

Esteban Mauerer (Hg.)

Supplikationswesen und Petitionsrecht im Wandel der Zeit und im Spiegel der Publikationen der Historischen Kommission





Open Access. © 2020 bei den Autorinnen und Autoren, publiziert von Brill Deutschland.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.
<https://doi.org/10.13109/9783666370892>

Schriftenreihe
der Historischen Kommission bei der
Bayerischen Akademie der Wissenschaften

Band 105



Supplikationswesen und Petitionsrecht im Wandel der Zeit und im Spiegel der Publikationen der Historischen Kommission

Herausgegeben von
Esteban Mauerer

Vandenhoeck & Ruprecht

Die Schriftenreihe wird herausgegeben
vom Sekretär der Historischen Kommission:
Bernhard Löffler

Gedruckt mit Unterstützung der Franz Schnabel Stiftung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2020 bei den Autorinnen und Autoren, publiziert von
Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Theaterstraße 13, D-37073 Göttingen
Dieses Buch ist als Open-Access-Publikation verfügbar über www.vr-elibrary.de.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz für die Weiterverwendung gelten nicht für Inhalte, die nicht Teil der Open-Access-Publikation sind (z. B. Grafiken, Abbildungen, Fotos, Auszüge usw.). Diese erfordern ggf. die Einholung einer weiteren Genehmigung des Rechteinhabers. Die Verpflichtung zur Recherche und Klärung liegt allein bei der Partei, die das Material weiterverwendet. Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz für die Weiterverwendung gelten nicht für Inhalte, die nicht Teil der Open-Access-Publikation sind (z. B. Grafiken, Abbildungen, Fotos, Auszüge usw.). Diese erfordern ggf. die Einholung einer weiteren Genehmigung des Rechteinhabers. Die Verpflichtung zur Recherche und Klärung liegt allein bei der Partei, die das Material weiterverwendet.

Umschlagabbildung: Kaiser Josef II. bei einer Audienz in der Wiener Hofburg,
Lithographie von Johann Bauer/Sigmund Ferdinand Ritter von Perger,
Bildarchiv Österreichische Nationalbibliothek (ÖNB) Pk 3001, 551.

Satz: textformart, Göttingen | www.text-form-art.de

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com
E-Mail: info@v-r.de

ISSN 2197-4721
ISBN 978-3-666-37089-2
DOI: 10.13109/9783666370892

Inhalt

Vorwort	7
GABRIELE ANNAS	
Kaiser, Reich und Reichstag: Überlegungen zum spätmittelalterlichen Supplikenwesen	9
JOSEF LEEB	
Reichsversammlungen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts als Forum für Supplikationen: Quantifizierung, Qualifizierung, Dokumentation	33
ESTEBAN MAUERER	
Suppliken und Rekurse. Bayern im frühen 19. Jahrhundert	59
HANS-WERNER HAHN	
Wachsende Wünsche und wechselnde Adressaten: Handelspolitische Petitionen im 19. Jahrhundert	85
ANDREAS FAHRMEIR	
Chancen und Grenzen von Petitionen an den Deutschen Bund, oder: Die Reisen des Herrn Hanemann	105
FRIEDRICH HARTMANNSGRUBER	
»Führervorträge«. Die Notate des Chefs der Reichskanzlei über seine Vorträge bei Hitler als historische Quelle	119
HORST MÖLLER	
Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie: Petitionsrecht in der Weimarer Verfassung und im Bonner Grundgesetz	141
Abkürzungen und Siglen	159
Die Autoren	161
Register	163

Vorwort

Der vorliegende Band dokumentiert eine Tagung, die am 10. Oktober 2018 von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften im Historischen Kolleg in München veranstaltet worden ist. Sie widmete sich einer Gruppe von Phänomenen – Supplikationen und Petitionen –, die in der Arbeit der Kommission vielfach, in unterschiedlichen Abteilungen und Epochen, begegnen. Die Wahl dieses Themas war zugleich eine Huldigung an Helmut Neuhaus, der sich seit seiner Dissertation über »Reichstag und Supplikationsausschuss. Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts« (Berlin 1977) intensiv und mit bahnbrechenden Ergebnissen diesem Aspekt der Geschichte des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation gewidmet hat.

Zwölf Jahre lang, von 2006 bis 2018, hat Helmut Neuhaus die Geschicke der Historischen Kommission als deren Sekretär wesentlich mitgestaltet. Durch jährliche Fachtagungen im Anschluss an die ebenfalls unter seiner Ägide neu etablierten Abteilungsleiter-Sitzungen hat er Struktur und Profil der Kommission gestärkt. Durch seine entschiedene Förderung digitaler Initiativen – etwa der historisch-biographischen Forschungen des *Repertorium Academicum Germanicum* (RAG) und der *Deutschen Biographie* (DB) – ist die Kommission in eine ganz neue Epoche eingetreten. Dass sie in dem höchst kompetitiven Feld der Drittmittel-Einwerbung in all diesen Jahren sehr erfolgreich war, dankt sie auch ihm als vielfachem Anreger und Antragsteller von Projekten. Sicher steuerte er, bis zu seiner Emeritierung 2009 Inhaber des Lehrstuhls für Neuere Geschichte I an der Friedrich-Alexander-Universität in Erlangen, die Historische Kommission auch durch die Strukturevaluation der Jahre 2011 bis 2013. Sein in diesem Zusammenhang formulierter Vorschlag eines »Zentrums für historische Grundlagenforschung« ist 2014 als »Kompetenzverbund Historische Wissenschaften München« von der Idee zur Erscheinung geworden.

Alle diese bedeutenden Erfolge verdankt Helmut Neuhaus nicht zuletzt dem spezifischen Stil, mit dem er sein Amt ausübte. Gegenüber den Mitgliedern, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommission, ihren Kooperationspartnern wie den Repräsentanten des zuständigen Ressorts am Münchener Salvatorplatz agierte er stets offen und wohlwollend, klug und vermittelnd, auf persönliche Gespräche und individuelle Überzeugungsarbeit setzend, nie polemisch oder gereizt, als eine Vertrauen weckende und gewinnende Stimme gelassener, pragmatischer Vernunft.

All diese ehrenamtlich geleistete Arbeit kennt keinen Lohn außer der Freude, die aus ihr und ihren Erfolgen entspringt. Helmut Neuhaus hat solche reichlich erzielt. Der hier vorliegende Band gibt der Historischen Kommission immerhin Gelegenheit, ihm für all dies noch einmal von ganzem Herzen zu danken.

München, im Sommer 2019

Gerrit Walther

GABRIELE ANNAS

Kaiser, Reich und Reichstag: Überlegungen zum spätmittelalterlichen Supplikenwesen

Einleitende Bemerkungen

Im Herbst 1904 hatte ein ursprünglich aus einem pfälzischen Winzerdorf stammender und zwischenzeitlich nach Deutschland zurückgekehrter amerikanischer Staatsbürger die Absicht geäußert, »das Heimatrecht in seiner ursprünglichen Heimatgemeinde Kallstadt wieder [zu] erwerben«. Er wandte sich daher an das königliche Bezirksamt Dürkheim nicht nur mit der »ergebenste[n] Bitte, ihm zu diesem Zwecke bei hoher kgl. Regierung der Pfalz die bayer. Staatsangehörigkeit erwirken zu wollen«, sondern verband dieses Ansinnen zugleich mit dem Gesuch um eine Naturalisation seiner Ehefrau und der gemeinsamen Tochter¹. Unter dem Datum des 24. Dezember 1904 jedoch äußerte die Königlich Bayerische Regierung der Pfalz gegenüber dem Bezirksamt Dürkheim den Verdacht, der inzwischen 35-jährige Antragsteller, der nach eigenen Angaben über ein stattliches Vermögen von 80 000 Mark verfügte², habe mit der 1885 ohne behördliche Genehmigung erfolgten Auswanderung zugleich die Absicht verknüpft, »sich der Wehrpflicht zu entziehen«. Dem betreffenden Gesuch um Naturalisation könne daher nicht stattgegeben werden³. Und so sollte die junge

1 Landesarchiv Speyer, Best. H32 Nr. 104 UNr. 2 (Akten des kgl. Bezirksamtes Dürkheim. Betreff: Gesuch des amerikanischen Staatsangehörigen Friedrich Trump in Kallstadt um Naturalisation), Bl. 8^{rv} (Zitate: Bl. 8^r). Die betreffenden Akten sind über die Datenbank des Landesarchivs Speyer auch online einsehbar: https://www.landeshauptarchiv.de/fileadmin/user_upload/Gemeinsame_Dateien/Download/Aktuelles/LASP_H032-Trump.pdf. – Zur Lebensgeschichte des Friedrich (Frederick) Trump (1869–1918) – unter besonderer Berücksichtigung seiner erfolglosen Bemühungen um eine Wiedereinbürgerung in Kallstadt: *Roland Paul*: Der Amerika-Auswanderer Friedrich Trump aus Kallstadt und das Scheitern seiner Rückwanderung, in: Pfälzer Heimat 67 (2016), S. 15–21 (mit zahlreichen Quellenbelegen). Mit einem guten Überblick zu den hier geschilderten behördlichen Vorgängen und weiteren Hinweisen auf die weltweite mediale Resonanz, die diese Trump'sche Familiengeschichte erfahren sollte: <https://www.landeshauptarchiv.de/service/oefentlichkeitsarbeit/aktuelle-nachrichten/einzelansicht-aktuelles/news//detail/News/trump-akte-im-landesarchiv-speyer/> [letzter Zugriff: 31.1.2019].

2 Vgl. Landesarchiv Speyer, Best. H32 Nr. 104 UNr. 2, Bl. 14^v. Hierzu auch: *Paul*, Friedrich Trump (wie Anm. 1), S. 17.

3 Siehe Landesarchiv Speyer, Best. H32 Nr. 104 UNr. 2, Bl. 10^{rv} (Zitat: Bl. 10^v). In dem von der Mutter des Antragstellers »für ihren Sohn am 18. Juli 1889 eingereichten Entlassungsgesuche ist angegeben, daß derselbe seine Heimat verlassen habe, um bei seinen Verwandten in Ame-

Familie gemäß behördlichem Beschluss »längstens bis zum 1. Mai lfd. Js. [1905] das bayrische Staatsgebiet [...] verlassen«⁴. Nachdem zunächst aufgrund einer Erkrankung der kleinen Tochter eine weitere Frist von drei Monaten gewährt worden war, unternahm der junge Amerika-Auswanderer einen letzten Versuch und wandte sich unter dem Datum des 6. Juni 1905 persönlich an den bayerischen Prinzregenten Luitpold »mit der alleruntertäigsten Bitte«, dieser möge »in Gnaden geruhen, dem Gesuchsteller den Aufenthalt im Königreich Bayern Allergnädigst zu gestatten« – ein Bittgesuch, das jedoch ebenfalls abgelehnt wurde⁵. Der Enkel des im Juli 1905 nach New York zurückgekehrten illegalen Auswanderers aber sollte mehr als 110 Jahre später der 45. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika werden – und weiß seinerseits Gnadenakte in der Tradition des obrigkeitlichen Gnadenrechts zusammen mit prominenten Petenten öffentlichkeitswirksam zu inszenieren⁶.

Bereits Claudia Garnier hatte in ihrer 2008 erschienenen Studie zur »Kultur der Bitte« im mittelalterlichen Reich einleitend auf den Umstand hingewiesen, dass der Vorgang des Bittens bis heute zu den »gängigsten Interaktionsmuster[n] menschlicher Kommunikation«⁷ gehört. Aus unterschiedlichen Anlässen, in

rika eine bessere Unterkunft zu finden. Auffällig erscheint es, daß der Genannte nunmehr in einem Alter, in dem er sich der Ableistung der Militärpflicht als enthoben erachten kann, wieder ständigen Aufenthalt in seiner früheren Heimat nehmen will und jetzt um Wieder-verleihung der bayerischen Staatsangehörigkeit nachsucht« (Bl. 10^{rv}). Vgl. *Paul*, Friedrich Trump (wie Anm. 1), S. 17f. (mit einer ebenfalls in den betreffenden Akten des Bezirksamtes Dürkheim dokumentierten Darstellung der persönlichen und beruflichen Lebensumstände, die Friedrich Trump am 18. Januar 1905 vor dem dortigen Bezirksamtsassessor Disqué und dem protokollführenden Bezirksamtgehilfen Bauer dargelegt hatte: Landesarchiv Speyer, Best. H32 Nr. 104 UNr. 2, Bl. 20^r–21^v).

