

Hedwig Richter
Michael Czolkoß

Bearbeitet von Paul Schrader

Demokratie und Wahlen im 19. Jahrhundert

Kurseinheit 2:
Die große Mobilisierung?

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

1. Die Gemeinschaft der Männer in der Jahrhundertmitte	4
1.1 Wahlen in Preußen 1800-1850	6
1.1.1 Aufklärung, Republikanismus und Nationalismus im frühen 19. Jahrhundert	13
1.1.2 Die Revolution 1848/49	19
1.1.3 Hunger und „Preßfreiheit“ als Triebkräfte der Revolution	26
1.2 Die Ausweitung des Wahlrechts in den USA vor dem Bürgerkrieg	31
Exkurs: Sonderfall USA?	39
1.3 Allgemeine Wahlen in ungleichen Gesellschaften.....	40
1.3.1 Soziale Ungleichheit	40
Exkurs: Grundbesitz und seine Mobilisierung in der Sattelzeit	41
1.3.2 Ethnische Ungleichheit, gewaltgeprägte und staatsferne Räume	47
1.3.3 Die Abwegigkeit des Frauenwahlrechts	57
1.4 Fazit	62
2. Demokratie und ihre Selbstbeschränkung	67
2.1 Restauration und Dreiklassenwahlrecht in Preußen	68
2.2 Ängste und Sicherheitsbedürfnis	77
2.2.1 Der Konservatismus in Preußen und die Moderne	77
2.2.2 Vergleichende Perspektiven	81
2.3 Einhegung des Wahlvolks in den USA und Preußen	85
2.4 Konservative Aneignungen.....	91
2.5 Kriege und die Beschränkungen der Demokratie.....	100

1 Die Gemeinschaft der Männer in der Jahrhundertmitte

Landauf, landab wurde in der Mitte des 19. Jahrhunderts gewählt. In der Alten Welt und in der Neuen Welt, auf dem Land und in den Städten. In Amerika hatten sich Wahlen in einigen Regionen regelrecht zu einem Volkssport junger Männer entwickelt: Massenaufläufe, Prügeleien, viel Alkohol – und Wahlen, die oft mit der Faust oder durch Korruption entschieden wurden. Das Wahlrecht hatte sich zunehmend ausgebreitet. Spätestens um 1840 liefen Wahlen in den USA nicht länger als eine Angelegenheit von wenigen Gentlemen ab. Die Mehrheit der weißen Männer – knapp 20 Prozent der amerikanischen Gesamtbevölkerung – besaß ein Stimmrecht, und mehr und mehr Ämter wurden über Wahlverfahren besetzt. Etwa zweimal im Jahr fanden Wahlen statt.¹ In vielen Ländern Europas gab es – wie in den südwestdeutschen Staaten – ebenfalls schon in der ersten Jahrhunderthälfte ein weites Wahlrecht. Im Zuge der 1848er-Revolution brach sich der Gedanke der Massenwahlen dann überall Bahn. Zudem kletterte sowohl in Europa als auch in den USA in der Jahrhundertmitte die Wahlbeteiligung auf 60 bis 70 Prozent, teilweise sogar auf über 80 Prozent – das Maximum; mehr ist ohne Wahlpflicht in aller Regel nicht zu erreichen.²

Im folgenden Kapitel steht diese Wahlrechtserweiterung im Mittelpunkt. Beleuchtet wird dabei insbesondere, wie das Wahlrecht nun zunehmend auch von „unten“ eingefordert wurde, während es sich zu Beginn des Jahrhunderts noch eher um ein Projekt der Eliten gehandelt hatte. Bei der Analyse der Wahlrechtserweiterung will dieses Kapitel den neuen Bedeutungen und Funktionen nachgehen, die die verschiedenen Akteursgruppen nunmehr den Wahlen zuschrieben. Dabei wird abermals die Relevanz des Nationskonzepts deutlich, das in der Jahrhundertmitte zunehmend auch in mittleren und unteren Schichten Anklang fand. Nur im Windschatten der Nationalidee, die mit aufklärerischen Gedanken von Gleichheit und Freiheit verwoben war, konnte sich Massenpartizipation entwickeln. Die nationale Idee schuf die Grundlage für den – ganz und gar nicht selbstverständlichen – Gedanken, alle Männer unabhängig von ihrem Vermögen über das Mittel der Wahlen an den Staatsgeschäften zu beteiligen.

