VI.

Votum in Beschwerdesachen der Ritterschaften und Landschaften des Königreichs Hannover gegen die königliche Staatsregierung wegen Abänderung der Provinzialverfassungen und Entziehung der Standschaft in der ersten Kammer.

(Ein Beitrag zur Geschichte des zweiten hannöverschen Verfassungsbruches im Jahre 1855.)

Einleitung.

Kein deutscher Staat hat schwerere Einbrüche in sein Verfassungsrecht erfahren, als das ehemalige Königreich Hannover. Nachdem König Ernst August durch das Patent vom 1 November 1837 das rechtmässig zu Stande gekommene, in voller Wirksamkeit bestehende Staatsgrundgesetz vom 26 September 1833 einseitig aufgehoben hatte, kam das infolge des Bundesbeschlusses mit den dermaligen Ständen vereinbarte Landesverfassungsgesetz vom 6 August 1840 zu Stande, welches bis zum Jahre 1848 unverändert in Wirksamkeit geblieben ist. Das tief verletzte Rechtsbewusstsein des hannöverschen Volkes verband sich in den Märztagen des Jahres 1848 mit den Bestrebungen einer radikalen Partei zu einer hochgehenden Bewegung, welche unter völliger Beseitigung des bestehenden Rechtszustandes, Einberufung einer konstituirenden Versammlung und völligen Neubau des ganzen Staatswesens forderte. Da berief König Ernst August den bisherigen Vorkämpfer der staatsgrundgesetzlichen Opposition, den Bürgermeister Dr. Stüve von Osnabrück*) an das Steuer des gefährdeten Staatsschiffes. Diesem strengen Rechtsfreunde, diesem Liberalen von so ächt konservativem Sinne, wie man ihn beim niedersächsischen Stamme ausgeprägt findet, lag es vor allem am Herzen, jedem neuen Rechtsbruch zu vermeiden und die dringend gebotenen Verfassungsänderungen auf streng legalem Wege zu Stande zu bringen. Dabei schien ihm der § 180 des Landesverfassungsgesetzes vom 6 August 1840 fast unüberwindliche Schwierigkeiten in den Weg zu legen, welcher bestimmt: »Ein ständischer Beschluss, durch welchen die Verfassungsurkunde abgeändert werden soll, ist nur dann gültig, wenn derselbe entweder

*) Vergl. über ihn besonders die Aufsätze von F. Frensdorff in den preussischen Jahrbüchern Bd. XXX S. 266—302 u. Bd. XXXI S. 589—644.

in der schliesslichen Abstimmung einhellig gefasst oder, wenn derselbe auf zwei nach einander folgenden Landtagen jedesmal von wenigstens zwei Drittheilen der anwesenden Mitglieder jeder Kammer in schliesslicher Abstimmung genehmigt wird.«

Als einziger Ausweg zur Festhaltung des Rechtsbodens stellte sich die Aufhebung des § 180 dar, wodurch die rechtliche Möglichkeit gegeben wurde, die andern Verfassungsänderungen, mittelst einfachen Majoritätsbeschlusses, auf dem Wege der Gesetzgebung, durchzuführen. Die königliche Regierung stellte demnach den Antrag auf Aufhebung des § 180 und es wurde derselbe durch dreimaligen einhelligen Beschluss der ersten und zweiten Kammer zum Gesetze erhoben. Keine einzige Stimme, auch nicht der damals als reinen Adelskammer konstituirten ersten Kammer, votirte dagegen.*) Im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung erfolgte nun die eigentliche materielle Verfassungsrevision. Durch das Verfassungsgesetz vom 5 Sept. 1848 erfuhr das Landesverfassungsgesetz von 1840 in wesentlichen Punkten, im ganzen unter Rückkehr zu den staatsgrundgesetzlichen Bestimmungen, eine tiefgreifende Abänderung.

Bei den traurigen Erfahrungen, die man früher in Hannover gemacht hatte, hielt man es für rathsam, auch von Seiten des damaligen Kronprinzen eine förmliche Anerkennung dieser Verfassungsänderungen zu erhalten. Durch Urkunde vom 9 September 1848 erklärte derselbe seine ausdrückliche Zustimmung zu der Aufhebung des § 180 und zu dem Verfassungsgesetze vom 5 September 1848, was er nach seiner Thronbesteigung am 18 November 1857 als »ein feierliches Gelöbniss bei Königlichen Worten« wiederholte. Niemand hegte damals den gerinsten Zweifel an der vollen Legalität dieser Verfassungsänderungen.

Erst nach Reaktivirung des Bundestags im Jahre 1851, welcher bald wieder in die alten verfassungsfeindlichen Bahnen einlenkte, sah sich die Verfassung des Königreichs Hannover in der modificirten Gestalt, welche sie durch das Gesetz vom 5 September 1848 erhalten hatte, in zwiefacher Weise bedroht, durch die Beschwerden der ritterschaftlichen Korporationen der Provinziallandtage beim Bundestage und durch den sogenannten politischen Ausschuss des Bundestages, welchen die Bundesversammlung zur

*) H. A. Oppermann, Zur Geschichte des hannöverschen Verfassungsgesetzes vom 5 Sept. 1848, namentlich in Beziehung auf die Anträge des Reklamationsausschusses vom 15 März betr. die § 33 und 36 dieses Gesetzes. Leipzig 1855.

Ausführung des Bundesbeschlusses vom 23 August 1851 niedergesetzt hatte. Wir haben es hier nur mit den Schritten der ersten Art zu thun.

