgeschichte	109
B. Rückbesinnung auf bürgerlich-konservierende Zielsetzungen durch die Verfas- sung des Jahres III (1795)	110
I. Normative Vorgaben: Rehabilitation des Zensus durch die Verfassung vom 23. September 1795	110
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	112
C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus: Die Diskussion um die Ausgestaltung des Wahlrechts im verfassungsgebenden Konvent	114

Kapitel 5

Renaissance des Zensusgedankens mit ungeahnten Dimensionen nach der Revolutionszeit	116
A. Vorgeschichte	116
B. Verschärfung des Zensus zur endgültigen Disziplinierung der Revolutionäre ...	121
I. Normative Vorgaben: Die Charte Constitutionnelle von 1814 und ihre Zwitterstellung zwischen Revolution und Ancien régime	121
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	122
C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus: Die Diskussion um die Ausgestaltung des Wahlrechts im verfassunggebenden Konvent	124

Kapitel 6

Konservierung einer politischen Hegemonialstellung der elitären Bourgeoisie durch das Zensuswahlrecht	127
A. Vorgeschichte	127
B. Das Zensuswahlrecht auf seinem historischen Höhepunkt unter dem „Bürger- könig“ Louis Philipp	129
I. Normative Vorgaben: Fortführung einer politischen Protegierung der wohl- habenden Landeselite durch die Charte Constitutionnelle von 1830	129
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	129
C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus: Sakralisierung der Bourgeoisie als alleiniger Trägerin der Gesellschaftsvernunft	132
I. François Guizot, die Gruppe der Doktrinäre und ihr theoretischer Ansatz einer „majorité des capables“	132
II. Die Sonderstellung des Besitzbürgertums in der auf politischer Einsichts- fähigkeit aufbauenden Klassengesellschaft	138
III. Elitäres Klassendenken als Rechtfertigung für die faktische politische Pri- viliegierung der Bourgeoisie durch den Zensus	140

Kapitel 7

Endgültige Überwindung des Zensusprinzips durch Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts 1848	142
A. Vorgeschichte	142
B. Beginn einer neuen Ära durch die Überwindung des Zensuswahlrechts	146
I. Normative Vorgaben: Die Revolutionsverfassung von 1848 und ihr mutiges Bekenntnis zum allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrecht	146
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	146

C. Exkurs: Errichtung einer autoritären Diktatur mit demokratischer Legitimation	147
I. Der im Wege von allgemeinen und gleichen Wahlen legitimierte Staatsstreich von 1851	147
II. Bestärkung der Gegner eines allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts durch den Bonapartismus	151
1. Alexis de Tocqueville und die Bedrohung durch die Demokratie	152
2. Walter Bagehot und die Gefahren einer Herrschaft der ungebildeten Masse	153
3. John Stuart Mill und die Forderung nach einem Parlament der Eliten	154
III. Resümee	154

Teil 3

**Erscheinungsformen, Begründung und Überwindung
des Zensuswahlrechts in Deutschland** 156

Kapitel 1

**Das Zensuswahlrecht als Bestandteil der Steinschen Städteordnung
von 1808 und der Verfassungen von Westfalen und Bayern 1807/08** 156

A. Vorgeschichte	156
I. Deutschlands Befreiung aus dem ständisch-feudalen Korsett durch Einflüsse der Französischen Revolution	156
1. Territoriale Auswirkungen der Französischen Revolution auf das Deutsche Reich	157
2. Strukturelle Auswirkungen der Französischen Revolution auf das Deutsche Reich	160
3. Resümee	161
II. Napoleons Expansionspolitik als Gnadenstoß für das Deutsche Reich	161
B. Der Zensus als fester Bestandteil der Steinschen Städteordnung sowie der Verfassungen Westfalens und Bayerns	165
I. Das Einkommen als Kennzeichen politisch mündiger Bürger in der Steinschen Städteordnung vom 19. November 1808	165
1. Normative Vorgaben: Der Einkommenszensus als Ausdruck des Mißtrauens gegenüber den Geringverdienern	165
2. Realpolitische Umsetzung und Kritik	167
II. Die Verfassungsentwicklung in Napoleons „Modellstaat“ Westfalen und im Königreich Bayern	169
1. Normative Vorgabe: Privilegierung der Grundbesitzer und Höchstbesteuerten durch die Verfassungen der Königreiche Westfalen und Bayern	171
2. Realpolitische Umsetzung und Kritik	173