Beachtung verdient hierbei insbesondere der Umstand, dass die Wahlen in der Jahrhundertmitte tatsächlich zu einem Thema und Ereignis avancierten, die jeweils große Teile der Öffentlichkeit umtrieben und die nicht selten für Aufregung, Debatten, Streit und zum Teil auch exzessive Gewalt sorgten. Es zeigt sich mithin ein ganz anderes Bild als bei den oft „blutleer“, weitgehend emotionslos verlaufenen Stadtverordnetenwahlen im frühen 19. Jahrhundert oder bei vielen Abstimmungen mit einem *universal suffrage* im 21. Jahrhundert. 1848 kam es ganz wesentlich auf die Zuschreibungen der Wähler an und auf ihre Bereitschaft, Wahlen in ihr Weltbild zu integrieren und mit Sinn zu versehen. Dabei lassen sich neben der emotionalen Aufladung der Wahlpraxis durch die Idee der Nation zwei weitere Antriebskräfte erkennen: konkrete Interessen (häufig materieller Art) und die Konnotation der

1 Hayduk, *Gatekeepers*, S. 48; Altschuler/Blumin, *Rude Republic*, S. 58.

2 Rosanvallon, *Democracy*, S. 110; DeBats, *Hide and Seek*; Stockinger, *Dörfer und Deputierte*, S. 404 u. 598; Sperber, *Alte Revolution*, S. 14 u. 20; Edelstein, *Integrating*, S. 325; Mattmüller, *Durchsetzung*, S. 219-221; Brandt, *Demokratische Moderne*, S. 101.

Wahlen mit Männlichkeit. Diese Phänomene waren deswegen so bedeutsam, weil sie es auch den Männern der unteren Schichten erlaubten, Wahlen mit ihrer konkreten Lebenswelt zu verbinden und ihnen damit Sinn zu verleihen. Die integrierende Kraft, aber eben auch die exklusive Gewalt der Männergemeinschaft erhöhten die Attraktivität und Wertschätzung des Wahlaktes.

Doch obwohl sich das Konglomerat aus Nationsvorstellungen, materiellen Vorteilen und Männlichkeitsidealen sowohl in Preußen als auch in den USA finden lässt, spielte bei der Wahlrechtserweiterung der Nationalgedanke für Preußen eine wichtigere Rolle als in den USA, während materielle Interessen und Gewalt in den USA einen Stellenwert errangen, der für Preußen kaum denkbar war. Diese unterschiedliche Gewichtung hing mit den verschiedenen Akteursgruppen bei den Wahlen zusammen: In Preußen waren es nach wie vor die eher liberalen, reformorientierten, gebildeten Bürger der mittleren und oberen Schichten, die sich für Wahlen einsetzten, während in den USA zunehmend auch untere Schichten das Wahlszenario bestimmten. Insgesamt trugen diese Differenzen dazu bei, dass sich die Praxis der Wahlen in Preußen und den USA in keiner anderen Zeit stärker unterschied als im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts.

Hintergrund: Nation und Nationalismus³

Das Konzept der Nation entstand in Europa ab der Mitte des 18. Jahrhunderts und avancierte in der Mitte des 19. Jahrhunderts „zur wichtigsten politischen Legitimationsinstanz“. Zentral für das Nationskonzept ist die „Festlegung exklusiver Zugehörigkeit *eines jeden* Individuums zu *einer speziellen* Nation“. Die Konstruktion einer Nation ist somit ein parallel verlaufender Prozess der Inklusion und Exklusion und schafft eine Unterteilung der Menschen in ein „Wir“ und „Andere“ bzw. „Fremde“. Die Nation selbst wurde dabei als handelndes Subjekt stilisiert, damit verbunden wurde ihr ein hoher sittlich-moralischer Wert zugeschrieben.

Vor diesem Hintergrund spricht man vom Nationalismus, der die europäische Geschichte seit der Moderne prägt. Vor allem durch die Erfahrungen des Zeitalters der Weltkriege hat der Nationalismus an Legitimation verloren – seine Bedeutung ist jedoch weiterhin groß. Anders als im heutigen Alltagsgebrauch üblich soll der Begriff „Nationalismus“ (und die damit verbundenen Konzepte) hier möglichst wertfrei genutzt werden. Auf diese Weise kann die von Christian Jansen und Henning Borggräfe konstatierte „Janusköpfigkeit“ des Nationalismus erkenntnisbringend berücksichtigt werden. Denn während der Nationalismus einerseits Triebkraft für Kriege und diverse andere Formen teils brutalster Gewalt war und ist, so hat er doch auch ein konstruktives Potential. Nationalismus „vermittelt ein Gefühl von Zugehörigkeit und verspricht Gleichheit durch Einheit“. Für die Durchsetzung moderner Demokratie bildete er folglich eine maßgebliche Grundlage. Nationalismus enthält immer die Möglichkeit eines eigenen Überlegenheitsgefühls und -anspruches sowie die

³ Eine anschauliche Einführung in die Thematik bieten: Jansen/Borggräfe, Nation – Nationalität – Nationalismus.