4 So hatte die Königlich Bayerische Regierung der Pfalz unter dem Datum des 21. Februar 1905 den Beschluss erlassen, »dem derzeit in Kallstadt befindlichen amerikanischen Bürger und Rentner Friedrich Trump [...] eröffnen zu lassen, daß er längstens bis zum 1. Mai lfd. Js. das bayrische Staatsgebiet zu verlassen, andernfalls aber seine Ausweisung zu gewärtigen habe, nachdem demselben eine weitergehende Berücksichtigung nicht zugewendet werden kann« (Landesarchiv Speyer, Best. H32 Nr. 104 UNr. 2, Bl. 29^{rv}, hier Bl. 29^v). Mit näheren Angaben zu den betreffenden Vorgängen: *Paul*, Friedrich Trump (wie Anm. 1), S. 18.

5 Zu dem zitierten Bittgesuch Friedrich Trumps an den Prinzregenten und der abschlägigen Antwort der Königlich Bayerischen Regierung der Pfalz, die unter dem Datum des 25. Juni 1905 erfolgen sollte: Landesarchiv Speyer, Best. H32 Nr. 104 UNr. 2, Bl. 38^r–39^r (Zitat: Bl. 39^r), sowie Bl. 41^{rv}. Hierzu auch: *Paul*, Friedrich Trump (wie Anm. 1), S. 18f.

6 Mit einer Liste der Begnadigungen (Pardons) und Strafmilderungen (Commutations) durch den US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump (Stand: 11.7.2018): <https://www.justice.gov/pardon/pardons-granted-president-donald-trump> (Pardons); <https://www.justice.gov/pardon/commutations-granted-president-donald-trump-2017-present> (Commutations) [letzter Zugriff jeweils: 31.1.2019]. – Exemplarisch zum gegenwärtigen Supplikenwesen: *Didier Fassin*: La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence, in: *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 55 (2000), S. 955–981.

7 *Claudia Garnier*: Die Kultur der Bitte. Herrschaft und Kommunikation im mittelalterlichen Reich, Darmstadt 2008 (= Symbolische Kommunikation in der Vormoderne), S. 1. In diesem Sinne hat denn auch Andreas Würgler den »Suppliken eine zentrale Funktion als Medium

vielfältigen Formen und institutionellen Zusammenhängen werden Bitten formuliert. Sie begegnen als formalisierte Suppliken am päpstlichen Hof des Mittelalters ebenso wie als individuelle Petitionen an den Deutschen Bund des 19. Jahrhunderts, als Herrscherbitten in Gestalt der Ersten Bitten (*prima preces*) an kirchliche Institutionen, als Bitte um Waffenhilfe an weltliche Adressaten, im Kontext von Gnade, Recht und Gerechtigkeit⁸ oder in Verbindung mit Lehnübertragungen. Das hier angesprochene Themenfeld im Rahmen einer summarischen Studie sukzessive abzuschreiten und zu vermessen, ist nicht möglich – will man sich nicht in unspezifischen Gemeinplätzen verfangen. Die nachfolgenden Betrachtungen widmen sich daher einem vergleichsweise schmalen historischen Segment dieses zeitlosen gesellschaftlichen Phänomens

der »politischen Kommunikation in der ständischen Gesellschaft« zugewiesen, da »über die *via supplicationis* [...] die realen Existenzbedingungen und Herrschaftsbeziehungen ausgestaltet« wurden; *Andreas Würgler*: Asymmetrie und Reziprozität. Herrschaft und Protektion in Suppliken der Frühen Neuzeit, in: *Tilman Haug/Nadir Weber/Christian Windler* (Hg.), *Protegierte und Protektoren. Asymmetrische politische Beziehungen zwischen Partnerschaft und Dominanz* (16. bis frühes 20. Jahrhundert), Köln/Weimar/Wien 2016 (= *Externa. Geschichte der Außenbeziehungen in neuen Perspektiven*, Bd. 9), S. 279–294, hier S. 280f.

- 8 Zu dem in der Forschung wiederholt thematisierten Phänomen des Gnadenbittens und der Fürbitte vor Gericht (in Auswahl): *Andreas Bauer*: Das Gnadenbitten in der Strafrechtspflege des 15. und 16. Jahrhunderts. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung von Quellen der Vorarlberger Gerichtsbezirke Feldkirch und des Hinteren Bregenzerwaldes, Frankfurt am Main [u. a.] 1996 (= *Rechtshistorische Reihe*, Bd. 143); *Peter Schuster*: Eine Stadt vor Gericht. Recht und Alltag im spätmittelalterlichen Konstanz, Paderborn/München/Wien/Zürich 2000, S. 166–180, 273–311; *Franz-Josef Arlinghaus*: Gnade und Verfahren. Kommunikationsmodi in spätmittelalterlichen Stadtgerichten, in: *Rudolf Schlägl* (Hg.), *Interaktion und Herrschaft. Die Politik der frühneuzeitlichen Stadt*, Konstanz 2004 (= *Historische Kulturwissenschaft*, Bd. 5), S. 137–162; *Karl Härtner*: Das Aushandeln von Sanktionen und Normen. Zu Funktion und Bedeutung von Supplikationen in der frühneuzeitlichen Strafjustiz, in: *Cecilia Nubola/Andreas Würgler* (Hg.), *Bittschriften und Gravamina. Politik, Verwaltung und Justiz in Europa* (14.–18. Jahrhundert), Berlin 2005 (= *Schriften des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient*, Bd. 19), S. 243–274; *Renate Bickle*: Interzession. Die Fürbitte auf Erden und im Himmel als Element der Herrschaftsbeziehungen, in: *ebd.*, S. 293–322, insbes. S. 302–309; *Neithard Bulst*: Richten nach Gnade oder nach Recht. Zum Problem spätmittelalterlicher Rechtsprechung, in: *Franz-Josef Arlinghaus* [u. a.] (Hg.), *Praxis der Gerichtsbarkeit in europäischen Städten des Spätmittelalters*, Frankfurt am Main 2006 (= *Rechtsprechung. Materialien und Studien*, Bd. 23), S. 465–489; *Karl Härtner/Cecilia Nubola* (Hg.): *Grazia e giustizia. Figure della clemenza fra tardo medioevo ed età contemporanea*. LI Settimana di Studio »Perdono, grazia, giustizia. Figure della clemenza fra tardo medioevo ed età contemporanea«, Trento 21–24 ottobre 2008, Bologna 2011 (= *Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento. Quaderni*, Bd. 8,1); *Ulrike Ludwig*: Das Herz der Justitia. Gestaltungspotentiale territorialer Herrschaft in der Strafrechts- und Gnadenpraxis am Beispiel Kursachsens 1548–1648, Konstanz 2008 (= *Konflikte und Kultur – historische Perspektiven*, Bd. 16); *Birgit Rehse*: Die Supplikations- und Gnadenpraxis in Brandenburg-Preußen. Eine Untersuchung am Beispiel der Kurmark unter Friedrich Wilhelm II. (1786–1797), Berlin 2008 (= *Quellen und Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte*, Bd. 35); *Würgler*, Asymmetrie und Reziprozität (wie Anm. 7), insbes. S. 289f. (mit weiteren Literaturhinweisen).

und richten den Blick auf das Supplikenwesen der Zeit Kaiser Friedrichs III. und die Reichsversammlungen des späten Mittelalters. Eingebettet in allgemeine Überlegungen zur zeitgenössischen Begrifflichkeit sowie zur Erforschung des spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Supplikenwesens im Alten Reich werden in diesem Zusammenhang namentlich die spezifischen Rahmenbedingungen und institutionellen Voraussetzungen thematisiert, die sich mit der späteren Einrichtung interständischer Supplikationsausschüsse auf den Reichstagen des 16. Jahrhunderts verbinden sollten. Denn während sich der kaiserliche Reichshofrat den auch weiterhin an den Herrscher adressierten Suppliken widmete, sollten die regelmäßig seit dem Wormser Reichstag von 1521 tätigen Supplikationsausschüsse jenen Bitten und Beschwerden (Gravamina) nachgehen, die neben dem Reichsoberhaupt nun auch – und dies war das Neue – an die Gesamtheit der Reichsstände gerichtet waren.

I. Was ist eine Supplik? Begriffliche und inhaltliche Überlegungen

Mit zu hohen Steuern belastet, durch Spielsucht das Grundstück verloren, mit Erbstreitigkeiten konfrontiert, durch den aufwändigen Lebenswandel des Ehemannes in finanzielle Not geraten oder durch die Nichtbeachtung der Zunftordnung geschädigt: Die Gründe und Anlässe, sich mit einer Supplik an die Obrigkeit – den Herrscher, einen Landesherrn oder den städtischen Rat, an eine Provinzialverwaltung, einen übergeordneten Gerichtshof oder eine Ständeversammlung – zu wenden, waren vielfältiger Natur und in der Regel mit dem Bemühen verbunden, die eigenen persönlichen Lebensumstände zu verbessern, nicht selten mit Blick auf ökonomische Interessen⁹. Das Bitten und Begehrten in seiner gesamten phänomenologischen Bandbreite von der individuell-privaten Bitschrift eines Leibeigenen bis zu den kollektiven Äußerungen supplizierender Bürgerschaften und Gemeinden gehörte zum Alltag vormoderner Gesellschaften und bildete als Möglichkeit des wirtschaftlichen, rechtlichen oder politischen Korrektivs ebenso wie als »Instrument obrigkeitlicher Kontrolle

9 Vgl. Andreas Würgler: Bitten und Begehrten. Suppliken und Gravamina in der deutschsprachigen Frühneuzeitforschung, in: *Nubola/Würgler* (Hg.), *Bitschriften und Gravamina* (wie Anm. 8), S. 17–52, hier S. 17. Mit entsprechenden Beispielen aus dem städtischen Kontext: Gerd Schwerhoff: Das Kölner Supplikenwesen in der Frühen Neuzeit. Annäherungen an ein Kommunikationsmedium zwischen Untertanen und Obrigkeit, in: *Georg Mölich/Ders.* (Hg.), *Köln als Kommunikationszentrum. Studien zur frühneuzeitlichen Stadtgeschichte*, Köln 2000 (=Der Riss im Himmel, Bd. 4), S. 473–496, hier S. 478–483. Systematisierend – mit Blick auf die inhaltlichen Zielsetzungen der eingereichten Suppliken sowie die Argumente und Motive der einzelnen Supplikantengruppen – am Beispiel der Kurmark im ausgehenden 18. Jahrhundert: Rehse, *Supplikations- und Gnadenpraxis* (wie Anm. 8), S. 174–193, 215–375.

und Supervision«¹⁰ einen integralen Bestandteil der zeitgenössischen Verwaltungs- und Gerichtspraxis¹¹. Das Supplikenwesen wurde denn auch nicht ohne Grund als ein wichtiger ›Kommunikations- und Informationskanal‹ zwischen Herrschaft und Untertanen betrachtet¹².