C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus: vom und zum Steins und von Montgelas' Ode an Grundeigentümer und Höchstbesteuerte	174
I. Vom und zum Stein und seine Prämisse der Begründung einer politischen Hegemonialstellung der Grundeigentümer	175
1. Biographie des Freiherrn Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein und dessen theoretischer Ansatz	175
2. Das Grundeigentum als einzig tauglicher Maßstab einer „richtigen“ Zuteilung politischer Partizipationsrechte	178
3. Die Steinsche Theorie einer von (Grund-)Eigentümern dominierten Gesellschaft als unveränderte Fortsetzung der physiokratischen Tradition? . .	181
II. Von Montgelas und sein Urvertrauen in die politische Eignung der Höchstbesteuerten	184
1. Biographie des Grafen Maximilian von Montgelas	184
2. Theoretischer Ansatz des Reformers	185
III. Die Frage der Zuteilung politischer Partizipationsrechte im öffentlichen Diskurs des 18. und 19. Jahrhunderts	186
1. Eigentum als Garant von Selbständigkeit im öffentlichen Diskurs des ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhunderts	188
a) Immanuel Kant als Urvater der Idee eines Rückschlusses vom Eigentum auf persönliche Selbständigkeit	191
b) Renaissance des Kantischen Ansatzes einer Verknüpfung des Stimmrechts mit Selbständigkeitskriterien durch Buhle, Heydenreich und Hugo	193
2. Das Aufweichen des starren Grundeigentumserfordernisses durch die deutsche Gefolgschaft der französischen Physiokraten	195

Kapitel 2

Etablierung des Zensus als konstante Größe des Verfassungslebens im Vormärz 202

A. Vorgeschichte	202
B. Die zentrale Rolle des Zensus in den deutschen Verfassungen des Vormärz	204
I. Normative Vorgabe: Systematisierung der normativen Vorgaben nach unterschiedlichen Bezugspunkten des Zensuswahlrechts	204
1. Grundbesitz	204
a) Waldeck	204
b) Schaumburg-Lippe	205
c) Lippe	205
2. Vermögen/Einkommen	205
a) Hannover	205
b) Schwarzburg-Sondershausen	206
3. Steuerleistung	206

a) Württemberg	206
b) Großherzogtum Hessen	207
c) Sachsen-Meiningen	207
4. Mischform Grundbesitz/Vermögen (Sachsen-Weimar)	208
5. Mischform Grundbesitz/Steuerleistung	208
a) Sachsen-Altenburg	208
b) Schleswig-Holstein	209
c) Braunschweig	209
d) Nassau	210
6. Mischform Vermögen/Steuerleistung	210
a) Bayern	210
b) Baden	210
c) Kurhessen	211
d) Sachsen-Coburg	212
e) Hohenzollern-Sigmaringen	212
7. Alternativität zwischen Grundbesitz/Vermögen/Steuerleistung (Sachsen)	213
8. Resümee der Systematisierung	213
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	214
C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus	215
I. Der unerschütterliche Glaube an den Zensus im Rahmen der innerparlamentarischen Debatten um die Bayerische Verfassung von 1818	215
II. Die Suche nach dem „richtigen“ Verteilungsmaßstab politischer Partizipationsrechte in außerparlamentarischen Debatten	219
1. Die Korrespondenztheorie zur Rechtfertigung des Grundeigentums als einzig tauglichem Kriterium der Zuteilung politischer Partizipationsrechte	224
2. Aufweichen des strengen Grundbesitzerfordernisses durch Aufwertung des Kapitals in der Industrialisierung	225
3. Die Korrespondenztheorie zur Rechtfertigung der Steuerleistung als einzig tauglichem Kriterium der Zuteilung politischer Partizipationsrechte	229
III. Resümee	234