Herabsetzung anderer Nationen. Ebenso kann er – im hier verstandenen Sinne – auf der Anerkennung der Gleichwertigkeit aller Nationen basieren.⁴

1.1 Wahlen in Preußen 1800–1850: Projekt der Elite und Aneignung durch die Bürger

Bürgerliche Wahlunlust

„Trostlose Lauheit“ herrschte in den Häusern Berlins, wenn für die Männer die Wahlen anstanden, und jede Abstimmung über die Stadtverordneten offenbarte aufs Neue die Gleichgültigkeit der Bürger.⁵ Weder die gesetzlich fixierte Wahlpflicht in der 1808 installierten Städteordnung, noch das weit gefasste Wahlrecht vermochte die Wähler zu motivieren. Von den 146.000 Berlinerinnen und Berlinern durften immerhin 9.200 Männer ihr Votum abgeben, was 7 % der gesamten Stadtbevölkerung entsprach. Wie in der ersten Jahrhunderthälfte üblich, durften allerdings nur Männer mit einem gewissen Eigentum wählen. In der Städteordnung waren das die Bürger, also Einwohner, die sich das Bürgerrecht erkaufte hatten. Zusätzlichen Anforderungen bestanden nicht, so dass der Besitzsensus für die damalige Zeit recht niedrig lag. In ganz Preußen besaßen rund 10 Prozent der Stadtbevölkerung das Wahlrecht, was 2,8 Prozent der Gesamtbevölkerung entsprach.⁶ Doch selbst die weitreichenden Kompetenzen, die den Gewählten übertragen wurden, motivierten die Bürger nicht. Die Regulierungen sahen vor, dass die Stadtverordnetenversammlung „unbeschränkte Vollmacht in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens“ erhielt (StO § 108)⁷ und dass die Bürger sowohl den Magistrat als ausführendes Organ als auch den Bürgermeister wählen konnten.

Die Durchsetzung der Städteordnung

Kurz nach dem Abzug der französischen Truppen war 1808 die preussische Städteordnung eingeführt worden. In Berlin sollte nach dem Willen des Innenministeriums der reformerische Oberpräsident Johann August Sack (1764–1831) die Stadt als Musterbeispiel für die Vorzüge dieser neuen Ordnung präsentieren.⁸ Doch noch wenige Wochen vor den ersten Wahlen, die im April 1809 stattfinden sollten, notierte Sack, dass die Öffentlichkeit einfach nicht glauben wolle, dass die ungeliebte Regulierung tatsächlich kommen werde.⁹ Die Bürger hatten andere Sorgen: Die französischen Besatzer hatten der Stadt nach ihrem Abzug einen Schuldenberg von 4,5 Millionen Talern hinterlassen, der

4 Die Zitate stammen aus: Jansen/Borggräfe, Nation – Nationalität – Nationalismus, S. 7 f. (Hervorhebungen im Original).

5 „Zur vaterländischen Literatur“, in: Vossische Zeitung (06.01.1844).

6 Stadtbewohner bildeten 28 % der Gesamtbevölkerung. Wehler, Reformära, S. 10. Neuere Zahlen belegen, dass in einigen Landstrichen rund 13 Prozent das Wahlrecht besaßen und korrigieren damit die bisher geläufige Zahl von 7 % Wahlberechtigten nach oben. Meier, Politisierung, S. 47. Siehe auch Pahlmann, Anfänge, S. 36-46; Pahlmann, Wahlverhalten, S. 122 f. Vgl. ferner den Überblick in Genschmar, Die Preussische Städteordnung, S. 7. Die Wahlberechtigung sank später, Druckschrift von Ober-Bürgermeister, Bürgermeister und Rath, Berlin 10.06.1836, in: LAB A Rep. 001-02, Nr. 2588.

7 Dieses und die folgenden Zitate aus der Städteordnung (StO) v. 19.11.1808. Die Städteordnung ist nachzulesen auf: Online-Portal Westfälische Geschichte, <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que1028.pdf>. (abgerufen 15.01.2018).