Der lateinische Begriff *supplicatio* bezeichnet ursprünglich – gemäß dem lateinisch-deutschen Handwörterbuch von Karl Ernst Georges – »die öffentliche Demütigung vor Gott« bzw. die »feierliche Verehrung der Götter durch Gebete und Opfer«¹³ und verortet das Wort mithin zunächst im sakralen Bereich der mit Staatsereignissen verknüpften öffentlichen Dank-, Buß- oder Bettage¹⁴. In Verbindung mit dem Zivilprozessrecht der römischen Kaiserzeit entwickelte sich der Ausdruck *supplicatio* schließlich zu einem juristisch-technischen Fachbegriff im Sinne von Bitschriften klagender Privatpersonen, Eingaben mit der Bitte um eine gutachterliche Stellungnahme in rechtlichen Auseinandersetzungen und allgemein privaten Gesuchen unterschiedlichster Art an den Kaiser, die mit einem schriftlichen Gutachten (*rescriptum*) beantwortet wurden¹⁵.

10 Rita Voltmer/Shigeko Kobayashi: Supplikationen und Hexereiverfahren im Westen des Alten Reiches – Stand und Perspektiven der Forschung, in: *Kurtrierisches Jahrbuch* 51 (2011), S. 247–269, hier S. 249.

11 Zum Suppliken- bzw. Supplikationswesen in der Vormoderne allgemein: Werner Hülle: Supplikation, in: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*. Hg. v. Adalbert Erler/Ekkehard Kaufmann, 5 Bde., Berlin 1971–1998, hier Bd. 5 (1998), Sp. 91f.; G[ero] Dolezalek: Suppliken, in: ebd., Sp. 94–97; Martin Paul Schennach: Supplikationen, in: Josef Pauer/Martin Scheutz/Thomas Winkelbauer (Hg.), *Quellenkunde der Habsburgermonarchie* (16.–18. Jahrhundert). Ein exemplarisches Handbuch, München 2004 (= Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Ergänzungsbd. 44), S. 572–584; Bruno Boute/Tobias Daniels: Rotuli und Suppliken, in: Jan-Hendryk de Boer/Marian Füssel/Maximilian Schuh (Hg.), *Universitäre Gelehrtenkultur vom 13.–16. Jahrhundert. Ein interdisziplinäres Quellen- und Methodenhandbuch*, Stuttgart 2018, S. 139–152.

12 Vgl. Voltmer/Kobayashi, Supplikationen (wie Anm. 10), S. 249.

13 *Supplicatio*, in: *Ausführliches Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch* aus den Quellen zusammengetragen und mit besonderer Bezugnahme auf Synonymik und Antiquitäten unter Berücksichtigung der besten Hilfsmittel ausgearbeitet von Karl Ernst Georges, 2 Bde., Hannover¹⁴ 1976, hier Bd. 2, Sp. 2962.

14 In diesem Sinne auch: *Supplicatio*, in: Johann Heinrich Zeiler, *Grosses vollständiges Universal-Lexicon Aller Wissenschaften und Künste*, [...], 64 [68] Bde., Halle/Leipzig 1732–1754, hier Bd. 41 (1744), Sp. 365. Vgl. Helmut Neuhaus: Reichstag und Supplikationsausschuss. Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, Berlin 1977 (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 24), S. 74.

15 Zusammenfassend hierzu: Neuhaus, Reichstag (wie Anm. 14), S. 74–79; Renate Bickle: Supplikationen und Demonstrationen. Mittel und Wege der Partizipation im bayerischen Territorialstaat, in: Werner Rösener (Hg.), *Kommunikation in der ländlichen Gesellschaft vom Mittelalter bis zur Moderne*, Göttingen 2000 (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 156), S. 263–317, hier S. 274–278; Rehse, Supplikations- und Gnadenpraxis (wie Anm. 8), S. 88f. Vgl. Thomas Frenz/Günther Pflug: Supplik, in: *Lexikon des gesamten Buchwesens*. Hg. v. Severin Corsten [u. a.], 9 Bde., Stuttgart¹⁵ 1987–2016, hier Bd. 7 (2007), S. 311f., mit dem Hinweis, dass »[s]chon in der römischen Antike [...] ein *libellus supplex*« eine schriftliche Beschwerde über ein erlittenes Unrecht« bezeichnete; Werner

In diesem rechtlichen Kontext sollte sich – zumindest mit Blick auf die entsprechende deutschsprachige Begrifflichkeit – die *supplicatio* auch in späteren Jahrhunderten bewegen.

Das Deutsche Wörterbuch der Brüder Jacob und Wilhelm Grimm verzeichnet gleich mehrere Einträge zum Wortfeld des Supplikenwesens¹⁶: ›Supplik‹, ›Supplikantie‹, ›Supplikanz‹, ›Supplikat‹, ›Supplikation‹ sowie ›Supplikatz‹¹⁷. Die hier aus dem Französischen abgeleitete ›Supplik‹ (*supplique*) beschreibt dabei ebenso wie die an das Lateinische angelehnte ›Supplikation‹ (*supplicatio*) eine »bittschrift« bzw. ein »schriftliches gesuch«, das formal »für gewöhnlich devot und servil«¹⁸ gestaltet war. Entsprechend bezeichnet der im 15. bis 17. Jahrhundert gegenüber der ›Supplik‹ bevorzugt verwendete Ausdruck der ›Supplikation‹ »eine schrift, in der dem fürsten oder politischen herrn ein sachliches oder persönliches anliegen in form einer bitte vorgetragen wird«. »Die wortumgebung« aber erweise »häufig den umständlich-devoten ergebnheitscharakter« einer Supplikation, die selten »durch übertragung aus dem scharf umgrenzten bereich der kanzlei- und rechtssprache heraus[trete]«¹⁹. Bestätigt wird diese Einordnung durch zeitgenössische Quellenbelege des 15. Jahrhunderts, die nicht selten direkt auf einen juristischen bzw. gerichtlichen Kontext verweisen und verschiedentlich auch in Verbindung mit dem Wortfeld der »appellacien« (Appellation) verwendet wurden²⁰. So hatte sich beispielsweise die Stadt Lübeck nach den Angaben eines unter dem Datum des 15. April 1470 ausgefertigten kommunalen Schreibens an den städtischen Syndikus Johann Osthussen in den Angelegenheiten der Brüder Barnekow mit einer schriftlichen »supplicacien« an Kaiser Friedrich III.

Hülle: Das Supplikenwesen in Rechtssachen, Anlageplan für eine Dissertation, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung 90 (1973), S. 194–212, hier S. 195f.

- 16 Vgl. Deutsches Wörterbuch von *Jacob* und *Wilhelm Grimm*, 16 Bde. in 32 Teilbden., Leipzig 1854–1961, hier Bd. 20 (1942), Sp. 1249–1253.
- 17 Siehe hierzu auch die Ausführungen von *Frenz/Pflug*, Supplik (wie Anm. 15), S. 312, mit Hinweisen auf weitere Schreibweisen (›Supplicium‹, ›Supplicato‹ und ›Supplicatie‹), die als »Titelbegriff von gedruckten Eingaben an Fürsten, Kirche oder sonstige Obrigkeitene mit Schwerpunkt im 16. und 17. Jahrhundert« verwendet wurden.
- 18 Alle Zitate: Supplik, in: Deutsches Wörterbuch von *Jacob* und *Wilhelm Grimm* (wie Anm. 16), Bd. 20 (1942), Sp. 1249.
- 19 Gemäß den Angaben des Artikels Supplikation, in: Deutsches Wörterbuch von *Jacob* und *Wilhelm Grimm* (wie Anm. 16), Bd. 20 (1942), Sp. 1251 f. (mit einzelnen sprachlichen Beispielen aus dem 15. Jahrhundert). Mit einem guten Überblick über den Begriff der ›Supplikation‹ in der Frühen Neuzeit: *Neuhaus*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 87–98; *Rehse*, Supplikations- und Gnadenpraxis (wie Anm. 8), S. 89–94.
- 20 Siehe in diesem Zusammenhang – mit entsprechenden Beispielen aus der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts: *Ralf Mitsch*: Das Kommissionswesen unter Kaiser Friedrich III., rev. Habilitationsschrift Mannheim 2000, Mainz 2015 (= J. F. Böhmer, *Regesta Imperii. Works in progress*) [elektronische PDF-Ressource: http://www.regesta-imperii.de/fileadmin/user_upload/downloads/Mitsch_2015.pdf], S. 141, 271 Anm. 161, 787.

gewandt²¹. Und in einem vom 24. Juli 1462 datierten Schreiben an den kommunalen Rat äußerte der Breslauer Gesandte Johannes Kitzing konkrete Kritik an der formal-juristischen Gestaltung einer an die römische Kurie gerichteten »supplicacion« der Stadt Breslau, die nicht »gezeichnet were worden noch mey-nem willen«²².

In den Suppliken selbst wurde der betreffende Vorgang im Allgemeinen mit zeitgenössischen Ausdrücken des ergebenen ›Bittens‹, demütigen ›Begehrens‹ und untertänigen ›Ersuchens‹ umschrieben, die sich in einer asymmetrisch angelegten Rhetorik zwischen unterwürfigen Schmeicheleien und Lobreden, jammervollen Klagen und geschickt eingesetzten Argumentationen bewegten²³. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf eine wohl zu Beginn der siebziger Jahre des 15. Jahrhunderts ausgefertigte und heute im Wiener Haus-, Hof- und Staatsarchiv aufbewahrte Supplik des Michael von Freyberg verwiesen, der Kaiser Friedrich III. (1440–1493) durch seinen mit den juristischen Formalia vertrauten Kaplan Sigmund von Indertor ›demutiglichen bitten und anruffen‹ ließ, in den Auseinandersetzungen mit dem Juden Salomon aus Schaffhausen entsprechende »gebottbrieve« auszustellen²⁴. Geschickt wusste demgegenüber Kar-

21 »Item van Barnekouwen wegen, dat gjij darane des besten ramen, dat de unse ziner unbescheidet unde unupgehouden mochten blyven, so juw dat is bevalen unde gjij ok in der copien der supplicacien beroren«; Urkunden-Buch der Stadt Lübeck, hg. v. dem Vereine für Lübeckische Geschichte und Alterthumskunde, Tl. 11: 1466–1470, Lübeck 1905, Nr. 573, S. 634 (Schreiben des Rates der Stadt Lübeck an Johann Osthussen, der sich zu dieser Zeit am kaiserlichen Hof aufhielt, 1470 April 15). Mit einem weiteren Beispiel für die Verwendung des Ausdrucks ›Supplikation‹ aus dem beginnenden 16. Jahrhundert: Beyträge zur Geschichte der bischöflichen Kirche Säben und Brixen in Tyrol. Gesammelt durch Franz Ant. Sinnacher, Bd. 7, Brixen 1830, S. 135 f., hier S. 135 (Schreiben des Brixner Bischofs Christoph von Schrattenbach an den kaiserlichen Gesandten und Bischof von Gurk Matthäus Lang von Wellenburg, 1512 September 11). Siehe hierzu sowie zu den nachfolgend genannten Belegstellen: Supplikation, in: Deutsches Wörterbuch von Jacob und Wilhelm Grimm (wie Anm. 16), Bd. 20 (1942), Sp. 1251 f. (mit weiteren Beispielen aus dem 16. Jahrhundert).

22 Hermann Markgraf (Hg.): Politische Correspondenz Breslaus im Zeitalter Georgs von Podiebrad. Zugleich als Urkundliche Belege zu Eschenloers Historia Wratislaviensis. Abt. 1: 1454–1463, Breslau 1873 (= Scriptores rerum Silesiacarum, Bd. 8), Nr. 102, S. 117–121, hier S. 119 (Schreiben des Johannes Kitzing an den Rat der Stadt Breslau, 1462 Juli 24); ebd., Nr. 110, S. 131 f., hier S. 131 (mit dem Hinweis auf eine »newe supplication [...], das man keynen eynwoner ewer stat [Breslau] über eyne tage reyse aws ewerer stat mit keynem bobistlichen brieve geladen mag«).