Kapitel 3

**Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts
auf dem Papier durch die Frankfurter Reichsverfassung
vom 12. April 1849**

236

A. Vorgeschichte	236
B. Normative Erscheinungsformen des Zensus und ihre realpolitische Umsetzung	239
I. Normative Vorgabe: Überwindung des Zensus durch das allgemeine und gleiche (Männer-)Wahlrecht	239

II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	240
C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung der Verteidigung/Ablehnung des Zensus: Innerparlamentarische Debatte um ein beschränktes Wahlrecht	240
I. Forderung einer Beschränkung des Wahlrechts durch das Selbständigkeitskriterium aus Angst vor den ungebildeten Massen an der Urne	243
II. Forderung eines unbeschränkten Wahlrechts durch Revision des Selbständigkeitskriteriums	245

Kapitel 4

Deutschland in der Zeit von der Reichsgründung bis zur Weimarer Republik (1871–1918): Die Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf Reichsebene 249

A. Vorgeschichte: Nach Scheitern in Preußen Etablierung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf Reichsebene	249
I. Bismarck und Lassalle: Ein politisch ungleiches Paar vereint im Kampf um die Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts in Preußen	250
II. Gründe für das Scheitern einer Oktroyierung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts in Preußen	252
B. Normative Erscheinungsformen des Zensus und ihre realpolitische Umsetzung .	256
I. Normative Erscheinungsformen: Überwindung des Zensus auf Reichsebene durch die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871	256
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	259
C. (Rechts-)Politische Begründung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts: Das Reichswahlgesetz als Produkt Bismarckscher Interessenpolitik?	261
I. Bismarcks unstete Haltung in der Wahlrechtsfrage als Reaktion auf wechselhafte politische Gegebenheiten	261
II. Gründe für Bismarcks (ursprüngliche) Aversion gegenüber einem allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrecht	263
III. Gründe für Bismarcks radikalen Kurswechsel hin zur (zeitweiligen) Ablehnung eines Dreiklassenwahlrechts nach preußischem Zuschnitt	265
1. Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts zur Mobilisierung konservativer Kräfte	267
2. Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts zur Eliminierung des Nebenbuhlers Österreich	268
3. Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts zur Stärkung der Hegemonialstellung Preußens im Reich	269
IV. Gründe für die Verwerfung der Bismarckschen Pläne zur Etablierung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts in Preußen	270
1. Furcht vor einer Totalrevision der preußischen Verfassung	271
2. Stärkung der Nationalliberalen als wichtigstem Bündnispartner Bismarcks .	271

3. Gefährdung des Fortbestandes des preußischen Herrenhauses als Bismarcks Ort politischen Rückhalts	272
V. Diskussion der Bismarckschen Pläne eines Staatsstreichs zur (Wieder-)Abschaffung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf Reichsebene	276

Kapitel 5

Das Preußische Dreiklassenwahlrecht (1849–1918) als ungleiches Wahlrecht par excellence 278