8 Pahlmann, Anfänge, S. 37 u. 44.

9 Immediat-Zeitungs-Bericht Oberprä. Sack, 09.02. u. 22.04.1809, in: Granier, Berichte, S. 355, 409.

Handel stockte, viele Menschen fanden keine Arbeit, Not und Armut lasteten oft selbst auf den besser gestellten Beamten.¹⁰ Vor diesem Hintergrund notierte der gebildete Berliner Polizeipräsident und renommierte Reformler Justus Gruner (1777–1820) im Jahre 1809 hell-sichtig: „Wir werden hier noch manche unangenehme Erfahrung durch die neue Städte-Ordnung machen. Der Grad der Bildung und eine seit Jahrhunderten unterhaltene entgegengesetzte Ansicht machen eine richtige Würdigung und Anwendung vor der Hand bei unsern Bürgern unmöglich“.¹¹

Nicht nur die Berliner wollten die Verordnung und das Wahlrecht nicht. Auch in anderen Provinzen Preußens empfand man die Wahlen als unnötig und scheute die Kosten, die eine Einsetzung der vorgesehenen Beamten mit sich bringen würde. Die alten Magistratsmitglieder wollten nicht auf ihre bisherigen Privilegien verzichten, und dass die Juden gleichberechtigt mitstimmen sollten, erschien vielen christlichen Stadtbürgern als anstößig.¹² Schließlich zogen in einigen Städten staatliche Kommissare das Wahlprozedere an sich, weil die örtlichen Amtsträger als unfähig galten und in den Augen der Obrigkeit den Geist der Städteordnung schlicht nicht verstünden.¹³

Die städtischen Abstimmungen zeugten auch in den folgenden Jahrzehnten von der „Gleichgültigkeit und Passivität“ der Bürger.¹⁴ Die städtischen Akten sind voll mit Überlegungen, wie sich die Bürgerschaft besser zur Wahl bewegen ließe.¹⁵ Doch in der Regel fehlte ein Drittel bis die Hälfte der Wahlberechtigten.¹⁶ Um die Bürger von den Vorteilen der Partizipation zu überzeugen nutzen die Reformler – eine gebildete Elite aus Adel und Bürgertum – die neuen Möglichkeiten moderner Druckerzeugnisse.¹⁷ Die liberale *Vossische Zeitung* mahnte, „den Geist“ der Städteordnung zu würdigen und kritisierte es, wenn „so Vielen es ein unerhörtes Opfer dünkt, im Laufe von drei Jahren für die Kommune einige Stunden ihre Bequemlichkeit zu

Gleichgültigkeit und Passivität der Bürger

10 Vgl. die Quellen aus der Zeit zu Beginn des Jahres 1809, in: Granier, Berichte, S. 336-572; Ribbe/Schmädeke, Berlin-Geschichte, S. 83.

11 Gruner an Staats-Minister Graf Dohna, Berlin, 17.11.1809, in: Granier, Berichte, S. 554.

12 Bericht Oberpräs. Sack an Minister des Innern Graf Dohna, Berlin, 05.04.1809, in: Granier, Berichte, S. 390; Pahlmann, Anfänge, S. 43; Mellies, Modernisierung, S. 222 f.

13 Mellies, Modernisierung, S. 222 f.; Fenske, Verwaltung in Pommern, S. 18 u. 55; Meier, Stadtbürgertum, S. 131 f. u. 143; Lancizolle, Königthum und Landstände, S. 341 u. 402; Übersicht von den Städten und deren Bevölkerung in Neu-Vorpommern, in: GStA PK I. HA Rep. 89, Nr. 14294; Unterlagen in LAG, Rep. 65c, Nr. 1645. Vgl. auch Nolte, Staatsbildung, S. 60 f.

14 Flugblatt „Die bevorstehende Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer unseres preußischen Vaterlandes“ von Dr. H. Thiele, Halle, 20.7.1849, GStA PK I. HA Rep. 90A, Nr. 3247, Bl. 235.

15 Magistrat der Stadt Berlin, z.B. Magistrat, 21.05.1835, u. Druckschrift von Ober-Bürgermeister, Bürgermeister u. Rath von Berlin, 10.06.1836, beide in LAB, A Rep. 001-02, Nr. 2588; Druckschrift von Ober-Bürgermeister, Bürgermeister u. Rath von Berlin, 05.06.1820, u. weitere Unterlagen in der Akte, LAB A Rep. 000-02-01, Nr. 29; Unterlagen in: LAB A Rep. 001-02, Nr. 2585 u. F Rep. 310 – Sammlung 1848, Nr. 1422b.

16 Bericht der Stadtverordnetenversammlung an den Magistrat, gez. Humbert, 03.07.1817, in: LAB Rep. 000-02-01, Nr. 185, Bd. 4, Bl. 19 f.