23 Zusammenfassend hierzu: Würgler, Asymmetrie und Reziprozität (wie Anm. 7), insbes. S. 294.

24 Mit einer Abbildung der genannten Supplik des Michael von Freyberg: <https://medienportal.univie.ac.at/uniview/forschung/detailansicht/artikel/bittschoen-euer-gnaden/> [letzter Zugriff: 31.1.2019]. Zu den hier angesprochenen rechtlichen Streitigkeiten siehe die entsprechenden Einträge in der »Friedrich III. Urkunden-Datenbank – Work in progress« der ›Regesta Imperii‹ aus dem Zeitraum zwischen Juli 1471 und Juli 1472: <http://f3.regesta-imperii.de/suche.php?flagbit=0&textsuche=Freyberg+Schaffhausen&offset=0&limit=20&typen%5B1%5D=1&typen%5B2%5D=2&typen%5B3%5D=3&typen%5B4%5D=4&typen%5B5%5D=5&b1=Suche> [letzter Zugriff: 31.1.2019].

dinal Nikolaus von Kues (†1464) die zeitgenössischen Formen des Bittens und Begehrrens mit einer in dieser Zeit keineswegs ungewöhnlichen Beschämungs- und Klagerhetorik zu verbinden. So wandte er sich im Spätsommer/Herbst des Jahres 1457 in Gestalt einer (Pseudo-)Supplik an seinen Kontrahenten Herzog Sigismund von Österreich (†1496), um auf diese Weise eindrucksvoll auf seine als erniedrigend erfahrene politische Lage in den langwierigen landesherrlichen Streitigkeiten um das Bistum Brixen hinzuweisen. Nachdem er – Nikolaus von Kues – mehr als drei Monate in Buchenstein vergeblich auf entsprechende rechtliche Zusicherungen des Habsburgers für die Brixner Kirche gewartet und zugleich keine Unterstützung von all jenen erfahren habe, die diese zuvor zugesagt hatten, wisse er nun nicht zu sagen, »wo oder wie Ich mein begerung fürbringen mag, anders dan durch ain Supplicanz nach gewonhait eurs [d. h. Herzog Sigismunds] hofs«²⁵: der Kardinal und Bischof von Brixen als scheinbar »mit aller diemutickait«²⁶ auftretender (Pseudo-)Petent, der seine rechtlichen Forderungen gegenüber der weltlichen Macht nur noch – als letztem Ausweg – in einer Supplik zu formulieren vermag.

Das Supplizieren war – so könnte man mit den Worten von Helmut Neuhaus zusammenfassen – »kein im modernen Sinne formuliertes Recht, sondern ein überlieverter Brauch«²⁷. Und wenn tatsächlich die zumindest für das frühneuzeitliche Württemberg geäußerte Überlegung zutreffen sollte, »daß die

25 Beyträge zur Geschichte der bischöflichen Kirche Säben und Brixen in Tirol. Gesammelt durch Franz Ant. Sinnacher, Bd. 6, Brixen 1829, S. 442–447 (Schreiben des Nikolaus von Kues an Herzog Sigismund von Österreich, 1457 vor November 1), hier S. 442. Vgl. Albert Jäger: Der Streit des Cardinals Nicolaus von Cusa mit dem Herzoge Sigmund von Österreich als Grafen von Tirol. Ein Bruchstück aus den Kämpfen der weltlichen und kirchlichen Gewalt nach dem Concilium von Basel, 2 Bde., Innsbruck 1861, hier Bd. 1, S. 240–243 (mit näheren Erläuterungen zu den historischen Hintergründen sowie einer ausführlichen Paraphrase dieser [Pseudo-]Supplik); Hans v. Wieser: Cusanus und das Landeswappen Tirols, in: Nikolaus Grass (Hg.), Cusanus Gedächtnisschrift, Innsbruck/München 1970 (=Forschungen zur Rechts- und Kulturgeschichte, Bd. 3), S. 511–524, insbes. S. 511f. Künftig: Acta Cusana. Quellen zur Lebensgeschichte des Nikolaus von Kues, nach Vorarbeiten von Hermann Hallauer und Erich Meuthen hg. v. Johannes Helmrath/Thomas Woelki, Bd. II, Lief. 6: 1457 Juni – 1458 September, zu †1457, vor November 1, Buchenstein. – An dieser Stelle möchte ich Herrn Dr. Thomas Woelki (Berlin) sehr herzlich danken für die Einsichtnahme in die bislang noch ungedruckte Lieferung II/6 der Acta Cusana, die ausführliche Erläuterung der spezifischen Besonderheiten des zitierten Schreibens sowie die großzügige Möglichkeit, an dem einzigartigen Cusanus-Wissen der Herausgeber zu partizipieren.

26 Beyträge zur Geschichte Bd. 6 (wie Anm. 25), S. 442.

27 Helmut Neuhaus: Supplikationen als landesgeschichtliche Quellen. Das Beispiel der Landgrafschaft Hessen im 16. Jahrhundert, in: Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte 28 (1978), S. 110–190 (I); ebd. 29 (1979), S. 63–97 (II), hier (I), S. 113; vgl. Otto Ulbricht: Supplikationen als Ego-Dokumente. Bitschriften von Leibeigenen aus der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts als Beispiel, in: Winfried Schulze (Hg.), Ego-Dokumente. Annäherung an den Menschen in der Geschichte, Berlin 1996 (=Selbstzeugnisse der Neuzeit. Quellen und Darstellungen zur Sozial- und Erfahrungsgeschichte, Bd. 2), S. 149–174, hier S. 152; Schwerhoff, Supplikenwesen (wie Anm. 9), S. 476.

Subsumierung einer Vielgestalt von Bitten, Klagen und Beschwerden unter den Begriff ›Supplikation‹ eine gewollte Unschärfe darstellt, damit ›einer Vielzahl von untertänigen Supplikanten eine anscheinend immer gleiche und von daher scheinbar umfassend legitimierte gnädige Obrigkeit gegenübergestellt werden konnte‹, dann erscheint der im gleichen Zusammenhang geäußerte ›Wunsch nach einer schärferen Begrifflichkeit‹ fraglich²⁸. Zwar sind aus forschungs-pragmatischen Gründen verschiedentlich Versuche einer Typologisierung des vormodernen Suppliken-/Supplikationswesens unternommen worden – mit einer Unterscheidung zwischen obrigkeitlichen Gunst- bzw. Gnadenerweisen einerseits und Justizsupplikationen aus den Bereichen des Rechts, der Rechtsprechung und Verwaltung andererseits, die zusätzlich nach außergerichtlichen Schutzmitteln und formalisierten Rechtsmitteln differenziert werden können²⁹. Gleichwohl hat sich »aufs ganze gesehen« – so das durchaus zutreffende Resümee Renate Blickles – »der wissenschaftliche Sprachgebrauch [...] zwischenzeitlich keineswegs geklärt«³⁰. Entsprechend dem »interessenbezogene[n] Konstruktcharakter«³¹ des Texttypus ›Supplik/Supplikation‹ ist denn auch das Supplikenwesen des Alten Reichs insgesamt durch eine formale und inhaltliche Vielgestaltigkeit der an die städtische bzw. fürstliche Obrigkeit gerichteten »Klagzettel«, »Schriften«, »Anbringen« und *Supplicationes* bestimmt, die weder begrifflich noch sachlich oder funktional konsequent einzuhegen ist³².

28 Schwerhoff, Supplikenwesen (wie Anm. 9), S. 476, unter Hinweis auf die Ausführungen von Rosi Fuhrmann/Beat Kümin/Andreas Würgler: Supplizierende Gemeinden. Aspekte einer vergleichenden Quellenbetrachtung, in: Peter Blickle (Hg.), Gemeinde und Staat im Alten Europa, München 1998 (= Historische Zeitschrift. Beihefte [N. F.], Bd. 25), S. 267–323, insbes. S. 288 f., 320, 322.

29 Zu entsprechenden Versuchen, »Ordnung in das weite Feld der Supplik zu bringen« (Blickle, Supplikationen [wie Anm. 15], S. 281): Werner Hülle: Supplikenwesen (wie Anm. 15); Neuhäus, Reichstag (wie Anm. 14), insbes. S. 98–147; Ulbricht, Supplikationen (wie Anm. 27), S. 151 f.; Karl Härtter: Policey und Strafjustiz in Kurmainz. Gesetzgebung, Normdurchsetzung und Sozialkontrolle im frühneuzeitlichen Territorialstaat, 2 Halbbde., Frankfurt am Main 2005 (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte, Bd. 190/1–2), hier Halbbd. 1, S. 498; Rehse, Supplikations- und Gnadenpraxis (wie Anm. 8), S. 84–88.

30 Blickle, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 282.

31 Voltmer/Kobayashi, Supplikationen (wie Anm. 10), S. 254.

32 Mit einer kritischen Sichtung entsprechender Bemühungen um eine begriffliche Klärung und Typologisierung des vormodernen Supplikenwesens: Blickle, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 281 f.; Schwerhoff, Supplikenwesen (wie Anm. 9), S. 476–478; Voltmer/Kobayashi, Supplikationen (wie Anm. 10), S. 250; Rehse, Supplikations- und Gnadenpraxis (wie Anm. 8), S. 36.

II. Forschungen zum mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Supplikenwesen

Mit Blick auf die zeitlose »Kultur der Bitte« haben sich in der Forschung vor allem zwei thematische und zeitliche Schwerpunkte in Bereichen konstituiert, in denen sich – ausgehend von einem enger gesteckten institutionellen Rahmen – weitgehend standardisierte und formalisierte Verfahren herausgebildet haben³³. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang zum einen auf die traditionsreichen Forschungen zum Supplikenwesen an der römischen Kurie und zum Papsttum als »Gnadenmaschine«³⁴, die sich mit den einschlägigen Registerserien des Vatikanischen Archivs auf ein umfangreiches Quellencorpus mit einer historisch einzigartigen Überlieferungsdichte stützen können. So sind von der Mitte des 14. bis zum Ende des 19. Jahrhunderts insgesamt 7365 Bände der Supplikenregister mit kurzen Notizen zu den eingereichten Bittschriften erhalten, die durch weitere Registerserien des behördlichen Geschäftsgangs – darunter die *Registra Vaticana*, die *Registra Lateranensis*, die *Brevia Lateranensis* sowie die entsprechenden Bestände der *Segretaria dei Brevi* und der *Penitenczieria Apostolica* – ergänzt werden³⁵. Nach den von Thomas Frenz vorgelegten statistischen

33 Zum Forschungsstand im Bereich des mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Supplikenwesens – mit jeweils gutem Überblick: *Würgler*, Bitten und Begehren (wie Anm. 9); *Rehse*, Supplikations- und Gnadenpraxis (wie Anm. 8), S. 35–52; *Voltmer/Kobayashi*, Supplikationen (wie Anm. 10), S. 248–254 (im Zusammenhang vor allem mit frühneuzeitlichen Hexereiverfahren). Vgl. *Garnier*, Die Kultur der Bitte (wie Anm. 7), S. 6f.

34 Zu dieser Begrifflichkeit siehe *Birgit Emich*: Gnadenmaschine Papsttum. Das römische Supplikenwesen zwischen Barmherzigkeit und Bürokratie, in: *Gabriele Haug-Moritz/Sabine Ullmann* (Hg.), Frühneuzeitliche Supplikationspraxis und monarchische Herrschaft in europäischer Perspektive, Wien 2015 (= Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs, Jg. 5, Bd. 2), S. 325–347 (als elektronische Ressource: <http://www.austriaca.at/7867-5inhaltframes=yes> [letzter Zugriff: 31.1.2019]).