A. Vorgeschichte	278
I. Der doppelte Staatsstreich: Die Oktroyierung der Verfassung vom 5. Dezember 1848 als Grundlage des Dreiklassenwahlrechts	280
1. Provisorium egalitär-demokratischer Zugeständnisse	280
2. Der erste Staatsstreich: Versuch einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Oktrois durch den Notverordnungsartikel	283
3. Der zweite Staatsstreich: Die Oktroyierung des Dreiklassenwahlrechts unter Rückgriff auf die oktroyierte Verfassung	285
II. Die Vorarbeiten zur Verordnung vom 30. Mai 1849 als Ausdruck der Abwendung von egalitär-demokratischen Prinzipien	286
1. Die Vorlagen von Bülow-Cummerows und Dietericis	286
2. Die geistigen Urväter des Konzepts einer Dreiteilung der Wählerschaft nach Steuerleistung	288
B. Normative Erscheinungsformen des Zensus und ihre realpolitische Umsetzung	290
I. Normative Vorgaben: Einteilung der Wähler in drei Abteilungen nach Steuerleistung durch die Wahlrechtsverordnung vom 30. Mai 1849	290
II. Realpolitische Umsetzung und Kritik	292
1. Systemimmanente Ungerechtigkeit: Unterschiedliches Stimmgewicht durch unverhältnismäßige Verteilung der Wähler auf die drei Klassen (Beispiel Krupp)	292
2. Außerhalb des Systems liegende Ungerechtigkeiten	296
a) Taktierende Wahlkreisgeometrie der Regierung zur Absicherung ihrer Mehrheit	296
b) Provokation von Wahlboykotten von Seiten der Opposition durch Wahlmißbräuche und -manipulationen der Regierung	298
c) Geringe Wahlbeteiligung der unteren Schichten als Protest gegen das System	301
C. (Rechts-)Philosophische/politische Begründung des Zensus: Rechtfertigungsversuche einer Etablierung des Dreiklassenwahlrechts durch das Staatsministerium und die Kammern	304
I. Verteidigung des Dreiklassenwahlrechts als politische Notwendigkeit	304
II. Überlagerung der Auseinandersetzung mit dem normativen Regelungsgehalt des Dreiklassenwahlrechts durch Kompetenzfragen	307

III. Einführung des Dreiklassenwahlrechts als verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende politische Notwendigkeit?	310
D. Phänomen einer jahrzehntelangen Verteidigung des Preußischen Dreiklassenwahlrechts als anachronistischem Relikt im Deutschen Reich	311
I. Konfliktträchtiges Nebeneinander der diametral verlaufenden Wahlsysteme in Preußen und im Deutschen Reich	311
1. Forderung der Substitution des Dreiklassenwahlrechts durch ein allgemeines und gleiches (Männer-)Wahlrecht aus der Politik	312
2. Forderung der Substitution des Dreiklassenwahlrechts durch ein allgemeines und gleiches (Männer-)Wahlrecht aus der Wissenschaft	313
II. Ursachen des fast 70-jährigen Fortbestandes des Preußischen Dreiklassenwahlrechts	317
1. Die vier identitätsstiftenden Pfeiler des preußischen Elitebewußtseins ...	317
a) Preußisches Selbstbewußtsein als größter Teilstaat des Deutschen Reiches	317
b) Preußisches Selbstbewußtsein als historisch gewachsenes Phänomen .	318
c) Preußisches Selbstbewußtsein als Militärstaat	320
d) Preußisches Selbstbewußtsein als Beamtenstaat	323
2. Das Dreiklassenwahlrecht als Stütze überkommener gesellschaftlicher Herrschaftsstrukturen	324
a) Preußische Elite als Hort des Konservatismus und Bollwerk gegen Reformen	324
b) Instrumentalisierung des Dreiklassenwahlrechts zur Verteidigung der Hegemonialstellung der Landeselite	331
3. Das preußische Herrenhaus als institutioneller Unterbau der herrschenden Landeselite	334
a) Das Herrenhaus und seine institutionellen Alleinstellungsmerkmale ...	335
aa) Historie und verfassungsrechtliche Grundlagen	335
bb) Übermacht des Landadels und Kompetenzen des Herrenhauses ..	338
b) Das Herrenhaus als Konservator des Dreiklassenwahlrechts	340
c) Resümee	343
III. Das ewige Spannungsverhältnis zwischen preußischer Hegemonie und Dualismus im Reich	344
1. Unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten Preußens auf das Deutsche Reich durch Preußens verfassungsrechtlich garantierte Sonderstellung ..	347
a) Personalunion von preußischem König und deutschem Kaiser als verfassungsrechtlicher Aufhänger preußischer Hegemonie	347
b) Das deutsche Militär unter preußischem Kommando	349
c) Exkurs: Das preußische Heer als Reichsheer	350
d) Preußen als primus inter pares im Bundesrat?	351
e) Das Reichsverwaltungswesen unter preußischem Kommando	354