17 „Zur vaterländischen Literatur“, in: *Vossische Zeitung* (06.01.1844); Zeitungsartikel und Magistratspublikationen in LAB A Rep. 001-02, Nr. 2588; Artikel in *Spenersche Zeitung* (15.04.1809); Pahlmann, Anfänge, S. 45. Vgl. zu den Reformeliten und ihren Hoffnungen für die Städteordnung: Brief Oestereich an Schön, Braunsberg, 26.02.1810, in: GStA PK XX. HA NI Schön, T. v., (Depositum von Brünneck I) Nr. 152.

entbehren!“¹⁸ Der aufblühende Zeitungsmarkt – der von einigen Historikerinnen und Historikern als Teil einer regelrechten Kommunikationsrevolution um 1800 angesehen wird – bot generell ein wichtiges Forum, um moderne Ideen zu propagieren und um die immer wichtiger werdende nationale Gemeinschaft im „Publicum“ überhaupt verwirklichen zu können.¹⁹

„Bürokratie“ und Willkür

Die Bürger verstanden, dass es um grundsätzliche Fragen ging, um die Schaffung einer neuen Ordnung, die sie systematischer einbeziehen sollte. So riefen auch die reformerischen Homogenisierungsbestrebungen ihren Unmut hervor. Die Berliner Regierung bemühte sich um die Eindämmung der „mancherlei Auswüchse und Übelstände, die unter den gleichfalls noch herrschenden feudalen Zuständen“ bestanden²⁰ und startete alle paar Jahre eine Initiative zur freiwilligen Einführung der Städteordnung in ganz Pommern.²¹ Auch in anderen Teilen Preußens empfanden Bürger die zentralisierenden Bestrebungen als Gängelung und „prinzipmäßige[s] Gebahren der Bürokratie mit ihrer Willkür, Eigenmacht, Nichtachtung der Rechte“²² und schimpften auf „den ganzen abstracten Staatsbegriff der modernen politischen Doctrin, [...] mit allem was er an Centralisation, Codification, Nivellirungs- und Uniformitätssucht, an Despotismus der Gesetze und Mechanisirung der ganzen Rechtsordnung mit sich führt“.²³ Der Jurist Carl Wilhelm von Lancizolle erklärte, die Magistrate der Städteordnung seien „Wahlkörper“ ohne „lebendige Seele“; die „notorisch geringe Teilnahme“ an den Wahlen sei nur folgerichtig.²⁴

Der Traum gebildeter Eliten von den gleichen Bürgern

Dabei hatten die Reformer ursprünglich mit der Einführung von Wahlen recht weitgehende Hoffnungen verknüpft: Die Städteordnung definierte alle Bürger vor dem Staat als gleich (StO §§ 32-33). Gegen das „nach Klassen und Zünften sich theilende Interesse“ setzten die Reform-Eliten den Gemeinsinn der Nation. Weder Religion (auch Juden durften wählen), noch Geburt (Adel zählte nicht), noch die Zugehörigkeit zu einer Zunft bildeten das Objekt der Regierungspraxis, sondern allein das Individuum. Zwischeninstanzen wie Gutsherrschaften oder Universitäten wurden ausgeschaltet (StO § 8 u. 24). Die Wählerregistratur zeigt die

18 „Städtische Angelegenheiten“, in: Vossische Zeitung (12.06.1841); LAB A Rep. 001-02, Nr. 2588.

19 Bösch, Mediengeschichte, S. 97; Behringer, Kommunikationsrevolution.

20 So beschrieb es ein Richter in Greifswald. Im Rückblick berichtet von Temme, Augenzeugenberichte, S. 113.

21 Trotzdem fand der Homogenisierungsprozess für die Verfassungen in den Pommerschen Städten erst im 20. Jahrhundert ein Ende. Siehe die Übersicht in: Referat betreffend die Änderung der Verfassung der Städte Neuvorpommerns und Rügens, ca. 1912, in: LAG Rep. 65C, Nr. 1667; zu den Homogenisierungsbestrebungen siehe Unterlagen in: GStA PK I. HA Rep. 89, Nr. 14294 u. Nr. 14295; LAG Rep. 65c, Nr. 1647 und Nr. 1651. Das Ministerium des Innern ging sogar einem anonymen Schreiben aus Greifswald nach, in dem behauptet wurde, das Stadtbürgertum wolle die Städteordnung, doch Magistrat und Bürgervertretung, die allesamt verfilzt seien, verweigerten dies. Inwiefern das zutreffend ist, bleibt unklar; das anonyme Schreiben gehört zu den wenigen positiven Einschätzungen der Städteordnung außerhalb der Reformbürokratie: Minister des Innern an Königl. Regierung zu Stralsund, Berlin, 02.05.1831, in: LAG Rep. 65c, Nr.1633, 1831-1847, Bl. 19-24 (mit dem angehängten Schreiben des Anonymus vom 24.03.1831). Siehe auch Regierungsunterlagen aus Berlin und Stralsund in der Akte u. in Rep. 65c, Nr. 1 u. Nr. 1636 (LAG). Vgl. ferner Stamm-Kuhlmann, Pommern, S. 371 f.