35 Mit einem guten Überblick über die einzigartige Überlieferung zum kurialen Supplikenwesen: *Emich*, Gnadenmaschine (wie Anm. 34), insbes. S. 325–328. Zum Supplikenwesen an der römischen Kurie siehe daneben allgemein – aus jüngerer Zeit und ebenfalls mit weiterführender Literatur (in Auswahl): *A[lfred] Gawlik*: Originalsupplik, in: Lexikon des Mittelalters. Hg. v. *Robert Auty* [u.a.], 9 Bde., München/Zürich 1980–1999, hier Bd. 6 (1993), Sp. 1457; *Thomas Frenz*: Suppliques, in: *Philippe Levillain* (Hg.), Dictionnaire historique de la papauté, [Paris] 1994, S. 1602; *Brigitte Schwarz*: Supplik, in: Lexikon für Theologie und Kirche. Hg. v. *Walter Kasper* [u.a.], 11 Bde., Freiburg im Breisgau [u.a.] 1993–2001, hier Bd. 9 (2000), Sp. 1136f. – *Gérard Moyse*: Les suppliques médiévales: documents lacunaires, documents répétitifs?, in: *Lucie Fossier/André Vauchez/Cinzio Violante* (Hg.), Informatique et histoire médiévale. Communications et débats de la Table Ronde CNRS, organisée par l’École française de Rome et l’Institut d’Histoire Médiévale de l’Université de Pise (Rome, 20–22 mai 1975), Rom 1977 (= Collection de l’École française de Rome, Bd. 31), S. 55–72; *Ludwig Schmugge/Patrick Hersperger/Béatrice Wiggenhauser*: Die Supplikenregister der päpstlichen Pönitentiarien aus der Zeit Pius’ II. (1458–1464), Tübingen 1996 (= Bibliothek des Deutschen Historischen Instituts in Rom, Bd. 84); *Hélène Millet* (Hg.): Suppliques et

Berechnungen wurden beispielsweise in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts pro Jahr etwa 14 000 Suppliken an der römischen Kurie eingereicht (von denen allerdings nur ein Teil tatsächlich archiviert wurde)³⁶.

Mit dem ›Normalfall Supplik‹ verbinden sich darüber hinaus zum anderen – wenngleich auf einer quantitativ weitaus geringeren Grundlage – Forschungen zur weltlichen Verwaltungs- und Gnadenpraxis der Frühen Neuzeit, die sich den weitgehend standardisierten Interventionsmöglichkeiten in Gestalt förmlicher Bittschriften (Suppliken) und Beschwerden (Gravamina) sowohl im kommunalen als auch im landesherrlichen Bereich widmen. Bereits vor mehr als vierzig Jahren hatte Helmut Neuhaus mit materialgesättigten reichs- und landesgeschichtlichen Studien zu den Supplikationsausschüssen auf Reichstagen der Frühen Neuzeit (1977) sowie zum hessischen Supplikenwesen des ausgehenden 16. Jahrhunderts (1978/79) wesentliche Grundlagen zu einer neuen Sicht auf die politische Ordnung des Alten Reichs geschaffen³⁷. Doch erst seit den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurde das Konzept des ›supplizierenden Untertanen‹ verstärkt im Rahmen größerer Forschungsprojekte und einschlägiger Einzelstudien aufgenommen. ›Historische Kriminalitätsforschung‹ und verfassungshistorische Interpretationsansätze begegnen sich hier ebenso wie Untersuchungen zur ›Policey und Strafjustiz in der Vormoderne‹ und sozialgeschicht-

requêtes. Le gouvernement par la grâce en Occident (XII^e–XV^e siècle), Rom 2003 (= Collection de l’École française de Rome, Bd. 310), mit weiterführender Literatur S. 15–18; *Barbara Bombi*: Der Geschäftsgang der Suppliken im ersten Viertel des 14. Jahrhunderts. Einige Beispiele anhand des Registers des Kurienprokurator Andrea Sapiti, in: Archiv für Diplomatik 51 (2005), S. 253–283; *Harald Müller/Brigitte Schwarz*: Zwei Originalsuppliken *in communis forma pauperum* des 14. Jahrhunderts, in: Archiv für Diplomatik 51 (2005), S. 285–304; *Arnold Esch*: Die kleine Welt des Fälschungs-Alltags. Aus den Suppliken der Penitencieria Apostolica, in: *Paolo Cherubini/Giovanna Nicolaj* (Hg.), *Sit liber gratus, quem servulus est operatus. Studi in onore di Alessandro Pratesi per il suo 90^o compleanno*, 2 Bde., Città del Vaticano 2012 (= Littera Antiqua, Bd. 19/1–2), hier Bd. 2, S. 877–886; *Guy P. Marchal*: Supplikenregister als codicologisches Problem: Die Supplikenregister des Basler Konzils (Genf, Ms. lat. 61; Lausanne, G 863), in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde 74 (1974), S. 201–235.

36 Vgl. *Thomas Frenz*: Die Kanzlei der Päpste der Hochrenaissance (1471–1527), Tübingen 1986 (= Bibliothek des Deutschen Historischen Instituts in Rom, Bd. 63), S. 80 f. (für die Pontifikate Sixtus’ IV., Innozenz’ VIII. und Alexanders VI.). Hierzu auch: *Götz-Rüdiger Tewes*: Das spätmittelalterliche Papsttum und die Problematik der Raum erfassung, in: *Jan A. Aertsen/Andreas Speer* (Hg.), Raum und Raumvorstellungen im Mittelalter, Berlin/New York 1998 (= Miscellanea Mediaevalia. Veröffentlichungen des Thomas-Instituts der Universität zu Köln, Bd. 25), S. 603–612, hier S. 606. Bereits zuvor hatte Ludwig Schmugge in einem ähnlichen Sinne für das Pontifikat Papst Sixtus’ IV. (1471–1484) »pro Jahr [von] schätzungsweise 14 000 Bittschriften« gesprochen, die »an der Kanzlei abgefertigt und sorgfältig registriert« wurden (*Ludwig Schmugge*: Kirche, Kinder, Karrieren. Päpstliche Dispense von der unehelichen Geburt im Spätmittelalter, Zürich 1995, S. 135).

37 *Neuhaus*, Reichstag (wie Anm. 14); *Ders.*, Supplikationen (I) und (II) (wie Anm. 27). Siehe hierzu auch die zeitlich bereits früheren Überlegungen von *Werner Hülle*, Supplikenwesen (wie Anm. 15).

liche Betrachtungen zu Mittel- und Unterschichten³⁸. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang neben dem von Peter Bickle durchgeführten Forschungsprojekt zu »Gemeinde und Staat im Alten Europa«³⁹ (1993–1996) vor allem auf die von Cecilia Nubola und Andreas Würgler am »Istituto storico italo-germanico« in Trient geleitete interdisziplinäre Forschungsgruppe »Petitionen, *gravamina* und Bittgesuche in der Frühen Neuzeit in Europa (14.–18. Jahrhundert)/Petizioni, »*gravamina*« e suppliche nella prima età moderna in Europa (secoli XIV–XVIII)« (1999–2003). Die dortigen wissenschaftlichen Ergebnisse wurden nicht zuletzt in mehreren Tagungsbänden zu »Bitten, Beschwerden, Briefen«, zu »Bittschriften und Gravamina« sowie zu »Bitten, Gravamina und Revolten« dokumentiert, die in den Jahren 2002 bis 2006 erschienen sind⁴⁰.

- 38 Aus der Fülle der zwischenzeitlich vor allem zum frühneuzeitlichen Supplikenwesen erschienenen Literatur exemplarisch: *Ulbricht*, Supplikationen (wie Anm. 27); *Bickle*, Supplikationen (wie Anm. 15); *Schwerhoff*, Supplikenwesen (wie Anm. 9); *André Holenstein*: Bitten um den Schutz: Staatliche Judenpolitik und Lebensführung von Juden im Lichte von Schutzsupplikationen aus der Markgrafschaft Baden(-Durlach) im 18. Jahrhundert, in: *Rolf Kießling/Sabine Ullmann* (Hg.), *Landjudentum im deutschen Südwesten während der Frühen Neuzeit*, Berlin 1999 (= *Colloquia Augustana*, Bd. 10), S. 97–153; *Würgler*, Asymmetrie und Reziprozität (wie Anm. 7).
- 39 *Bickle* (Hg.), Gemeinde (wie Anm. 28). Siehe hierzu die in der Forschung in diesem Zusammenhang verschiedentlich an prominenter Stelle erwähnte und ebenfalls von Peter Bickle geleitete Sektion »Supplizieren« auf dem 41. Deutschen Historikertag in München 1996; *Stefan Weinfurter/Frank Martin Siefarth* (Hg.): Geschichte als Argument. 41. Deutscher Historikertag in München, 17. bis 20. September 1996. Berichtsband, München 1997, S. 104–108 (15. Supplizieren. Zur Politik der Untertanen). Bereits zuvor waren im Rahmen eines weiteren, in den Jahren 1988 bis 1993 von der European Science Foundation geförderten Forschungsprojekts von Peter Bickle zu »Resistance, Representation, and Community« neben den schwerpunktmäßig betrachteten Gravamina auch Suppliken bei der Frage berücksichtigt worden, welche Rolle die Untertanen bei der Entstehung des modernen Staates tatsächlich gespielt haben: *Peter Bickle* (Hg.): *Resistance, Representation, and Community*, Oxford 1997 (= *The origins of the modern state in Europe 13th to 18th Centuries*). Vgl. *Würgler*, Bitten und Begehren (wie Anm. 9), S. 28.
- 40 *Cecilia Nubola/Andreas Würgler* (Hg.): *Forme della comunicazione politica in Europa nei secoli XV–XVIII. Suppliche, gravamina, lettere. Formen der politischen Kommunikation in Europa vom 15. bis 18. Jahrhundert. Bitten, Beschwerden, Briefe*, Bologna/Berlin 2004 (= Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento/Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Contributi/Beiträge, Bd. 14); *Nubola/Würgler* (Hg.), *Bittschriften und Gravamina* (wie Anm. 8) – italienische Ausgabe: *Cecilia Nubola/Andreas Würgler* (Hg.): *Suppliche e «gravamina»*. *Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV–XVIII)*, Bologna 2002 (= Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Quaderni, Bd. 59); *Cecilia Nubola/Andreas Würgler* (Hg.): *Operare la resistenza. Suppliche, gravamina e rivolte in Europa (secoli XV–XIX)*. Praktiken des Widerstandes. Suppliken, Gravamina und Revolten in Europa (15.–19. Jahrhundert), Bologna/Berlin 2006 (= Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento/Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Contributi/Beiträge, Bd. 18). Vgl. *Cecilia Nubola/Andreas Würgler*: *Einführung*, in: *Dies.* (Hg.), *Bittschriften und Gravamina* (wie Anm. 8), S. 7–16, hier S. 9, 15; *Rehse*, *Supplikations- und Gnadenpraxis* (wie Anm. 8), S. 41 f.

Während die Tätigkeit des frühneuzeitlichen Reichstags in Verbindung mit dem zeitgenössischen Suppliken-/Supplikationswesen vor allem durch die Arbeiten von Helmut Neuhaus und die Studien Josef Leeb gut ausgeleuchtet ist⁴¹, sollte das Reichsoberhaupt als Empfänger der von Reichsangehörigen eingereichten Bittgesuche und Bitschriften erst in den letzten Jahren verstärkt in das Blickfeld der Forschung rücken. Neben den bereits erwähnten Untersuchungen Claudia Garniers zur mittelalterlichen »Kultur der Bitte« im Spiegel herrschaftlicher Kommunikationsstrategien ist hier vor allem auf ein Kooperationsprojekt der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und der Karl-Franzens-Universität Graz unter der Leitung von Gabriele Haug-Moritz und Sabine Ullmann hinzuweisen, das sich den »Untertanensuppliken am Reichshofrat Kaiser Rudolfs II. (1576–1612)« widmet⁴². In einer im Rahmen dieses Forschungsprojekts erarbeiteten Datenbank werden dabei jene Verfahren erfasst, die sich »in den Beständen der Judizial- wie Gratialserie der deutschen Expedition des Reichshofratsarchivs aus der Regierungszeit Kaiser Rudolfs II.« befinden⁴³. Bereits zuvor war in den Jahren 2003 bis 2007 im Rahmen einer Zusammenarbeit der National Archives in Kew und der Universität York (William Mark Ormrod) eine Datenbank zu *Ancient petitions* an »king and council«, »king and council in parliament«, an den »chancellors« und anderen »officers of state« erarbeitet worden. Erfasst wurden dabei Petitionen aus der Zeit König Heinrichs III. (1216–1272) bis zur Herrschaft Jakobs I. (1603–1625) – mit einem zeitlichen Schwerpunkt auf dem ausgehenden 13. bis zur Mitte des 15. Jahrhunderts⁴⁴.