Der erste Angriff auf das Verfassungsgesetz vom 5 Sept. 1848 ging von den Ritterschaften der im Jahre 1814 wieder ins Leben gerufenen alten Provinziallandschaften aus; sie erachteten sich verletzt durch § 33 jenes Verfassungsgesetzes, welcher bestimmte: »Die Verhältnisse der Provinzillandschaften, deren Zusammensetzung und Wirkungskreis sollen nach vorgängiger Verhanlung mit den bestehenden Provinziallandschaften durch die allgemeine Gesetzgebung geregelt werden« und ausserdem durch die, die Ritterschaften nicht berücksichtigende Zusammensetzung der ersten Kammer, wie sie durch § 36 des Verfassungsgesetzes vom 5 September 1848 verfügt worden war; sie nahmen in Betreff der Reorganisationen der provinziallandschaftlichen Verfassung für sich ein Zustimmungsrecht in Anspruch, welches ihnen die Regierung König Ernst Augusts aber nie zugestand*) und deshalb, nach fruchtlosen Verständigungsversuchen, aber unter Zustimmung der damaligen allgemeinen Ständeversammlung, das Gesetz »die Reorganisation der Provinziallandschaften betreffend« vom 1 Aug. 1851 publicirte, welches, unter Beseitigung der §§ 81 und 82 des Landesverfassungsgesetzes, den § 83 des Verfassungsgesetzes vom 5 September 1848 in Ausführung bringen sollte. Infolge der deshalb bei der Bundesversammlung angebrachten Beschwerde der osnabrückischen Ritterschaft, welcher bald mehrere andere Ritterschaften beitraten, erging auf Vortrag der Reklamationskommission durch einen Bundesbeschluss vom 3 Oktbr. 1851 ein Inhibitorium des Inhalts, dass »ohne dass dadurch den formellen und materiellen Vorfragen irgendwie präjudicirt werden sollte, mit Gesetzen und Verfügungen gegen die bestehenden Provinzialverfassungen vorerst einzuhalten sei.« Bald darauf trat aber auch der durch den Bundesbeschluss vom 23 August 1851 niedergesetzte politische Ausschuss in einem Schreiben vom 23 Oktober 1851 mit dem an die hannöversche Regierung gerichteten Ersuchen hervor, es möge ihm Auskunft darüber ertheilt werden: »ob eine Revision der im

*) H. A. Zachariä Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart. Erste Forts. 1858 S. 12. Die beiden Schriften von E. L. von Lenthe Das Recht in der provinziallandschaftlichen Frage. Hannover 1851 und 1852.

Jahre 1848 in der Verfassung des Königreichs Hannover vorgenommenen Abänderungen und der damit zusammenhängenden Gesetzgebung Seitens der königlichen Regierung beabsichtigt werde und für die nächste Zukunft bevorstehe oder welche Gründe etwa vorhanden wären, weshalb hochdieselbe diese Modifikation für nicht so dringlich oder nothwendig halte, als dies der Ausschuss thue.« Da aber die hannöversche Regierung dieser officiellen Einmischung mit einer ablehnenden Erklärung entgegentrat*) und andrer Seits bei der Bundesversammlung die Anzeige machte, dass Verhandlungen zur vergleichsweisen Erledigung der Sache mit den Beschwerde führenden Ritterschaften eingeleitet seien, so beschloss die Bundesversammlung am 24 Juni 1852 diese Angelegenheit vorläufig auf sich beruhen zu lassen.

Neue Versuche der Verständigung mit den Ritterschaften, welche von dem Ministerium von Schele eingeleitet wurden, schlugen fehl; auch fanden die in dieser Richtung gemachten Vorschläge bei der allgemeinen Ständeversammlung keine Annahme. Die verhängnissvolle Wendung trat im November 1853 mit dem Eintritte des Ministeriums von Lütken ein, welches sich sehr geneigt zeigte, unter Preisgebung aller bisher dem Bunde, wie den Ritterschaften gegenüber festgehaltenen staatsrechtlichen Prinzipien, eine Aenderung der bestehenden Verfassung herbeizuführen. Bei der Bundesversammlung hatten einige der klagenden Ritterschaften ihre Beschwerden wieder aufgenommen, worauf die hannöversche Regierung durch Bundesbeschluss vom 20 Juli 1854 zur Erklärung aufgefordert wurde. Eine solche, von einer ausführlichen »Denkschrift« begleitete Erklärung gab dieselbe am 14 Nov. 1854 ab**); sie erkannte darin das von den Beschwerde-

*) Die hannöversche Staatsregierung erklärte damals ausdrücklich: »Es könne ein Widerspruch in den Bestimmungen der hannöverschen Verfassung mit den Grundgesetzen des Bundes um so weniger eingeräumt werden, als es bei Prüfung dieser Frage nicht auf eine, in ihren verderblichen unpraktischen Folgen, durch die Vorgänge der letzten Jahre gerichtete doktrinäre Interpretation, welche je nach rechts oder links sich bewegt, sondern nur darauf ankommen könne, ob die Regierung faktisch sich in der Lage befände, den Anforderungen zu genügen, welche der Bund an eines seiner Glieder zu stellen berechtigt sei, ob das Ansehen des Souveräns im Lande und nach aussen aufrechterhalten, ob die Ruhe und Ordnung im Innern gesichert sei und die Bereitschaft zur Abwehr eines Angriffes in kriegsverfassungsmässiger Weise vorhanden sei. Die Zustände im Königreich Hannover seien aber nicht von der Art, dass eine dieser Fragen mit »Nein« beantwortet werden könne.«

**) Die Erklärung vom 16 Nov. 1854 ist wörtlich abgedruckt in der Schrift: »Die hannöversche Verfassungsfrage und der Bundestag.« Alfeld 1855.

führern in Anspruch genommene Recht für begründet an und liess auch in Beziehung auf eine etwaige Einmischung des Bundes in die hannöversche Verfassungsangelegenheit auf Grund des Bundesbeschlusses vom 23 August 1851 in einer dem politischen Ausschusse am 24 Januar 1855 gemachten Rückäusserung keinen Zweifel daran, dass eine solche der Regierung sehr erwünscht kommen werde.