22 So erinnerte sich Jahrzehnte später Temme, Augenzeugenberichte, S. 121.

23 Lancizolle, Über Königthum und Landstände, S. 525.

24 Lancizolle, Über Königthum und Landstände, S. 344-346; vgl. auch S. 216, 341-346 u. 351-353.

Konzentration auf den individuellen Bürger, seinen Namen, seinen Wohnort, seinen Beruf.²⁵ Die Idee von der Gleichheit ermöglichte es, die Menschheit ganz neu, nämlich rational zu ordnen, und sie gestattete die Vorstellung, dass sich die (grundsätzlich gleichen Menschen) nicht durch Geburt und Adel, sondern durch Leistung und Besitz auszeichnen konnten. Die „ganze Nation“ der Gleichen, das waren wie auch in den anderen westlichen Ländern dieser Zeit jedoch lediglich die „freyen Eigenthümer“.²⁶

In dieser Perspektive galten die Wahlen als derjenige Akt, der die zuvor verstreute Gruppe der Freien und Gleichen zusammenführen und ein Bewusstsein gemeinsamer Zugehörigkeit schaffen sollte. Nach den Vorstellungen der Vordenker dieser Epoche sollten Wahlen in den Kirchen stattfinden; gesäumt von einträchtigem Gesang erbaulicher Lieder und einer Predigt, die den Charakter des Ereignisses als würdige Zusammenkunft Steuern zahlender Männer unterstrich. Die Reformer dachten an die Gefühle der Wähler, sie wollten sie mit dem Wahlakt zu feierlicher Stimmung erheben. Da bei den ersten Wahlen alle 102 Stadtbezirke auf einmal wählten, jedoch nur 22 Kirchen zur Verfügung standen, musste die Wahl an fünf Tagen stattfinden, vom 18. bis 22. April 1809.²⁷

**Wahlen als
Gemeinschaft
stiftendes Ereignis**

Für die Wahlpredigten vor dem Wahlakt hatte man die renommiertesten Geistlichen gewonnen.²⁸ Nach dem Gottesdienst, wie man ihn allgemein nannte, wurden alle Nicht-Wahlberechtigten hinausgebeten und die Kirchentüren geschlossen. Der Wahlvorstand, ein Vertreter des Magistrats, schritt nun zum Altar und verlas die entscheidenden Paragraphen der Städteordnung.²⁹ Mit Hilfe der Bürgerrolle stellte er die Identität der Anwesenden fest, indem er die Namen der verzeichneten Bürger vortrug. Jeder Wähler durfte Kandidatenvorschläge unterbreiten. Daraufhin erhielten alle Anwesenden eine schwarze und eine weiße Kugel, um einzeln über jeden Kandidaten per *Ballotage* abzustimmen (StO §§ 94 f.).³⁰ Ein „verdecktes und verschlossenes Gefäß“ lief reihum, und der Bürger legte bei Zustimmung zum Kandidaten seine weiße und bei Ablehnung die schwarze Kugel hinein. In ein zweites Gefäß warf er die andere Kugel. Die Kandidaten mit den meisten weißen Kugeln galten als gewählt, die mit den zweitmeisten Stimmen als Stellvertreter.³¹ Das aufwendige Verfahren verhinderte Manipulationen und ermöglichte als eine der wenigen Wahlregulierungen zu Beginn des Jahrhunderts die geheime Stimmabgabe.³² Das hieß, es kam auf die einzelne

25 Siehe Quelle 6.3 (Bürgerrolle Berlin, in: LAB A Rep. 001-02, Nr. 2532, 1815).

26 Zitiert nach Obenaus, Anfänge des Parlamentarismus, S. 100 f.

27 Bericht Oberpräs. Sack an Minister Graf Dohna, Berlin, 22.4.1809, in: Granier, Berichte, S. 408.

28 Bericht Sack an Innenminister Dohna, Berlin, 22.4.1809, in: Granier, Berichte, S. 408.

29 Pahlmann, Anfänge, S. 53, dort auch weitere Details, S. 54-56.

30 Die Praxis konnte jedoch vom Gesetz abweichen: Notiz, o. A., Berlin, 10.07.1818, in: LAB A Rep. 004, Nr. 166, Magistrat der Stadt, Bl. 8; Berliner Intelligenz-Blatt, 13.04.1809, in: LAB A Rep. 001-02 Nr. 2530, Königsbrücken Bezirk; Wahlprotokoll mit dem Ablauf, 1830er Jahre, in: LAB A Rep. 001-02 Nr. 2529, Generalbüro; Ober-Bürgermeister etc. an „Wohllöbliche Stadtverordneten-Versammlung“, Berlin, 04.03.1810, in: LAB A Rep. 000-01-01, Nr. 1239; Aufruf an die stimmfähigen Bürger, Der Magistrat, Berlin, 10.04.1848, in: LAB F Rep. 310, Sammlung 1848, Nr. 1422b; Notiz, o. A., Berlin, 14.04.1809, in: LAB A Rep. 004, Nr. 166, Bl. 3 (u. weitere Unterlagen in dieser Akte).