41 Neuhaus, Reichstag (wie Anm. 14); *Ders.*: Supplikationen auf Reichstagen des 16. Jahrhunderts. Zahl, Inhalt und Funktion, in: *Maximilian Lanzinner/Arno Strohmeyer (Hg.)*, Der Reichstag 1486–1613: Kommunikation – Wahrnehmung – Öffentlichkeiten, Göttingen 2006 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 73), S. 149–161. – Josef Leeb: Supplikationen als Konflikte auf dem Reichstag. Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktregulierung durch Reichsversammlungen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, in: *Guido Braun/Arno Strohmeyer (Hg.)*, Frieden und Friedenssicherung in der Frühen Neuzeit. Das Heilige Römische Reich und Europa. Festschrift für Maximilian Lanzinner zum 65. Geburtstag, Münster 2013 (= Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der Neueren Geschichte e. V., Bd. 36), S. 117–154. Siehe hierzu auch den nachfolgenden Beitrag von Josef Leeb in diesem Band. – Mit ergänzendem Blick auf das Reichsoberhaupt bzw. den Reichshofrat als Supplikenempfänger im Rahmen frühneuzeitlicher Reichstage: Eva Ortlieb: Reichstag und Reichshofrat als Empfänger von Supplikationen im 16. Jahrhundert, in: *Haug-Moritz/Ullmann (Hg.)*, Supplikationspraxis (wie Anm. 34), S. 76–90.

42 Vgl. *Haug-Moritz/Ullmann (Hg.)*, Supplikationspraxis (wie Anm. 34), zum Forschungsprojekt selbst siehe namentlich die einleitenden Ausführungen von Gabriele Haug-Moritz und Sabine Ullmann, S. 177–189.

43 Zu der betreffenden Datenbank des DFG/FWF-Projekts »Untertanensuppliken am Reichshofrat Kaiser Rudolfs II. (1576–1612)«: <http://www-gewi.uni-graz.at/suppliken/de/datenbank> [letzter Zugriff: 31.1.2019]; *ebd.* (2. Inhalt) auch das erwähnte Zitat.

44 Mit näheren Angaben zu dieser auf der Homepage der National Archives in Kew geführten Datenbank: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C13526> [letzter Zugriff: 31.1.2019]. – Zum Supplikenwesen im England der Vormoderne siehe exemplarisch:

Bislang eine weitaus geringere Aufmerksamkeit sollte demgegenüber das Supplikenwesen am spätmittelalterlichen Hof des Reichsoberhauptes erfahren. »Obgleich sich« – so Claudia Garnier – »der römisch-deutsche Königshof des 15. Jahrhunderts durch eine zunehmende Institutionalisierung und Professionalisierung der politischen und administrativen Abläufe auszeichnete, wies er dennoch deutliche organisatorische Defizite auf, wenn es um standardisierte Verfahren ging, wie Anliegen an den König gerichtet werden konnten.«⁴⁵ Vor diesem Hintergrund wurde in den Jahren 2016 bis 2018 ein vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank gefördertes Forschungsprojekt durchgeführt, das sich unter der Leitung von Christian Lackner und unter Mitarbeit von Daniel Luger dem »spätmittelalterliche[n] Supplikenwesen am römisch-deutschen Herrscherhof (1440–1493)« widmete⁴⁶. Die Untersuchungen konzentrierten sich dabei auf ein bislang kaum beachtetes Quellencorpus von mindestens 350 an Kaiser Friedrich III. gerichteten Suppliken, das in zwei österreichischen Archivfonds – im Wiener Haus-, Hof- und Staatsarchiv sowie im Tiroler Landesarchiv in Innsbruck – dokumentiert ist und durch eine umfassende quellenkundliche und textkritische Analyse erschlossen werden sollte: paläographisch und diplomatisch ebenso wie sozial- und regionalgeschichtlich, verwaltungshistorisch ebenso wie biographisch als formalisierte und argumentativ ausgearbeitete Ego-Dokumente. Verbindungen des spätmittelalterlichen Supplikenwesens

*W. Mark Ormrod/Helen Killick/Phil Bradford (Hg.): Early Common Petitions in the English Parliament, c. 1290–c. 1420, Cambridge 2017 (= Camden Fifth Series, Bd. 52); W. Mark Ormrod/Gwilym Dodd/Anthony Musson (Hg.): Medieval Petitions. Grace and Grievance, Woodbridge 2009; Beat Kümin/Andreas Würgler: Petitions, *Gravamina* and the early modern state: local influence on central legislation in England and Germany (Hesse), in: Parliaments, Estates and Representation/Parlements, États et Représentation 17 (1997), S. 39–60.*

⁴⁵ Garnier, Die Kultur der Bitte (wie Anm. 7), S. 295. Angaben zu Suppliken, die am Hof Kaiser Friedrichs III. eingereicht wurden, finden sich beispielsweise im Taxregister der römischen Kanzlei für die Jahre 1471 bis 1475: Heinrich Koller/Paul-Joachim Heinig/Alois Niederstätter (Hg.): Regesten Kaiser Friedrichs III. (1440–1493) nach Archiven und Bibliotheken geordnet, Sonderbd.: Das Taxregister der römischen Kanzlei 1471–1475 (Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien, Hss. »weiss 529« und »weiss 920«), 2 Teile, bearb. v. Paul-Joachim Heinig/Ines Grund, Wien/Weimar/Köln 2001, #326, S. 48 (zu 1471 Juli 20), #703, S. 99f. (zu 1471 August 9), sowie #3492, S. 517 (zu 1473 Oktober 14) – hier jeweils mit dem expliziten Hinweis auf »peticiones«.

⁴⁶ Siehe hierzu – mit näheren Angaben – die betreffende Homepage des ÖNB-Jubiläumsfonds-Projekts: <https://suppliken.univie.ac.at/ueber-das-forschungsprojekt/> [letzter Zugriff: 31.1.2019]. Im Rahmen dieses mediävistischen Forschungsprojekts wurde im Mai 2017 an der Universität Wien unter dem Titel »Modus supplicandi – Zwischen herrschaftlicher Gnade und importunitas petentium« eine Tagung zum mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Supplikenwesen abgehalten, deren Beiträge im Frühjahr 2019 publiziert wurden: Christian Lackner/Daniel Luger (Hg.): Modus supplicandi. Zwischen herrschaftlicher Gnade und importunitas petentium, Wien/Köln/Weimar 2019 (= Veröffentlichungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Bd. 72), darin namentlich der Beitrag von Daniel Luger: Suppliken und Petenten am Hof Kaiser Friedrichs III. (1440–1493) im Spiegel literarischer und erzählender Quellen (S. 123–138).

mit den zeitgenössischen Reichsversammlungen hingegen waren bislang – abgesehen von wenigen Bemerkungen in der einschlägigen Forschungsliteratur⁴⁷ – nicht Gegenstand entsprechender Studien: mit gutem Grund.

III. Die spätmittelalterlichen Reichsversammlungen und das zeitgenössische Supplikenwesen

Die Geschichte der spätmittelalterlichen Reichsversammlungen am Übergang vom traditionell königszentrierten Hoftag des 14. Jahrhunderts zum ständisch organisierten Reichstag der Frühen Neuzeit ist durch langwierige ordnungs-politische Aushandlungs- und ›Clearing-‹Prozesse bestimmt, die das politisch-rechtliche Ringen von Königtum und Reich um die Feststellung wechselseitiger Forderungen, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten dokumentieren⁴⁸: Wer wird zu den jeweiligen reichspolitischen Tagsatzungen eingeladen und durch wen – das Reichsoberhaupt oder die Kurfürsten? Wer darf an den dortigen Verhandlungen mitwirken und in welcher Form? Welche Materien sind Gegen-

47 Vgl. *Neuhaus*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 86f.; *Garnier*, Die Kultur der Bitte (wie Anm. 7), insbes. S. 282–293 (zu den kaiserlichen Hoftagen von Nürnberg 1355/56 und Metz 1356/57), 309–321 (zu den Lehnsinvestituren im Umfeld einzelner Reichsversammlungen des 15. Jahrhunderts), 350–354 (zu den im Kontext politischer Tagsatzungen geäußerten Gnadenbitben).

48 Zu den Reichsversammlungen des späten Mittelalters siehe allgemein – mit wegweisenden Überlegungen, die der jüngeren Reichstagsaktenforschung entscheidende neue Impulse und Anregungen vermittelt haben: *Peter Moraw*: Versuch über die Entstehung des Reichstags, in: *Hermann Weber* (Hg.), Politische Ordnungen und soziale Kräfte im Alten Reich, Wiesbaden 1980 (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz. Abteilung Universalgeschichte, Beiheft 8. Beiträge zur Sozial- und Verfassungsgeschichte des Alten Reiches, Bd. 2), S. 1–36. Daneben – mit jeweils unterschiedlichen historiographischen Interpretationsansätzen: *Gabriele Annas*: Hoftag – Gemeiner Tag – Reichstag. Studien zur strukturellen Entwicklung deutscher Reichsversammlungen des späten Mittelalters (1349–1471), 2 Bde. und 1 CD-ROM, Göttingen 2004 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 68/1–2); *Barbara Stollberg-Rilinger*: Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches, München 2008, insbes. S. 7–91 (aus dem Bereich einer Kulturgeschichte des Politischen und zu Formen der symbolischen Kommunikation); *Julia Dücker*: Reichsversammlungen im Spätmittelalter. Politische Willensbildung in Polen, Ungarn und Deutschland, Ostfildern 2011 (= Mittelalter-Forschungen, Bd. 37), insbes. S. 159–237 (mit einer vergleichenden Betrachtung der politischen Tagsatzungen zur Zeit Kaiser Friedrichs III. unter dem Aspekt der ›Ordnungskonfigurationen‹). – Mit einer tabellarischen Übersicht zu den Reichsversammlungen der Jahre 1376 bis 1519: *Gabriele Annas*: Die Reichsversammlungen der Jahre 1376 bis 1485 (http://www.historischekommission-muenchen.de/fileadmin/user_upload/pdf/sonstige/Versammlungen_der_Jahre_1376_bis_1485_Stand_2017.pdf); *Dietmar Heil/Reinhard Seyboth*: Reichsversammlungen und Reichstage der Regierungszeit Maximilians I. (1486–1519). Sämtliche Tage mit Daten und Literatur (<http://www.historischekommission-muenchen.de/digitale-publikationen/reichsversammlungen-und-reichstage-1376-1662.html>).

stand der politischen Beratungen? Auf welcher rechtlichen Grundlage, durch wen und in welcher Form werden Vereinbarungen getroffen, die als für die Gesamtheit der Reichsstände verbindlich betrachtet werden? Und welche politisch-rechtlichen Kompetenzbereiche werden Königum und Reich insgesamt zugeordnet⁴⁹?

Noch der feierliche königliche Hof des 14. Jahrhunderts – die »curia regalis celebrata« – war als eine Versammlung der Großen des Reichs den älteren Traditionen des hochmittelalterlichen Hoftags verpflichtet. Gemäß den Ausführungen des gelehrten Regensburger Domherrn Konrad von Megenberg († 1374) über den organisatorischen Aufbau und die soziale Gliederung einer fürstlichen *curia* ist zunächst zwischen einer »curia minor« und einer »curia maior« zu unterscheiden. Die »curia minor« bezeichnet in diesem Zusammenhang den ›kleineren‹ bzw. ›engeren‹ oder ›täglichen Hof‹ mit dem sozialen Verband (›domus‹) der Dienstleute (›minores ministri‹), die als adlige Hausgenossen kontinuierlich in der Umgebung des Herrschers nachzuweisen sind und diesen auf Reisen durch das Reich begleiteten⁵⁰. Die »curia maior«

49 Vgl. Gabriele Annas: Kein Reichstag ohne Reichsstadt? *Des heiligen Reichs stete* und die Reichsversammlungen des späten Mittelalters, in: Helge Wittmann/Mathias Kälble (Hg.), *Reichsstadt als Argument*, Petersberg 2019 (= Studien zur Reichsstadtgeschichte, Bd. 6), S. 109–134, hier S. 111–113.