Den Ritterschaften gegenüber befand sich die hannöversche Regierung jetzt in der ganz eigenthümlichen Lage, dass sie als Beklagte den Klägern vollständig Recht gab und nichts sehnlicher wünschte, als durch einen Bundesbeschluss verurtheilt zu werden; kurz sie wollte zu einem Verfassungsbruche, den sie nicht den Muth hatte, aus eigener Initiative zu unternehmen, scheinbar gezwungen werden. Um einen derartigen Bundesbeschluss zu extrahiren, wurden im Winter 1854/55 alle nur denkbaren Hebel in Bewegung gesetzt. Aber man wollte nicht nur einen Mehrheitsbeschluss der Bundesversammlung, sondern wo möglich ein einhelliges Votum, um damit dem Rechtsbewusstsein des hannöverschen Volkes und der Ständeversammlung möglichst imponirend gegenüberzutreten, um das schreiendste Unrecht in die täuschenden Formen eines Rechtsspruches »des höchsten deutschen politischen Areopages« zu kleiden. Niemals war die Zeit einem solchen Unternehmen günstiger, als im Jahre 1855. Das öffentliche Rechtsbewusstsein zeigte den tiefsten Barometerstand in dieser ganzen charakter- und gedankenlosen Reaktionsperiode; in den beiden Grossstaaten war man durch die Wirren des orientalischen Krieges so in Anspruch genommen, dass man kaum ein Verständniss für die Tragweite eines solchen Attentates hatte; in den Mittelstaaten winkten reaktionäre Ministerien dem Unternehmen wenigstens im geheimen Beifall zu; in vielen kleinen Staaten waren Staatsretter, wie Herr Hannibal Fischer, mit ähnlichen Experimenten beschäftigt. Wo sollte sich da ein Widerstand gegen die rechtswidrigen Pläne der hannöverschen Regierung, wo sich ein Vertheidiger des Rechtes im Schoosse des Bundestags finden?

Der hannöverschen Bundestagsgesandtschaft zur Durchführung dieser Pläne beigegeben war Herr Zimmermann*), einer

*) Eine Charakteristik dieses Mannes giebt das Preussische Wochenblatt von 1855. Dieses von Dr. v. Jasmund redigirte Blatt hat das Verdienst, die verschiedenen Phasen des zweiten hannöverschen Verfassungsbruches am gründlichsten

der gefährlichsten politischen Intriguanten, welcher sich bereits im Jahre 1837 durch Rechtfertigung des ersten hannöverschen Verfassungsbruches und dann durch eine im dänischen Sinne gegen das gute Recht Schleswig-Holsteins verfasste Denkschrift seine publicistischen Sporen verdient hatte.

An allen deutschen Höfen wurden die Zustände Hannovers, wie die eines im vollen Revolutionszustande befindlichen Landes geschildert; vor allem wurde die Verläumdung gegen die Männer nicht gespart, welche wenige Jahre vorher als die treuesten Stützen des Thrones gepriesen worden waren. Gegen die von Zimmermann verfasste officielle Denkschrift der Regierung, ein wahres Monstrum abstruser Gelehrsamkeit und antediluvianischer Grundsätze, war zu Bremen 1855 eine sehr massvolle »Beleuchtung« erschienen, als deren Verfasser die ehemaligen Minister Graf Bennigsen, Dr. Stüve, Braun und Lehzen genannt wurden. Gegen diese ehrenwerthen, hochgestellten Männer, königliche Staatsminister a. D., erliess die damalige hannöversche Regierung folgende geheime Insinuation an die Bundesversammlung und die deutschen Höfe, aus welcher wir einiges unserer Aktenmappe entnehmen:

»Da der Zweck »der Beleuchtung« offenbar nur der ist, theils die königliche Regierung im Innern des Landes zu diskreditiren, theils eine Entscheidung des Bundestags, welche nicht mit dem politischen System der Verfasser und ihrer Gesinnungsgenossen übereinstimmt, im voraus als ungerecht und inept zu verurtheilen und dadurch eine nachtheilige Einwirkung auf die hohe Bundesversammlung auszuüben, so kann die königliche Regierung nicht unterlassen, die hohe Bundesversammlung darauf aufmerksam zu machen, dass die Verfasser der Brochüre, welche jetzt die Alleinkenntniss des hannöverschen Verfassungsrechts sich vindiciren und sich als Unparteiische in der Sache darstellen, dieselben Männer sind, welche in den Jahren 1848—1850 das Königreich Hannover in eine Art monarchischer Demokratie umgewandelt haben und auch nach ihrer Entlassung vom Ministeramte fortfahren, sich korporativ neben das Ministerium zu stellen und gewissermassen als Wohlfahrtsausschuss des Königreichs für Erhaltung und

---

staatsrechtlich und politisch erörtert zu haben, während die übrige Tagespresse sich damals diesem Rechtsbruche gegenüber ziemlich gleichgültig verhielt.

Ausbildung ihrer Schöpfung mit allen Mitteln zu agitiren. Keiner von ihnen kann auf Autorität im öffentlichen Rechte Anspruch machen und die politischen Grundsätze, von welchen jene Männer ausgehen, machen eine unparteiische Untersuchung und Darstellung des Gegenstandes, welchen die Erklärung der königlichen Regierung vom 16 Nov. v. J. behandelt, geradezu unmöglich. . . Schliesslich erlaubt sich die königliche Regierung noch auf einen andern Gesichtspunkt die Aufmerksamkeit der hohen Bundesversammlung hinzulenken. Jene auffallende Erscheinung, dass in Pension stehende Staatsdiener, unter ihnen ein im aktiven Dienste stehender Bürgermeister, wagen seit 1850 ein stetiges Ministerkommité zu formiren, welches bei jedem Anlasse zu Konferenzen zusammentritt, die wirklichen Ministerien mit Hülfe der parlamentarischen und demokratischen Partei, welche selbst unter den königlichen Dienern eine grosse Zahl von Anhängern hat, zu paralysiren strebt und dass jene Männer gegenwärtig die Dreistigkeit besitzen, sich in die Verhandlungen zwischen der hohen Bundesversammlung und der königlichen Regierung einzumischen und letztere wegen einer Erklärung in beleidigendem und absprechendem Tone anzugreifen, welche diese ihrer Bundespflicht gemäss am 16 November v. J. abgab — jene Erscheinung und ihre Möglichkeit, welche bei dem gegenwärtigen Rechtszustande des Königreichs von der Regierung nicht verhindert werden kann, dürfte wohl darauf hindeuten, dass sich die politischen und Verfassungsverhältnisse des Königreichs in keinem normalen Zustande befinden.«

Berichterstatter im Reklamationsausschuss war der badische Gesandte Freiherr Marschall von Bieberstein, welcher sich ganz im Sinne der Ritterschaften erklärte. Sein Bericht wurde im Reklamationsausschusse einstimmig angenommen. Am 15 März erfolgte der Vortrag des Reklamationsausschusses im Schoosse der Bundesversammlung und die Gesandten wurden aufgefordert, die nöthigen Instruktionen ihrer Regierungen einzuholen. (Vergl. die Protokolle der deutschen Bundesversammlung 1855 § 107 S. 256 bis 283.)