aa)	Rückgriff des Reiches auf den preußischen Verwaltungsapparat .	354
bb)	Schwächung der Stellung Preußens innerhalb der Reichsverwaltung durch Emanzipationstendenzen der Reichsregierung	357
f)	Resümee	358
IV.	Das Dreiklassenwahlrecht als letzte Waffe Preußens im Kampf gegen ein Aufgehen im Reich	358
1.	Preußen und das Deutsche Reich im Spannungsverhältnis wechselseitiger Interdependenzen	359
a)	Verdrängung Preußens in die Opposition durch Emanzipationsstreben des Reiches	360
b)	„Hände weg vom alten Preußen“ als Antwort auf das Unabhängigkeitsstreben des Reiches	362
c)	Das Dreiklassenwahlrecht als letztes Bollwerk des aristokratischen Obrigkeitsstaates	366
2.	Das unerbittliche Festhalten am anachronistischen Relikt Dreiklassenwahlrecht	367
V.	Der lange Weg zur Überwindung des Preußischen Dreiklassenwahlrechts . .	369
1.	Reformerische Ansätze auf Initiative der Opposition und der Regierung in Preußen	370
a)	Ausbleibende Reformbemühungen von Seiten der Opposition bis 1891	370
b)	Unaufschiebbarkeit einer Reform aufgrund der Forcierung des plutokratischen Charakters des Dreiklassenwahlrechts durch die Steuerreform 1891	371
c)	Scheitern der Wahlgesetznovelle von 1893 am Reformboykott des Herrenhauses	373
d)	Ende der Stagnation der Reformfrage durch Vorstoß der preußischen Regierung 1910	375
e)	Resümee	377
2.	Reformerische Ansätze auf Initiative des Reiches	378
VI.	Die endgültige Überwindung des Dreiklassenwahlrechts	380
1.	Vorgeschichte: Die bloße Wahlrechtsfrage wird in Kriegszeiten zur echten Lebensfrage	380
2.	(Rechts-)Philosophische/politische Argumente für und gegen ein Festhalten am Dreiklassenwahlrecht	383
a)	Die Diskussion im preußischen Staatsministerium und im Kronrat . .	383
aa)	Argumente der Befürworter einer Beibehaltung des Preußischen Dreiklassenwahlrechts	383
(1)	Angst vor einer Machtverschiebung zugunsten der Sozialdemokratie	383
(2)	Mär vom Scheitern der politischen Intention des Reichstagswahlrechts	384

(3) Verbot einer Befürwortung der Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts aufgrund der sozialen Zusammensetzung der preußischen Führungselite	385
bb) Argumente der Befürworter der Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts	385
(1) Verbot einer Ungleichbehandlung der Bürger aufgrund der Verrichtung des allgemeinen Kriegsdienstes	385
(2) Behinderung einer erfolgreichen gesamtdeutschen Politik durch ein Nebeneinander unterschiedlicher Wahlsysteme ...	386
cc) Die Abstimmung über die Wahlrechtsfrage	387
b) Die Diskussion im Abgeordnetenhaus und das Scheitern einer Einigung in der Wahlrechtsfrage	388
aa) Beginn der Debatten im Abgeordnetenhaus und erste Lesung der Reformvorlage	388
bb) Ablehnung des gleichen Wahlrechts durch die Kommission und zweite Ablehnung im Ausschuß	390
cc) Ausweglosigkeit aus der (Wahlrechts-)Krise durch erneute Ablehnung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts in der zweiten Plenarsitzung	391
dd) Endgültiges Scheitern einer Einigung in der Wahlrechtsfrage in der dritten Plenarsitzung	392
ee) Versöhnliches Ende der Wahlrechtstragödie durch Annahme des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts durch das Herrenhaus?	393
(1) Verschleppung der Wahlrechtsfrage im Herrenhaus trotz Verschärfung der Kriegslage	393
(2) Überholung des (zu) späten Reformwillens durch die sich überschlagenden Ereignisse der Revolution	394
c) Revolutionäre Überwindung des Preußischen Dreiklassenwahlrechts durch Einführung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts	395
3. Resümee	395