31 Instruction für Commissarius des Magistrats, in: LAB A Rep. 001-02, Nr. 2571, Bl. 79.

32 Przeworski, Suffrage and Voting Secrecy.

Stimme jedes Bürgers an. Zu Recht erkennt Thomas Nipperdey in der Städteordnung „die Wurzeln von so etwas wie Demokratie“.³³

Wahltechniken für Massenwahlen fehlen

Doch die Wahlen erwiesen sich als eine Zumutung. Mit Gottesdienst, Verlesung der Ordnung und vorhergehender Wahl der drei Beisitzer für den Wahlvorstand zog sich das Verfahren quälend in die Länge. Die aufwendige *Ballotage* war eine Wahltechnik, die sonst in kleinen, elitären Gruppen gepflegt wurde.³⁴ Zuweilen konnte die Wahl in den Kirchen nicht wie üblich in vier oder fünf Stunden abgeschlossen werden und musste am nächsten Tag fortgesetzt werden.³⁵ Die Abschreckung der Bürger durch die lange Wahldauer blieb ein Problem, und die Ausarbeitung einer schnellen Stimmabgabe gehörte zu den wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg der Massenwahlen in modernen Gesellschaften.

Wahlpflicht

Wer bei den preußischen Städtewahlen fehlte, musste eine schriftliche Entschuldigung vorlegen. Im Wahlprotokoll wurden die fehlenden Bürger eigens aufgelistet.³⁶ Zugleich wurden Steuerzahler immer wieder dazu gezwungen, das Bürgerrecht zu erwerben – was die lästige Pflicht des Wählens automatisch mit sich brachte. Als besonders unangenehm empfanden es die Bürger, wenn sie selbst gewählt wurden. Einmal gewählt, scheuten sie das Amt „gerade als ob sie eine Ansteckung dabei zu befürchten hätten“, wie ein Zeitgenosse notierte, und suchten nach allen Ausreden, um sich vor dieser Pflicht zu drücken.³⁷ Der Wahlverdruss herrschte überall in Preußen.

Bürokratische Revolution

Wahlen leisteten nicht nur durch ihre Legitimierungsfunktion einen wichtigen Beitrag zur Bildung des modernen Staates, sondern auch durch die Integration des Individuums, die den Zugriff des Staates auf jeden Einzelnen erleichterte. Das war zumindest eine der Hoffnungen, die preußische Eliten zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit der Einführung von Wahlen verbanden. Unter dem Eindruck der politischen und wirtschaftlichen Umbrüche dieser Epoche, entwickelte ein Teil der Regierungsverantwortlichen und bürokratischen Amtsträger die Vorstellung, dass die Ausübung politischer Herr-

33 Nipperdey, Bürgerwelt, S. 38.

34 Zu den weit zurückreichenden Wurzeln der *Ballotage* siehe Crook/Crook, Reforming Voting Practices, S. 205 f. Auch in den Greifswalder Logen wurde mit der *Ballotage* abgestimmt. Buchstein, Modernisierungstheorie, S. 124.

35 Schambach, Dortmund, S. 107.

36 Aufruf an die stimmbfähigen Bürger, Der Magistrat, Berlin, 10.04.1848, in: LAB F Rep. 310, Sammlung 1848, Nr. 1422b; Liste E an Wahlprotokollen, in: LAB A Rep. 001-02, Nr. 2530; Vordruck von Oberbürgermeister etc., Berlin, 30.05.1823, in: A Rep. 001-02, Nr. 2585.

37 Runge, Mein Glaubensbekenntnis, S. 1; vgl. Möller, Augsburg, S. 30; Brief von Stadtverordneter [Fitzcke], Berlin, 25.07.1815 u. weitere Ablehnungsbescheide durch Gewählte mit mehr oder weniger plausiblen Entschuldigungen, in: LAB A Rep. 000-02-01, Nr. 3, Bd. III, 1815-1817, Bl. 3; Metzging an Stadtverordnetenversammlung, Berlin 13.03.1820, u. Backofen an Magistrat, 26.06.1820, beide in: LAB A Rep. 000-02-01, Nr. 29, Bd. 5, 1820-1822 (u. weitere Ablehnungsbescheide durch Gewählte). Siehe ferner u. a. Meier, Stadtbürgertum, S. 152-154; Schambach, Dortmund, S. 327; Mettele, Köln, S. 285; Obenaus, Anfänge des Parlamentarismus, S. 47 u. 49; Pahlmann, Anfänge, S. 38, 43, 123-129. Siehe auch die lange Liste derer, die „zur Gewinnung des hiesigen Bürgerrechts [...] verpflichtet“ waren: Gutachten der Abtheilungen des Königl. Staatsraths für das Innere, für die Justiz, und für die Finanzen, Berlin, 25.01.1830, in: LAG Rep. 60, Nr. 666, Die Deklaration der Städte-Ordnung, 1824-1836, Bl. 156.