Welchen Eindruck die Insinuationen der hannöverschen Regierung selbst auf sonst gutgesinnte Männer ausübten, zeigt der Bericht des grossherzoglich herzoglich sächsischen Bundestagsgesandten, Freiherrn von Fritsch vom 17 März 1855, worin er um Instruktion

»in den Beschwerdesachen der hannöverschen Ritterschaften gegen die hannöversche Regierung« bei den betreffenden Höfen nachsucht. Bei ihm, der sich vor einigen Jahren gegen die Kompetenz des Bundes in dieser Angelegenheit aufs entschiedenste ausgesprochen hatte, sind jetzt auf einmal alle Bedenken gegen die Kompetenz, welche er 1851 gehabt hatte, beseitigt: »weil die königlich hannöversche Regierung sich jetzt mit den Ansichten der Reklamationskommission nicht nur einverstanden erklärt, sondern eine derselben entsprechende Entscheidung der Bundesversammlung geradezu provocirt, sie wünscht, dass direkt von Bundeswegen die Wiedereinführung der Verfassung von 1840 angeordnet oder alle, nicht bloss die von dem Ausschusse bezeichneten bundeswidrigen Bestimmungen der Verfassung von 1848 ausser Kraft gesetzt werden möchten, weil das hannöversche Ministerium in achtungswerther Gewissenhaftigkeit (!) Bedenken trägt, von sich aus die bestehende, von ihm beschworene Verfassung umzustürzen. Es sind deshalb von dem in diesen Tagen besonders hierher abgeordneten Oberregierungsrathe Zimmermann Verhandlungen mit dem Ausschusse gepflogen worden, deren Ergebnisse, wie ich höre, bestimmen werden, in welchem Sinne sich die königlich hannöversche Regierung noch direkt an die sämmtlicher Bundesregierungen oder deren Mehrzahl wenden wird, um auf die Abstimmungen einzuwirken«.

Wie leicht man damals in den Kreisen der Bundestagsdiplomaten, über die wichtigsten staatsrechtlichen Fragen, sowie über das Wohl und Wehe eines deutschen Volksstammes dachte, davon giebt dieser Bericht ein recht anschauliches Bild:

»In der Sache mögen sich von dem bloss juristischen Standpunkte aus vielleicht gegen einzelne Behauptungen, namentlich in Betreff der Hauptfrage, ob die hannöverschen Provinzialverfassungen unter dem Schutze des Art. 56 der W.-Schl.-A. stehen, Einwendungen erheben lassen; aber es scheint mir, dass die Reklamationskommission Recht hat, wenn sie am Schlusse ihres Vortrages auf den höhern politischen Standpunkt hinweist. Verfassungen, wie die hannöversche, können nur dazu dienen, das Institut der Landstände zu einem blossen Gauckelspiele herabzuwürdigen und so seinem Untergange entgegenzuführen. Einem solchen Zustande ist die reine Bureaukratie vorzuziehen. Eine erste Kammer, neben einer zweiten aus dem allgemeinen Wahl-

rechte hervorgegangenen, hat nur dann irgend eine Bedeutung, wenn sie die im Staate vorhandenen aristokratischen Elemente darstellt. Eine allgemeine Ständeversammlung, wie die gegenwärtige hannöversche, wird nicht nur ausschliesslich ihre eigenen Interessen vertreten, sondern auch von einer gewissen Feindseligkeit gegen die anderen von ihr ausgeschlossenen Stände erfüllt sein, so dass dieselben sie nicht als eine Vertreterin ihrer Rechte, sondern als einen wahren Hohn auf alle und jede ständische Vertretung betrachten müssen. — — — Sollte freilich die falsche Doktrin des allgemeinen gleichen Wahlrechts in Deutschland so tiefe Wurzeln geschlagen haben, dass eine nicht auf ihr beruhende landständische Verfassung keinen Halt mehr im Volk fände, so wäre es am besten und jedenfalls am aufrichtigsten, die napoleonischen Ideen in Deutschland zu verwirklichen und den Art. XIII der Bundesakte ganz zu streichen.«

Nachdem die Bearbeitung des betreffenden Bundestagsgesandten so trefflich gelungen war, glaubt man von Seiten der hannöverschen Regierung nun auch der zwölften Stimme (des Grossherzogs und der Herzöge von Sachsen) sicher zu sein. Aber man hatte sich verrechnet.

Nach Ankunft dieses Berichtes wurde mir der Auftrag zu Theil, nach meiner staatsrechtlichen Ueberzeugung ein Gutachten »in Beschwerdesachen der hannöverschen Ritterschaften gegen die hannöversche Regierung« auszuarbeiten, welches ich dann zwei hochgeachteten, streng rechtlich gesinnten Staatsmännern, dem Herrn Staatsminister von Harbou (Meiningen) und dem Herrn Staatsminister von Watzdorf (Weimar) vorzutragen die Ehre hatte. Weil dasselbe nicht ohne praktischen Einfluss auf die Abgabe der XII Stimme gewesen ist und es mir noch heute zur Freude gereicht, nach meinen geringen Kräften, damals für das gute Recht des hannöverschen Volkes haben eintreten zu können, nehme ich das von mir damals ausgearbeitete kurze Votum wörtlich in diese Sammlung auf.