50 Siehe hierzu die entsprechenden Überlegungen in Buch II der *Yconomica*, eines umfangreichen ökonomischen Traktats über ›Haus‹ und ›Hof‹, den Konrad von Megenberg in den Jahren zwischen 1348 und 1352 verfasst hatte: »Est ergo sciendum, quod Cesaris augusti duplex est curia, videlicet minor et maior. Curia minor est domus Cesaris ex minoribus constans ministris, quales sunt minores milites et vasalli, qui cottidiani sunt curienses atque domestici eius«; Sabine Krüger (Hg.): Konrad von Megenberg, Werke. Ökonomik (Yconomica) (Buch I–III), 3 Bde., Stuttgart 1973–1984 (= MGH. Staatsschriften des späten Mittelalters III, Bd. 5/1–3), hier Bd. 2 (Buch II. 4, cap. 12), S. 199. – Zu den nachfolgenden Überlegungen allgemein auch: Ernst Schubert: König und Reich. Studien zur spätmittelalterlichen deutschen Verfassungsgeschichte, Göttingen 1979 (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 63), S. 325–328; Klaus Schreiner: ›Hof (curia) und ›höfische Lebensführung‹ (vita curialis) als Herausforderung an die christliche Theologie und Frömmigkeit, in: Gert Kaiser/Jan-Dirk Müller (Hg.), Höfische Literatur, Hofgesellschaft, Höfische Lebensformen um 1200. Kolloquium am Zentrum für Interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld (3. bis 5. November 1983), Düsseldorf 1986 (= Studia humaniora, Bd. 6), S. 67–138, insbes. S. 74, 76–78; Gisela Drossbach: Die »Yconomica« des Konrad von Megenberg. Das ›Haus‹ als Norm für politische und soziale Strukturen, Köln/Weimar/Wien 1997 (= Norm und Struktur. Studien zum sozialen Wandel in Mittelalter und Früher Neuzeit, Bd. 6), insbes. S. 135–138; Aloys Winterling: ›Hof‹. Versuch einer idealtypischen Bestimmung anhand der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Geschichte, in: Ders. (Hg.), Zwischen ›Haus‹ und ›Staat‹. Antike Höfe im Vergleich, München 1997 (= Historische Zeitschrift. Beifolge [N.F.], Bd. 23), S. 11–25, hier S. 15 Anm. 11; Gisela Drossbach: Hof ohne Herrschaft? ›Haus‹ und ›Hof‹ in den *Leges Palatinæ* König Jakobs III. von Mallorca und in der *Yconomica* Konrads von Megenberg, in: Gert Melville/Peter von Moos (Hg.), Das Öffentliche und Private in der Vormoderne, Köln/Weimar/Wien 1998 (= Norm und Struktur. Studien zum sozialen Wandel in Mittelalter und Früher Neuzeit, Bd. 10), S. 639–669, insbes. S. 653–667; Annas, Hoftag (wie Anm. 48) 1, S. 102–106;

hingegen wurde als eine »persönliche Zusammenkunft des Kaisers mit den Großen und Fürsten und Kurfürsten des Heiligen Römischen Reichs« beschrieben, die als Kronvasallen zur Hoffahrt verpflichtet waren und nach Aufforderung (»Ladung«) am herrscherlichen Hof zu erscheinen hatten⁵¹. Entsprechend sind im Zusammenhang mit den spätmittelalterlichen Reichsversammlungen *funktional* zwei Handlungsebenen zu unterscheiden, die personell und organisatorisch eng miteinander verknüpft waren: zum einen – als institutioneller Kern und organisatorischer Ausgangspunkt – der »engere Hof« des Reichsoberhauptes, der unabhängig von der gleichzeitigen Abhaltung eines Hoftags alltägliche Regierungs- und Verwaltungsfunktionen ausübte; zum anderen – auf einer zweiten, reichspolitisch höherrangigen Ebene – die erweiterte herrscherliche Hofhaltung des »feierlichen Hofs« bzw. »Hoftags«, die mit den politischen Beratungen der weltlichen und geistlichen Reichsfürsten verbunden war. Entsprechend sind im Kontext politischer Tagsatzungen nicht selten Mitglieder des benachbarten Niederadels, geistlicher Institutionen oder des städtischen Bürgertums nachzuweisen, die vermutlich ohne Bindung an den eigentlichen politischen Anlass der Verhandlungen die lokale Präsenz des Königshofs zur Klärung persönlicher Angelegenheiten vor allem im rechtlichen Kontext zu nutzen suchten⁵².

Nicht in Verbindung mit den jeweiligen reichspolitischen Verhandlungen, sondern im Rahmen der alltäglichen Regierungs- und Verwaltungsfunktionen des »engeren Hofs« ist denn auch das Supplikenwesen im Umfeld spätmittelalterlicher Reichsversammlungen zu verorten, das hier – im Unterschied zu den frühneuzeitlichen Reichstagen und den dortigen Supplikationsausschüssen – ausschließlich an die Person des Reichsoberhauptes gekoppelt war. So sind zahlreiche herrscherliche Mandate und Privilegien, die in zeitlicher Nähe zu königsbesuchten Tagsatzungen ausgefertigt wurden, wohl nicht zuletzt auf entsprechende Bitschriften von Reichsangehörigen zurückzuführen, die sich jenseits der zeitgleich geführten reichspolitischen Beratungen mit individuellen Anliegen an den vor Ort präsenten »engeren Hof« des Herrschers gewandt

Stefan Weiß: Haus und Hof bei Konrad von Megenberg. Theorie und Empirie im Werk eines mittelalterlichen Wirtschaftswissenschaftlers, in: Claudia Märtl/Gisela Drossbach/Martin Kintzinger (Hg.), Konrad von Megenberg (1309–1374) und sein Werk. Das Wissen der Zeit, München 2006 (= Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte, Beiheft 31 [Reihe B]), S. 145–168, insbes. S. 153–156.

51 »Curia vero maior est« – so Konrad von Megenberg – »communicacio personalis augusti cum magnatibus et principibus electoribusque sacri imperii Romani. In hoc igitur capitulo dicendum est de regimine curiensium minorum Cesariis in curia minori et mox consequenti capitulo de magnatum directione in curia maiori«; Krüger (Hg.), Konrad von Megenberg, Werke. Ökonomica (Yconomica) (wie Anm. 50), Bd. 2 (Buch II. 4, cap. 12), S. 199.

52 Auf die entsprechenden judikativen Aufgabenstellungen mittelalterlicher Hoftage im Sinne von »Gerichtsversammlungen« verweist beispielsweise auch der Begriff des *placitum*, der verschiedentlich bereits seit dem 10. Jahrhundert als Bezeichnung politischer Tagsatzungen nachzuweisen ist. Vgl. Annas, Hoftag (wie Anm. 48) 1, S. 98 mit Anm. 102.

hatten⁵³. Offenkundig wurden diese Suppliken jedoch nicht eigenständig archiviert, sondern – wie das an der Universität Wien angesiedelte ÖNB-Jubiläumsfonds-Projekt Christian Lackners und Daniel Lugers anschaulich dokumentiert – in durchaus unterschiedlichen archivalischen Kontexten aufbewahrt. Der Nördlinger Stadtschreiber Hans Vogg zumindest erwähnt in einem vom 1. April 1455 datierten Schreiben aus Wiener Neustadt eine »supplicacion«, die von süddeutschen Städteboten im Rahmen der kommunalen Rechtsstreitigkeiten mit Hans von Rechberg am kaiserlichen Hof eingereicht worden war – zeitlich parallel zu der dort im Frühjahr 1455 abgehaltenen Reichsversammlung. Von Kaiser Friedrich III. gebeten, »bis nach ostern« (1455 April 6) auszuhalten, sei Hans von Rechberg jedoch am 30. März 1455 – mithin noch vor dem Ende der Mitte April 1455 weitgehend ergebnislos abgebrochenen reichspolitischen Verhandlungen – abgereist⁵⁴.

Nur vergleichsweise selten können darüber hinaus Originalsuppliken im Kontext spätmittelalterlicher Reichsversammlungen nachgewiesen werden⁵⁵ (während reichsständische Suppliken im Gefolge der vereinbarten Reichstagsabschiede – meist mit der Bitte um den Erlass der geforderten Hilfszahlungen – verschiedentlich dokumentiert sind)⁵⁶. Zu verweisen ist in diesem Zu-

53 Siehe hierzu exemplarisch die erhöhte Frequenz der in den Monaten Mai bis August 1442 – zeitgleich zu der im Sommer 1442 abgehaltenen Frankfurter Reichsversammlung – ausgefertigten Privilegien und Mandate König Friedrichs III.: *Joseph Chmel* (Hg.): *Regesta chronologico-diplomatica Friderici III. Romanorum Imperatoris (Regis IV.)*. Auszug aus den im k. k. geheimen Haus-, Hof- und Staats-Archive zu Wien sich befindenden Reichsregisterbüchern vom Jahre 1440–1493. Nebst Auszügen aus Original-Urkunden, Manuscripten und Büchern, Wien 1859, S. 66–70, 78–113.

54 Vgl. *Gabriele Annas* (Bearb.): Deutsche Reichstagsakten unter Kaiser Friedrich III., Abt. 5, Tl. 3: Reichsversammlung zu Wiener Neustadt 1455, München 2013 (= Deutsche Reichstagsakten, Ältere Reihe, Bd. 19/3) (künftig: RTA 19/3), Nr. 29d, S. 412–416, hier abs. [7], S. 414: »Obgleich man Kaiser Friedrich III. »muntlich und schriftlich und auch die rat vil und dick uersucht und angerüfft umb recht gegen Hannsen von Rechberg und den andern und begert habe, »die vechd uff sôlich recht abzeschaffen, das auch den gemeynen man billich bedunkt«, seien sie »bisher mit gûter trostlicher antwurt uffzogen worden. und hat uns der keins gedeyhen mügen. und als wir die letsten supplicacion, der abschrift ir auch hiebey vindent, anbracht haben und Hanns von Rechberg villfucht auch gemerkt hat, das man vor den grossen sachen nit gericht halten mocht, so hat er auch vast angerüfft umb recht und luter offenlich geredt: müg im das nit gaun(?) so well er lenger daruff nit warten.« Eine von Herrn Dr. Daniel Luger (Wien) auf Nachfrage freundlicherweise vorgenommene Recherche in der Datenbank des ÖNB-Jubiläumsfonds-Projekts »Das spätmittelalterliche Supplikenwesen am römisch-deutschen Herrscherhof (1440–1493)« hat leider keine Hinweise auf die von Hans Vogg erwähnte »supplicacion« ergeben.

55 An dieser Stelle möchte ich Herrn Dr. Daniel Luger (Wien) sehr herzlich für die vielfältige Unterstützung bei den Recherchen zu diesem Beitrag danken, der mich freundlicherweise auch auf die beiden hier zitierten Suppliken aufmerksam gemacht hat.