Teil 4

Schlußbetrachtung	397
--------------------------	-----

Teil 5

Ergebnisse der Arbeit in Thesen	401
----------------------------------------	-----

Literaturverzeichnis	409
I. Frankreich	409
1. Primärquellen	409

Inhaltsverzeichnis

21

2. Literatur bis 1848	410
3. (Sekundär-)Literatur seit 1848	411
II. Deutschland	419
1. Primärquellen	419
2. Literatur bis 1918	422
3. (Sekundär-)Literatur seit 1918	433
Sachverzeichnis	456

Teil 1

Grundlagen und Begriffsklärung

Kapitel 1

Grundlagen

A. Themenstellung und Horizont der Arbeit

„Seitdem es ein konstitutionelles Leben in Deutschland gibt und namentlich seit der deutschen Revolution ist die Verteilung des parlamentarischen Wahlrechts eine der umstrittensten Fragen unserer Verfassungspolitik geworden. Allgemeines Stimmrecht und Dreiklassenwahl, Zensus und Interessenvertretung sind seitdem Gegenstand des leidenschaftlichsten politischen Streits (...)“, so lautet rückblickend der analytische Befund des Staatsrechtlers Rudolf Smend.¹ Vor der Projektionsfläche unseres heutigen egalitär-modernen Selbstverständnisses von Demokratie stellt die Gleichheit des Wahlrechts ein in Bedeutung und Tragweite kaum zu überschätzendes, aus dem politischen Leben nicht wegzudenkendes Prinzip dar, „denn das Individuum“, so der inhaltlich übereinstimmende Kanon, „kann sich außerhalb seiner staatsfreien Sphäre in der staatlichen Zwangsgemeinschaft, der es nicht zu entrinnen vermag, allein in der Weise ein Stück Freiheit und ein Stück Selbstbestimmung wahren, daß es selber an der Bildung des Staatswillens beteiligt wird“². Als „Instrument zur Verwirklichung der Volkssouveränität“³ hat der Grundsatz der gleichen Wahl seinen Niederschlag in Art. 38 Abs.1 S.1 GG gefunden und dient der Gewährleistung der Partizipationsmöglichkeit des gesamten Volkes an der politischen Willensbildung ohne Rücksicht auf etwaige gesamtgesellschaftliche Ungleichheiten.⁴ Aber auch wenn

¹ R. Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts (1911), in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl. 1968, S. 19 (19).

² Z. Giacometti, Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte – Festrede zur 121. Stiftungsfeier der Universität Zürich, in: Jahresbericht der Universität Zürich 1953/1954, 1954, S. 3 (6).

³ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 99.

⁴ So das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, siehe nur BVerfGE 8, 51 (69); 14, 121 (132); 41, 1 (12); 51, 222 (234); 69, 92 (106). Das Gericht fährt in diesem Kontext fort, im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes sei die Gleichbewertung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahl-

Demokratie heute denkwürdigerweise mit dem Postulat des gleichen Wahlrechts im Sinne von „one man one vote“⁵ verknüpft ist⁶, darf diese Tatsache nicht darüber hinwegtäuschen, daß das bestehende Wahlsystem nichts von Natur Gegebenes, Unumstößliches ist.