Bezeichnend für den Werth, welchem das damalige hannöversche Ministerium auf die Herüberziehung der XII Stimme legte, war das plötzliche, völlig unerwartete Erscheinen des königlich hannöverschen Gesandten zu Berlin, Grafen von Inn- und Knyphausen, welcher alle thüringischen Höfe der Reihe nach kurz vor der bevorstehenden Abstimmung bereiste, sich eine persönliche

Audienz bei den regierenden Fürsten erbat und dieselben im Sinne der hannöverschen Regierung umzustimmen suchte. Trotzdem hielten die sächsischen Fürsten und ihre Minister, in einer Zeit allgemeiner politischer Charakterlosigkeit, an der Sache des verfassungsmässigen Rechtes unentwegt fest. Das von der XII Stimme am 12 April 1855 in der hannöverschen Verfassungsfrage muthig und männlich, in vereinsamter Stellung, abgegebene Votum*), ist trotz seiner augenblicklichen Erfolglosigkeit ein Ehrenblatt in der Geschichte der ernestinischen Fürstenhäuser, deren Throne noch heute in der Liebe der Bevölkerung und der Achtung Deutschlands feststehen, während ein Decennium nach diesen verhängnissvollen Beschlüssen der deutsche Bundestag in alle Winde zersprengt wurde und der letzte welfische König das Land seiner Väter flüchtig verlassen musste.

Discite justitiam moniti et non temnere divos.

Votum in Beschwerdesachen der Ritterschaften und Landschaften des Königreichs Hannover gegen die königliche hannöversche Staatsregierung wegen Abänderung der Provinzialverfassungen und Entziehung der Standschaft der Ritterschaft.

Das Kurfürstenthum Braunschweig-Lüneburg bestand bis zum Jahre 1803 aus verschiedenen Fürstenthümern und Grafschaften, welche ihre besondern landständischen Verfassungen hatten. In allen Angelegenheiten, welche ständische Zustimmung verlangten, musste die Regierung mit jeder einzelnen Ständeversammlung

*) In der Sitzung vom 12 April 1855 gab die XII Stimme folgendes Votum ab: »dass den Landschaften und Ritterschaften auf die in den drei Jahren 1851, 1852 und 1853 bei der Bundesversammlung erhobenen Beschwerden durch ihre bestellten Bevollmächtigten zu erkennen gegeben werde, dass die Bundesversammlung nicht in der Lage sei, die vorgebrachten Beschwerden im Bundesrecht für begründet zu erachten und denselben die erbetene Abhülfe geben zu können.« Ausser der grossherzoglich herzoglichen sächsischen Stimme sprach sich damals nur noch der Grossherzog von Oldenburg in einem Separatvotum in diesem Sinne aus, während die XV Stimme, an welcher er theilnahm, ebenfalls dem Kommissionsantrage beitrat. Prot. der B.-V. von 1855. § 142 S. 370.

unterhandeln, besonders in allen Steuersachen. Eine allgemeine Ständeversammlung gab es nicht.

Die Fremdherrschaft brach vollständig mit diesen geschichtlichen Verhältnissen; der grösste Theil des Landes wurde dem Königreich Westfalen inkorporirt und dessen Verfassung unterstellt.

Mit Rückkehr der rechtmässigen Regierung war eine Wiederherstellung dieser ständischen Verhältnisse in unveränderter Gestalt nicht möglich. Aus dem Kurfürstenthum Braunschweig-Lüneburg war ein souveräner Staat geworden — das Königreich Hannover; die blosse Landeshoheit hatte sich in Souveränetät verwandelt. Durch völkerrechtliche Verträge waren neue wichtige Landestheile hinzugekommen, andere verloren gegangen. Die Vereinigung der alten und neuen Provinzen zu einem Königreiche war schon durch die Erklärung der Regierung vom August und Oktober 1814 erfolgt, ebenso die Berufung einer allgemeinen provisorischen Ständeversammlung. Bei Zusammensetzung derselben berücksichtigte die königliche Regierung »sowohl die früherhin gesetzlich bestandenen ständischen Rechte, sowie die gegenwärtig obwaltenden Verhältnisse,« ganz wie es Art. 55 der Wiener Schlussakte später angab. Diese provisorische Ständeversammlung bestand aus Deputirten sämmtlicher Stände aller zum Königreich gehörigen Lande, »mit welcher nun alle allgemeinen Landesangelegenheiten, insofern sie nach der frühern Verfassung einer ständischen Mitwirkung bedurften, berathen und zum Schluss gebracht werden sollten.«

Aus dem ganzen Benehmen der Regierung und ihren Erklärungen geht hervor, dass die Regierung damals sich nicht an die früheren ständischen Rechte gebunden hielt, sondern sich freie Hand zur Ordnung der neuen Verfassungsverhältnisse vorbehielt; sie reservirte sich ausdrücklich:

»nach Beendigung des Wiener Kongresses, und nachdem dieser erste allgemeine Landtag geschlossen sein wird, über die Art der Repräsentation, über die Bestimmung der Wahl des Präsidenten der Versammlung, sowie der Deputirten eine nähere Bestimmung ergehen zu lassen.«

Von besonderer Wichtigkeit ist die Erklärung von Hannover bei der Bundesversammlung über die Erfüllung des Art. XIII vom 6 April 1818. Aus derselben geht hervor:

1) dass man die Ordnung der ständischen Verhältnisse im Königreiche Hannover als ein durch die alten, während der Fremdherrschaft völlig beseitigten provinzialständischen Rechte an sich nicht beschränktes Befugniss der Krone von Anfang an betrachtet hat,

2) dass die Zusammenberufung der allgemeinen Stände als Erfüllung des Art. XIII betrachtet wird, während man der Provinzialstände nur nebenbei gedenkt,

3) dass es damals wie später als ein Recht des Königs angesehen wurde, die Kompetenz der allgemeinen und der Provinzialstände zu bestimmen.

Protokolle der Bundesversammlung 1818 S. 207 § 79.