schaft grundlegend neu gestaltet werden müsse, wolle man als Staat in der neuen Weltordnung bestehen. In Preußen nahmen schließlich einige Dutzend gelehrte Männer aus der Verwaltung die Reformen in die Hand.³⁸ Ein zentrales Element dieser anvisierten Umgestaltung sollte die zielgerichtete Inkorporation besitzender Gruppen in die staatlichen Regierungs- und Verwaltungsabläufe durch Wahlen sein. Auch deswegen war der Blick der Reformen auf die Einführung von Wahlen von einer geradezu utopischen Hochstimmung geprägt, schließlich stand nicht allein eine neuartige Methode zur Auswahl politischer Eliten zur Debatte, sondern aus ihrer Perspektive gleich der Bau eines neuen Staates. Auch wenn viele der Reformen nicht so schnell wie gewünscht oder gar nicht umgesetzt werden konnten; und wenn mit der Restaurationszeit und den Karlsbader Beschlüssen nach 1819 der reformerische Impuls in vielerlei Hinsicht erlahmte,³⁹ so stellte die Reformelite insgesamt doch die Weichen neu.⁴⁰ Mit Recht hat die Historikerin Barbara Vogel ihre Agenda als eine „bürokratische Revolution“ bezeichnet.⁴¹

Preußen als Sonderfall?

Nach den vorangegangenen Schilderungen drängt sich die Frage auf, ob die bürgerliche Wahlunlust eine Besonderheit der preußischen Geschichte darstellt. Dies scheint jedoch mitnichten der Fall gewesen zu sein. In Baden etwa bemühten sich die Behörden ebenfalls, die von den „allzu häufig sich wiederholenden Gemeindewahlen ermüdete“ Bürgerschaft zum Wahlgang zu bewegen.⁴² In Württemberg, das bereits seit 1819 ein beachtlich egalitäres Wahlrecht besaß, wurden die Schultheißen (Ortsvorsteher) ermahnt, „nach Kräften“ für eine hohe Wahlbeteiligung zu sorgen.⁴³ Die Teilnahme bei Kommunalwahlen sank jedoch häufig unter 50 Prozent, und auch die Androhung von Bußgeldern verbesserte die Situation nicht.⁴⁴ Offensichtlich bedeutete das Wahlrecht für einen Großteil der Menschen nicht ein mit Leidenschaft erkämpftes Recht. Vielmehr erweisen sich Wahlen in der ersten Jahrhunderthälfte oft als ein hoheitliches Projekt, dem sich die Bürger mit wenig Elan fügten oder auch zu entziehen trachteten.⁴⁵

**Baden und
Württemberg**

Bemerkenswerterweise waren das Desinteresse an Wahlen und das Bemühen der Obrigkeit um eine höhere Beteiligung in der ersten Jahrhunderthälfte auch international die Norm. Bereits 1837 führte Dänemark aufgrund der geringen Wahlbeteiligung die Wahlpflicht ein.⁴⁶ In Niederösterreich konnte

**Dänemark,
Österreich,
Frankreich**

38 Langewiesche, „Staat“ und „Kommune“, S. 624.

39 Vgl. zur Entmystifizierung der Reformbeamten, Stamm-Kuhlmann, Friedrich Wilhelm III., S. 10. Siehe ferner Obenaus, Verfassung; Ullmann/Zimmermann, Einleitung.

40 Hintze, Geist und Epochen, S. 22; vgl. zur Kritik an den Reformern Söseman, Bibliographie.

41 Vogel, Die preußischen Reformen, S. 17.

42 Zitiert nach Nolte, Gemeindebürgertum, S. 122. Vgl. auch Brandt, Konstitutionalisierungswelle, S. 837-840.

43 Das Königl. Oberamt Urach an das Schultheißen-Amt, 28.06.1842, in: HStASt E 7, Bü 97.

44 Hettling, Reform, S. 132.

45 Vgl. Kaschuba, Politische Horizonte, S. 87; vgl. zur Kritik an der veralteten Ansicht, die Städterreform sei eine Art Ersatzverfassung Nolte, Staatsbildung, S. 56 ff. Vgl. dazu auch den wegweisenden Aufsatz von Gertrude Himmelfarb von 1966, Himmelfarb, Politics of Democracy.