Schon die naheliegende Rückbesinnung auf die deutsche Geschichte belehrt uns schnell eines Besseren: Ganz offensichtlich blickt der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) hier auf eine wesentlich längere Tradition zurück als der Satz der Wahlgleichheit.⁷ Während der Ursprung des allgemeinen Gleichheitssatzes schon im Frühkonstitutionalismus zu verorten ist – als Nachweis hierfür kann beispielsweise die oktroyierte Verfassung für das Königreich Bayern vom 26. Mai 1818⁸ bemüht werden, in der Maximilian I. Joseph seinem Volk die Zusage der „Gleichheit der Gesetze und vor dem Gesetze“ macht –, erweist es sich für die Verfassungstradition dieser Epoche als geradezu charakteristisch, eben jenen Gleichheitsanspruch nicht auch konsequent auf das Wahlrecht zu übertragen, was – vor dem Hintergrund unseres heutigen Demokratieverständnisses befremdlich – den liberalen Vorstellungen der damaligen Zeit durchaus nicht widerstrebt⁹.

rechts eine der wesentlichen Grundlagen dieser Staatsordnung und der Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 3 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) verlange, daß allen Staatsbürgern das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise gewährt würde (siehe exemplarisch BVerfGE 6, 84 [91]; 11, 351 [360 f.]; 12, 73 [77]; 13, 243 [246]; 16, 130 [138]; 41, 399 [413]; 51, 222 [234]; 69, 92 [106]; 93, 373 [376]; 95, 335 [368]; 95, 408 [417]). Heute soll das Wahlrecht „Bürger und Stimmen nicht gewichten, sondern nur zählen“, siehe *E.-W. Böckenförde*, HStR³ II, § 24 Rn. 42.

⁵ Diese heute sehr geläufige und in wissenschaftlichen Abhandlungen zur Demokratie unzählige Male bemühte Formel begegnet uns zum ersten Mal in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts im Rahmen der Forderung des allgemeinen Wahlrechts für alle erwachsenen, männlichen Bewohner Englands und taucht dann allen voran in den englischen Reformbewegungen im 19. Jahrhundert erneut auf; siehe hierzu: *D. Hilger*, Edmund Burke und seine Kritik an der Französischen Revolution, 1960, S. 136 und weiterführend *J. H. Plumb*, England in the Eighteenth Century (1714–1815), Harmondsworth 1950.

⁶ Mahnend schon *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 101 im Hinblick auf den gleichen Achtungsanspruch jeder politischen Willensäußerung, unabhängig von deren Inhalt: „Demokratie schätzt den politischen Willen jedermanns g l e i c h ein, wie sie auch jeden politischen Glauben, jede politische Meinung, deren Ausdruck ja nur der politische Wille ist, gleichermaßen achtet“, Hervorhebung i. O., A. S.

⁷ *H. Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung – Bedeutung und Grenzen wahl-systematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, 1973, S. 83.

⁸ Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern vom 26. Mai 1818, Vor I. Allgemeine Bestimmungen, Bayerisches Gesetzblatt 1818, S. 101, abgedruckt in: *E. R. Huber* (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 3. Aufl. 1978, Nr. 53 (Nr. 51), S. 155 (156); siehe hierzu auch den knappen Hinweis bei *Meyer*, Wahlsystem (Fn. 7), S. 83 f. und die ausführliche Darstellung auf S. 215 ff.

⁹ *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 2. Aufl. 1967, S. 352; *Meyer*, Wahlsystem (Fn. 7), S. 84.