Die wichtigsten Befugnisse wurden den neu zu organisirenden Provinzialständen, ohne ihre Zustimmung, entzogen, vor allem der Kern ihrer früheren Thätigkeit, das Steuerwesen, indem die Vereinigung aller Schulden und Lasten sowie ein gemeinsames Steuersystem beschlossen wurde; sie waren somit nur Schattenbilder ihrer früheren Macht. Im Jahre 1818 wurden die Provinzialstände zuerst zusammenberufen, nachdem die Regierung in der Verbindung neuer Landestheile, in der Anordnung der Kurien viele Veränderungen einseitig vorgenommen hatte.

Dann erschien das Patent vom 7 Dezember 1819 nebst dem Reglement vom 14 Dezember 1819, welches die ständische Verfassung des ganzen Königreichs definitiv regulirte. Diese definitive Organisation von 1819 schuf einen vereinigten Landtag, welcher seiner Zusammensetzung nach wesentlich aus den Standschaftsberechtigten aller Provinziallandschaften bestand.

Eine umfassende Verfassungsurkunde, welche sich auf den gesammten öffentlichen Rechtszustand bezog, erhielt Hannover 1833 durch das mit den Ständen vereinbarte Staatsgrundgesetz vom 26 September 1833, welches jedoch durch das Patent vom 1 November 1837 von König Ernst August einseitig aufgehoben wurde.

An seine Stelle trat das Landesverfassungsgesetz vom 6 August 1840, welches im Jahre 1848 wesentlich modificirt wurde, besonders durch das Verfassungsgesetz vom 5 September 1848, namentlich in Betreff der Bildung der ersten Kammer. Eine verfassungsmässige Umbildung des Landesverfassungsgesetzes wurde durch § 180 sehr erschwert, welcher bestimmte:

»dass ein ständischer Beschluss, durch welchen die Verfassungsurkunde abgeändert werden solle, entweder in der schliesslichen Abstimmung beider Kammern einhellig gefasst oder auf zwei nach einander folgenden Landtagen jedesmal von wenigstens Zweidritttheilen der anwesenden Mitglieder jeder Kammer in schliesslicher Abstimmung genehmigt werden müsse.«

Durch dreimaligen einstimmigen Beschluss sowohl der ersten, als zweiten Kammer, wurde der Antrag der königlichen Regierung, diesen § 180 zu beseitigen, angenommen.

Nach Wegfall dieses verfassungsmässigen Hindernisses war es möglich, eine Umgestaltung des Landesverfassungsgesetzes vorzunehmen. Die tiefgreifendsten Verfassungsveränderungen sind in dem Gesetz vom 5 September 1848 enthalten; besonders wichtig ist der § 36, welcher die Neugestaltung der ersten Kammer enthält. Die erste Kammer bestand nach § 84 des Landesverfassungsgesetzes von 1840 aus den königlichen Prinzen, den Standesherren, Majoratsherren mit erblicher Virilstimme, Prälaten und den von den Ritterschaften auf die Dauer eines Landtags erwählten Deputirten, z. B. 8 von der Kalenberg-Grubenhagenschen, 7 von der Lüneburgischen u. s. w., nach § 36 des Gesetzes vom 5 September 1848 aus den Prinzen und den Standesherren, an die Stelle der ritterschaftlichen Deputirten sind dagegen 33 Abgeordnete des grösseren Grundbesitzes getreten, welche nach dem Steuerertrage auf die verschiedenen Provinzen zu vertheilen sind. Es werden für die Erwählung dieser Abgeordneten 33 Wahlbezirke gebildet. Die Wahl geschieht in jedem Wahlbezirk in der Regel von 150 Grundeigenthümern und zwar von denjenigen, welche die höchste Grundsteuer zahlen, ohne Rücksicht, ob sie Rittergüter oder einfache Landgüter besitzen; dazu kommen noch die Vertreter gewisser Berufsstände.

In Bezug auf die Provinzialstände bestimmte das Gesetz vom 5 September 1848 in seinem § 33:

»Die Verhältnisse der Provinziallandschaften, deren Zusammensetzung und Wirkungskreis sollen, nach vorgängiger Verhandlung mit den Provinziallandschaften, durch die allgemeine Gesetzgebung geregelt werden. Bis zu solcher Regelung bleiben die Provinziallandschaften in ihrer gegenwärtigen Einrichtung bestehen.«

Nach Verhandlungen mit den Provinziallandschaften, welche jedoch keineswegs zu einer Uebereinstimmung führten, erliess die königlich hannöversche Regierung am 1 August 1851 ein Gesetz über die Organisation der Provinzialstände, wozu die allgemeine Ständeversammlung ihre Zustimmung ertheilt hatte.

Gegen dieses Verfahren der königlichen Regierung, insbesondere gegen die Bestimmungen des Verfassungsgesetzes vom 5 September 1848 § 33 und § 36, sowie gegen das Gesetz vom 1 August 1851 haben jetzt mehrere Ritter- und Landschaften bei der hohen Bundesversammlung Beschwerde erhoben. Solche Beschwerden sind bereits im Jahre 1851 und 1852 eingegangen, worauf die königliche Regierung ersucht wurde, sich über diese Angelegenheit zu erklären und mit Verfügungen gegen die bestehenden Provinzialverfassungen vorerst einzuhalten, ohne dass mit diesem Ersuchen in dem Rechtspunkte irgend ein Präjudiz gegeben werden sollte. Vergleichsverhandlungen zwischen der Regierung und den Provinziallandschaften führten zu keinem Ziele; 1853 wurden die Beschwerden erneut und die königliche Regierung abermals zur Erklärung aufgefordert. Am 16 November 1854 erfolgte eine solche nebst Vorlage einer Denkschrift, worin die Regierung sich dem Standpunkt der klagenden Ritterschaften näherte und die Beschwerden derselben im wesentlichen für begründet erklärte.

Indem die Frage hier nicht näher erörtert werden soll, ob überhaupt Art. 56 der Wiener Schlussakte auf blosse Provinzialstände anwendbar ist, und wenigstens nach frühern Erklärungen der hohen Bundesversammlung vom Jahre 1838

Protokolle der Bundesversammlung vom Jahre 1838 § 306 S. 861.

die Legitimation der beschwerdeführenden Ritterschaften stark im Zweifel zu ziehen ist, soll hier auf den materiellen Inhalt der Beschwerde eingegangen werden und werden die beiden Hauptpunkte derselben wegen Abänderung der Provinzialverfassung und wegen der Entziehung der Standschaft in der ersten Kammer einer getrennten Prüfung unterworfen werden.

I.

War der König berechtigt die erste Kammer auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung so umzugestalten, wie dies durch das Gesetz vom 5 September 1848 geschehen ist?

Die Ritterschaften beantworten diese Frage mit »Nein«; der Kern ihrer Deduktion ist, dass die Standschaft »ein jus quaesitum« des einzelnen Standschaftsberechtigten sei, welches nur unter dessen Zustimmung modifizirt und aufgehoben werden könne. Dieses Recht (sagen sie) sei keine »Komitial- sondern eine Justizsache.«

Nach der offen ausgesprochenen Rechtsansicht der Beschwerdeführer hätte zu einer Verfassungsveränderung, wodurch die Vertretung der Ritterschaft eine Abänderung oder Aufhebung erleiden sollte, keineswegs ein Mehrheitsbeschluss der ritterschaftlichen Kurien genügt; es wäre vielmehr die Einwilligung jedes Standschaftsberechtigten einzuholen gewesen. Darnach hätte ein einziger Rittergutsbesitzer, der vielleicht nur ein paar Hufen Landes besitzt, jeden Beschluss paralysiren können.

Allerdings macht es für den Begriff eines wohlerworbenen Rechts keinen Unterschied, ob der Gegenstand dem öffentlichen oder dem Privatrecht anheimfällt — so ist z. B. der Inhaber einer Patrimonialgerichtsbarkeit Besitzer eines wohlerworbenen Rechts, so kann auch das durch die Verfassung des Landes bestimmte Recht der Landstandschaft als wohlerworbenes Recht zu betrachten sein. Allein die Unwiderruflichkeit ist keine unbedingte; auf dem Wege der Gesetzgebung können wohlerworbene Rechte aufgehoben oder modifizirt werden, sobald sie mit dem Wohl des Ganzen in Kollision kommen. Dies ist ein unbestrittener Grundsatz des deutschen, wie insbesondere des hannöverschen Staatsrechts; § 35 des Landesverfassungsgesetzes vom 6 August 1840 lässt die Entziehung wohlerworbener Rechte aller Art durch ein Gesetz zu. Sowohl vor dem Erlasse des Landesverfassungsgesetzes, als nach demselben sind in Hannover solche Rechte durch Gesetze geändert, beschränkt oder aufgehoben worden z. B. Patrimonialgerichtsbarkeit, Zunftgerechtsame, städtische Freiheiten. Lassen sich dieselben zu Geld anschlagen, so tritt Entschädigung ein; ist dies nicht möglich, so folgte die Aufhebung ohne Entschädigung.

Gerade bei dem streng privatrechtlichen Gesichtspunkte der Beschwerdeführer, wonach sie die Standschaftsrechte als Eigenthum der Berechtigten ansehen, muss auch jener § 35 des Landesverfassungsgesetzes von 1840 Platz greifen.

Es fragt sich nur, ob die Aufhebung auf verfassungsmässigem Wege erfolgt ist?

Die Abänderung der ersten Kammer war natürlich eine Verfassungsänderung, auf welche die Vorschrift des § 180 volle Anwendung zu finden hatte. Allein dieser Paragraph war vorher durch einhelligen Beschluss beider Kammern und königliche Sanktion rechtsgültig aufgehoben worden. Hätte nur eines der ritterschaftlichen Mitglieder dagegen gestimmt, so wäre allerdings eine Aufhebung dieses Paragraphen auf diesem Landtag rechtlich unmöglich geworden. Aber dies geschah nicht. Nach Beseitigung dieses Hindernisses konnten alle übrigen Verfassungsänderungen auf dem regelmässigen Gesetzgebungswege vor sich gehen.

Völlig unrichtig ist die Behauptung, dass der § 180 nicht verfassungsmässig beseitigt worden sei, »indem sich seine eigene Vorschrift nicht auf ihn selbst bezogen habe.« Jedes Gesetz muss in irgend einer Weise aufgehoben werden können; entweder unterlag der § 180 seiner eigenen erschwerenden Bestimmung — dann ist ihr völlig Genüge geschehen — oder er konnte auf gewöhnlichem Wege abgeändert werden, alsdann ist er ebenfalls gültig aufgehoben worden, denn »superflua non nocent.«

Indem so der streng verfassungsmässige Weg bei Abänderung des Landesverfassungsgesetzes und bei Erlassung des Gesetzes vom 5 September 1848 eingehalten ist, so können sich die ritterschaftlichen Beschwerdeführer wegen § 36 keineswegs auf Art. 56 der Wiener Schlussakte beziehen.

Ein Einschreiten des Bundes in diese Angelegenheit würde daher eine unbefugte Einmischung »in die innere Staatseinrichtungen und Staatsverwaltung eines Landes sein«; da hier weder:

eine formell verfassungswidrige Abänderung einer bestehenden landständischen Verfassung vorliegt (Art. 56 der Wiener Schlussakte); noch es sich hier um ein besonders durch die Bundesverfassung garantirtes materielles Recht handelt, wie es z. B. die Rechte der sogenannten Mediatisirten sind, welche aber durch § 36 ihrer Standschaft in der ersten Kammer nicht beraubt worden sind.

II.

War der König berechtigt, die Provinzialstände, ohne deren spezielle Einwilligung, auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung umzugestalten, wie dies durch § 33 des Gesetzes vom 5 September 1848 und durch das Gesetz vom 1 August 1851 geschehen ist?

Die ritterschaftlichen Beschwerdeführer und die mit ihnen übereinstimmende Denkschrift verneinen auch diese Frage, indem sie den Satz an die Spitze stellen:

»dass sich die allgemeine Ständeversammlung nur mit den allgemeinen Landesangelegenheiten zu beschäftigen habe, dass ihr aber jede Verhandlung über prinzipiell partikuläre Angelegenheiten entzogen sei, dass letztere vielmehr ausschliesslich Sache der Provinzialstände seien.«

Diese Behauptung widerspricht nicht nur jeder gesunden Staatsordnung, sondern auch dem hannöverschen Landesstaatsrecht, wie es sich geschichtlich entwickelt hat.