Bei Immanuel Kant (1724–1804)¹⁰ beispielsweise wird die Stimmberechtigung nicht bedingungslos allen (männlichen) Einwohnern eines gewissen Alters zuteil, sondern an ein Mindestmaß von Vermögen als Ausdruck nicht nur wirtschaftlicher, sondern – viel wichtiger noch – persönlicher Selbständigkeit und mithin politischer Mündigkeit geknüpft, wenn es in seiner Schrift „Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis“ aus dem Jahre 1793 heißt: „Derjenige nun, welcher das Stimmrecht in dieser Gesetzgebung hat, heißt ein *Bürger* (*citoyen*, d. i. *Staatsbürger*; nicht Stadtbürger, *bourgeois*). Die dazu erforderliche Qualität ist außer der *natürlichen* (daß es kein Kind, kein Weib sei) die einzige: daß er *sein eigener Herr* (*sui iuris*) sei, mithin irgend ein *Eigentum* habe (wozu auch jede Kunst, Handwerk oder schöne Kunst oder Wissenschaft gezählt werden kann), welches ihn ernährt (...).“¹¹

Nicht anders läßt sich letztlich auch nur ansatzweise erklären, warum beispielsweise das Preußische Dreiklassenwahlrecht¹², das 1849 eingeführt worden war, trotz Etablierung des allgemeinen und gleichen (Männer-)Wahlrechts auf

¹⁰ Siehe hierzu ausführlich auf S. 191 ff.

¹¹ *I. Kant*, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (1793), Zweiter Abschnitt (zitiert nach der Akademie-Ausgabe, Bd. VIII, 1912, S. 295, Hervorhebungen i. O., A. S.). Zum grundsätzlichen Ausschluß der Besitzlosen, Ungebildeten und Frauen aus der „bürgerlichen Gesellschaft“ siehe exemplarisch *H.-U. Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. I, 1987, S. 238. Mit dieser Forderung, den Kreis der Wähler auf diejenigen zu begrenzen, die über ein Mindestmaß an Vermögen als Ausdruck ihrer politischen Mündigkeit verfügen, steht Kant keineswegs allein. Ganz im Gegenteil – eine derartige Argumentation ist geradezu charakteristisch für das politische Denken des liberalen Lagers im 18. und 19. Jahrhundert: So konstatiert beispielsweise auch Wilhelm Traugott Krug (1770–1842), der 1805 Kant auf seine Professur in Königsberg nachfolgte, in seinem 1818 erschienenen „System der praktischen Philosophie“ (siehe *W. T. Krug*, System der praktischen Philosophie, Bd. I, Wien 1818, S. 275, 245) ganz selbstverständlich: „Wenn von bürgerlicher Gleichheit die Rede ist, so kann darunter vernünftigerweise nichts anderes verstanden werden als die Gleichheit vor dem Gesetze, d. h. der gleiche Anspruch, den alle Glieder der bürgerlichen Gesellschaft auf den Schutz des Gesetzes und der dasselbe mit Gerechtigkeit handhabenden Staatsgewalt haben. (...) Wer also den vollen Gebrauch seiner Vernunft und Freiheit hat oder, was ebensoviel heißt, mündig und äußerlich unabhängig ist, der ist Staatsbürger in der engeren Bedeutung, die übrigen Glieder der bürgerlichen Gesellschaft aber sind nur in der weiteren. Man könnte jene auch aktive, diese passive Staatsbürger oder bloße Staatsgenossen nennen.“ Beim Göttinger Historiker Arnold Hermann Ludwig Heeren (1760–1842) heißt es ein Jahr zuvor lapidar: „Ist aber der Begriff des Eigentümers von dem des Staatsbürgers unzertrennlich, so fällt auch der Grundsatz der politischen Gleichheit über den Haufen; denn es versteht sich alsdann von selbst, daß der größere Eigentümer auch eines größeren Anteils an der Gesetzgebung genießen muß als derjenige, der weniger oder nichts hat“, *A. H. L. Heeren*, Ueber die Entstehung, die Ausbildung und den practischen Einfluß der politischen Ideen in dem neueren Europa, Kleine hist. Schr., Bd. I, Wien 1817, S. 348 f. Ein Hinweis auf diese und die zuvor zitierte Stelle findet sich u. a. bei *M. Riedel*, Art. Gesellschaft, bürgerliche, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 2, 1975, S. 719 (771 f.).

¹² Siehe hierzu ausführlich auf S. 278 ff.