Allerdings sagen die verschiedenen Verfassungsgesetze, dass alle allgemeinen Landesangelegenheiten mit der allgemeinen Ständeversammlung berathen werden sollen, so das Patent vom 7 Dezember 1819 § 6, das Landesverfassungsgesetz von 1840 § 112, das Gesetz vom 5 September 1848 § 64, aber keineswegs sagt eines dieser Gesetze, dass **nur** über allgemeine Landesangelegenheiten von der allgemeinen Ständeversammlung berathen und beschlossen werden dürfe.

Die Unterscheidung zwischen allgemeinen und provinziellen Angelegenheiten ist eine so unbestimmte, dass im konkreten Falle oft kaum festgestellt werden kann, welcher Klasse eine zu berathende Angelegenheit zugehört? Höchst wichtig ist hier die bereits erwähnte Erklärung der königlichen Regierung vom 6 April 1818 an die Bundesversammlung, worin sie sagt, dass auch Provinzialstände berufen werden sollen, um die besondern Angelegenheiten der Provinzen zu berathen:

»welche dem Interesse der übrigen fremd sind, sobald sich hierzu Veranlassung findet.«

Von wie wenigen Angelegenheiten wird dies im voraus aber mit Bestimmtheit behauptet werden können.

Ausserdem hat sich von jeher eine entschiedene Praxis dahin gebildet, dass die Regierung selbst über vorwiegend provinzielle Angelegenheiten, so oft sie es für passend fand, mit der allgemeinen Ständeversammlung verhandelte.

Da das ganze Steuersystem centralisirt und zur Sache der allgemeinen Sändeversammlung gemacht war, so mussten alle Provinzialangelegenheiten, welche Ausgaben aus der Staatskasse verursachten, der allgemeinen Ständeversammlung unterbreitet werden. Aber auch andere Provinzialangelegenheiten wurden von der Regierung mit der allgemeinen Ständeversammlung berathen und beschlossen z. B. Stromordnungen, Regelung von Meier- und Dienstverhältnissen, welche nur in gewissen Provinzen vorkommen u. s. w. Es wurde durch die allgemeine Gesetzgebung nicht selten in die Rechte der Provinzialstände eingegriffen, und niemand bestritt die Verfassungsmässigkeit solcher Massregeln. So wurde das Wahlrecht zu einer Oberappellationsrathstelle von den ältern Provinzen auf die Stände der neuen übertragen, so wurde auf Antrag der allgemeinen Ständeversammlung das Wahlrecht der Landschaften für das Schatzkollegium wesentlich modificirt.

Ja, in einem königlichen Reskript vom 26 September 1833 wird geradezu erklärt:

»Es leidet keinen Zweifel, dass die allgemeine Ständeversammlung so befugt wie verpflichtet war, die ihr zugegangenen Anträge auf eine veränderte Organisation der Provinziallandschaften im allgemeinen in Berathung zu ziehen und dass die gefassten Beschlüsse, soweit sie Unsere Genehmigung erhalten, in das Staatsgrundgesetz aufgenommen werden müssen.«

Von entscheidender Wichtigkeit in dieser Frage ist aber § 112 des Landesverfassungsgesetzes von 1840. Derselbe besagt:

»Bei darüber eintretenden Zweifeln ob ein Gegenstand zur Mitwirkung der allgemeinen Stände oder der Provinziallandschaften geeignet sei, entscheidet der König.«

Als der Köng daher das Gesetz vom 5 September 1848 erliess, worin er in § 33 bestimmte,

»dass die Provinziallandschaften, deren Zusammensetzung und Wirkungskreis durch allgemeine Gesetzgebung geregelt werden sollte«, so machte er nur von seiner verfassungsmässigen Prärogative des § 112 Gebrauch und entschied sich dafür, dass der fragliche

Gegenstand zur Mitwirkung der allgemeinen Ständeversammlung geeignet sei.

Mögen daher die Beschwerdeführer über die Kompetenz der allgemeinen Ständeversammlung zu einer solchen Mitwirkung bei Regulirung der Provinzialstände ihre subjektiven Zweifel hegen; der König hat entschieden zu Gunsten der allgemeinen Ständeversammlung kraft seines verfassungsmässigen Entscheidungsrechtes, wogegen es nach § 112 keinen Widerspruch giebt.

Der § 33 machte allerdings die Neugestaltung der Provinzialstände zu einem Gegenstand der allgemeinen Gesetzgebung; allein vorher sollten Verhandlungen mit den bestehenden Provinziallandschaften stattfinden. Unter dieser vorgängigen Verhandlung kann man natürlich nur gutachtlichen Rath, kein Zustimmungsrecht verstehen, denn dadurch würde wieder, durch eine offenbare contradictio in adjecto, die allgemeine Gesetzgebung negirt.

Verhandlungen sehr umfassender Art haben nun mit den Provinzialständen stattgefunden, ihre Anträge sind sämmtlich erwogen und zum Theil berücksichtigt worden. Eine völlige Einigung war weder faktisch möglich, noch rechtlich nothwendig.

Auf Grundlage dieser Verhandlungen hat alsdann der König auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung das Gesetz vom 1 August 1851 über die Provinziallandschaften erlassen.

So ist auch dieses Gesetz, ebenso wie das vom 5 Septbr. 1848 in verfassungsmässiger Weise zu Stande gekommen und eine Beschwerde wegen verfassungswidriger Verletzung der provinziallandschaftlichen Rechte völlig unbegründet. Es liegt also hier ebenfalls kein Rechtsgrund vor, welcher ein Einschreiten hoher Bundesversammlung rechtfertigte, da dem Art. 56 der Wiener Schlussakte völlig Genüge geleistet ist, »dass bestehende landständige Verfassungen nur auf verfassungsmässigem Wege abgeändert werden dürfen.«

Meiningen, den 28 März 1855.

Dr. Hermann Schulze,
Referent.