56 Siehe hierzu exemplarisch: *Heinz Angermeier* (Bearb.): Deutsche Reichstagsakten unter Maximilian I., Bd. 1: Reichstag zu Frankfurt 1486, 2 Teile, Göttingen 1989 (= Deutsche Reichstagsakten, Mittlere Reihe, Bd. 1), Nr. 492, S. 487 (Schreiben der Stadt Verdun an Kaiser

sammenhang exemplarisch auf eine vom 30. Juni 1474 datierte Supplik der Stadt Zürich, die sich in den Auseinandersetzungen zwischen der Stadt Buchhorn und der Gemeinde Eriskirch (»Erißkirchen«) am Bodensee an das Reichsoberhaupt mit der »denmütig getrungenlich und ernstlich bitt« wandte, die zuvor verkündete Acht über die Bürger der Stadt Buchhorn wieder aufzuheben⁵⁷. Nur wenige Tage später – unter dem Datum des 9. Juli 1474 und damit während der zeitgleich abgehaltenen Augsburger Reichsversammlung – antwortete Kaiser Friedrich III. der Stadt Zürich jedoch mit dem Hinweis, dass Buchhorn der Ladung vor das kaiserliche Kammergericht nicht nachgekommen sei und daher laut den ausgegangenen Briefen die Reichsacht zu Recht über die Stadt am Bodensee – das heutige Friedrichshafen – verhängt worden sei⁵⁸. Im zeitlichen Umfeld der im März/Juli 1487 durchgeführten Nürnberger Reichsversammlung – unter dem Datum des 28. Juni 1487 – richtete demgegenüber der Salzburger Erzbischof Johann Beckenschlager eine Bitschrift an das Reichsoberhaupt, die sich auf die rechtlichen Streitigkeiten mit dem dortigen Dompropst Christoph Ebran von Wildenberg beziehen sollte. »Mit unndertanigem und dem höchsten vleiss« bat Johann Beckenschlager den Herrscher, die potentielle Unterstützung des 1487 vom Domkapitel zum (Gegen-)Erzbischof gewählten Dompropstes durch Kurfürsten und Fürsten zu verhindern (»damit diese dem benannten tumbrobst und seinem anhanng [...] kainerlay hilff zuschub noch beistanndt thun«)⁵⁹.

Im Unterschied zum fein ausdifferenzierten und nach den strengen Regeln des *stilus curiae* gestalteten päpstlichen Gnadenwesen kann eine Formalisierung oder gar Institutionalisierung des Supplikenwesens im Rahmen spätmittelalterlicher Reichsversammlungen insgesamt nicht nachgewiesen werden – auch nicht in Gestalt der zahlreichen Kommissionen, die in der Zeit Kaiser Friedrichs III. im Allgemeinen auf Bitten von Reichsangehörigen eingerichtet wurden. Im Rahmen eines in den Jahren 2000 bis 2004 durchgeführten DFG-Projekts »Quellen zur Gerichtsbarkeit Kaiser Friedrichs III. (1440–1493)« konnten von den Bearbeitern Ralf Mitsch und Holger Vogelmann immerhin mehr als 1750 Kommis-

Friedrich III., o. D. [wohl 1486 Dezember 15], mit der Bitte, der Kommune die im Rahmen der Frankfurter Reichsversammlung im Februar/März 1486 vereinbarte und nun eingeforderte Eilende Hilfe gnädig zu erlassen).

57 Wien, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Fridericana 3, Konv. 3, fol. 72^{rv} (Datenbank des ÖNB-Jubiläumsfonds-Projekts »Das spätmittelalterliche Supplikenwesen am römisch-deutschen Herrscherhof [1440–1493]«, Nr. 207).

58 Vgl. Heinrich Koller (Hg.): *Regesten Kaiser Friedrichs III. (1440–1493)* nach Archiven und Bibliotheken geordnet, Heft 6: Die Urkunden und Briefe aus den Archiven des Kantons Zürich (vornehmlich aus dem Staatsarchiv Zürich), bearb. v. Alois Niederstätter, Wien/Köln 1989, Nr. 121, S. 93.

59 Wien, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Allgemeine Urkundenreihe, sub dato 1487 VI 28 (Datenbank des ÖNB-Jubiläumsfonds-Projekts »Das spätmittelalterliche Supplikenwesen am römisch-deutschen Herrscherhof [1440–1493]«, Nr. 192).

sionen erfasst werden⁶⁰. Dass entsprechend supplizierte Kommissionen wiederholt auch im zeitlichen Umfeld politischer Tagsatzungen eingerichtet wurden, ist denn auch keineswegs ungewöhnlich⁶¹, stellte sich doch »die temporäre und einzelfallbezogene Delegation von Herrschaftsaufgaben [...] aus der Perspektive des Reiches als eine akzeptierte und geforderte Form [dar], königliche Regierungspflichten wahrzunehmen«⁶². Ebenso wie das spätmittelalterliche Supplikenwesen sollte jedoch auch das vielfältig eingesetzte Herrschaftsinstrument der Kommissionen zumindest im 15. Jahrhundert – und dies ist mit Nachdruck zu betonen – eine Prärogative des Reichsoberhauptes bleiben.

IV. Zusammenfassende Überlegungen – und eine kurze Vorausschau auf das 16. Jahrhundert

Mit Blick auf die Geschichte der *via supplicationis* im spätmittelalterlichen Reich können angesichts der zahlreichen ‚Turns‘ der vergangenen Jahre gleich mehrere Geschichten erzählt werden: im Sinne einer Historischen Semantik – mit begriffsgeschichtlichen Überlegungen zu den Ausdrücken ‚Supplik‘, ‚Supplikatz‘ und ‚Supplikation‘; ausgehend von kulturalistischen Fragestellungen einer symbolischen Kommunikation – gemäß der von Claudia Garnier formulierten »Kultur der Bitte«; oder unter Hinweis auf verschiedene digitale Forschungsprojekte, die Bittschriften und Gravamina quellenkundlich, rechts-, verfassungs- und sozialhistorisch ausleuchten. Vor dem Hintergrund der hier vorgetragenen Überlegungen mag deutlich geworden sein, dass das spätmittelalterliche Suppliken-

60 Vgl. – mit näheren Angaben zu diesem Forschungsprojekt und online verfügbar – Quellen zur Gerichtsbarkeit Kaiser Friedrichs III. (1440–1493). Findbuch zu den Gerichts- und Schlichtungskommissionen Kaiser Friedrichs III., bearb. v. Ralf Mitsch/Holger Vogelmann (<http://www.regesta-imperii.de/dbkommissionen/> [letzter Zugriff: 31.1.2019]). – Zu den Kommissionen der Zeit Kaiser Friedrichs III. allgemein: *Mitsch*, Kommissionswesen (wie Anm. 20); *Ders.*: Das Eingreifen Friedrichs III. in innerstädtische Konflikte. Aspekte von Herrschaft und Regierung im Reich des ausgehenden Mittelalters, in: *Zeitschrift für Historische Forschung* 25 (1998), S. 1–54.

61 Im Bemühen um eine Beilegung der bereits seit längerer Zeit schwelenden Auseinandersetzungen zwischen den Herzögen von Sachsen und König Ladislaus von Böhmen-Ungarn hatte beispielsweise Kaiser Friedrich III. im Mai 1455 – unmittelbar nach dem Ende der Wiener Neustädter Reichsversammlung – die Absicht geäußert, Herzog Ludwig IX. von Bayern-Landshut mit einer Kommission zur gütlichen Beilegung der betreffenden Streitigkeiten zu betrauen. Ein entsprechendes kaiserliches Kommissoriale wurde schließlich unter dem Datum des 7. Juni 1455 ausgestellt. Vgl. RTA 19/3 (wie Anm. 54), Nr. 48a, S. 727 f. (Schreiben Kaiser Friedrichs III. an König Ladislaus von Böhmen-Ungarn, 1455 Mai 30 Wiener Neustadt); Nr. 48b, S. 728 (kaiserliches Kommissoriale für Herzog Ludwig IX. von Bayern-Landshut, 1455 Juni 7 Wiener Neustadt). Zu den näheren Hintergründen der Bemühungen um eine rechtliche Beilegung des böhmisch-sächsischen Konflikts siehe ebd., S. 696–699.

62 *Mitsch*, Kommissionswesen (wie Anm. 20), S. 236.

wesen nicht funktional oder gar institutionell im Rahmen der zeitgenössischen Reichsversammlungen zu verorten ist, sondern ausschließlich im Kontext der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit am römisch-deutschen Königshof des 14. und 15. Jahrhunderts. Zwar sind in diesem Zusammenhang verschiedentlich temporäre Berührungs punkte zwischen Kaiser, Reich und Reichstag zu beobachten, doch resultierten diese aus dem Umstand, dass bei königlichen Besuchten politischen Tagsatzungen mit der Anwesenheit des Herrschers zugleich der engere Hof des Reichsoberhauptes mit seinem (all-)täglichen Herrschafts- und Amtshandeln präsent war.

Erst in Verbindung mit den langwierigen verfassungspolitischen Aushandlungs- und ›Clearing-‹Prozessen am Übergang vom karolinischen Hoftag des 14. Jahrhunderts zum Reichstag der Frühen Neuzeit sollten sich auch im Hinblick auf das spätmittelalterliche Supplikenwesen potentielle ›Kompetenzbereiche‹ zwischen Kaiser und Reich verschieben, wurden entscheidende Voraussetzungen für die Herausformung reichsständischer Supplikationsausschüsse auf den Reichstagen des 16. Jahrhunderts geschaffen: So ist bereits seit dem ausgehenden 14. Jahrhundert – seit der Zeit König Wenzels (1378–1400) – vereinzelt die temporäre Einrichtung inner- und interständischer Ausschüsse im Rahmen politischer Tagsatzungen zu beobachten⁶³. Von den insgesamt acht vor 1495 quellenmäßig belegten Reichstagsausschüssen⁶⁴ sind dabei allein vier – drei

63 Siehe in diesem Zusammenhang die bereits älteren Darlegungen von *Heinrich Wendt*: Der Deutsche Reichstag unter König Sigmund bis zum Ende der Reichskriege gegen die Hussiten 1410–1431, Breslau 1889 (= Untersuchungen zur Deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, Bd. 30), S. 55–58. – Mit einem guten Überblick zum Ausschusswesen auf dem Wormser Reichstag von 1495: *Christina Göbel*: Der Reichstag von Worms 1495. Zwischen Wandel und Beharrung. Eine verfassungs- und institutionengeschichtliche Ortsbestimmung, Diss. phil. (masch.) Gießen 1992, S. 243–253. Zu Ausschüssen auf den Reichstagen der Zeit Kaiser Karls V. allgemein: *Thomas Felix Hartmann*: Die Reichstage unter Karl V. Verfahren und Verfahrensentwicklung 1521–1555, Göttingen/Bristol, CT 2017 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 100), S. 179–209.

64 Für die Jahre 1383 bis 1431 konnten bislang vier Reichstagsausschüsse nachgewiesen werden: (1) ein paritätisch aus jeweils vier fürstlichen und vier kommunalen Vertretern zusammengesetzter Ausschuss im Rahmen einer im September/Oktober 1383 abgehaltenen Nürnberger Reichsversammlung: *Julius Weizsäcker* (Hg.): Deutsche Reichstagsakten unter König Wenzel, Abt. 1: 1376–1387, München 1867 (ND Göttingen 1956) (= Deutsche Reichstagsakten, Bd. 1), Nr. 232, S. 417f., hier S. 418. – (2) ein aus elf städtischen Mitgliedern bestehender innerständischer Ausschuss, der während der Nürnberger Beratungen im April/Mai 1421 zusammengetreten war: *Dietrich Kerler* (Hg.): Deutsche Reichstagsakten unter Kaiser Sigmund, Abt. 2: 1421–1426, Gotha 1883 (ND Göttingen 1956) (= Deutsche Reichstagsakten, Bd. 8), Nr. 34, S. 38–41, hier S. 40. – (3) ein (kur-)fürstlicher Ausschuss, der auf dem im März/Mai 1431 abgehaltenen Nürnberger Tag eingerichtet wurde: *Dietrich Kerler* (Hg.): Deutsche Reichstagsakten unter Kaiser Sigmund, Abt. 3: 1427–1431, Gotha 1887 (ND Göttingen 1956) (= Deutsche Reichstagsakten, Bd. 9), Nr. 336, S. 424f., hier abs. [3], S. 425. – (4) ein ebenfalls bei den Nürnberger Verhandlungen im März/Mai 1431 eingesetzter fürstlich-städtischer Ausschuss, der aus insgesamt zwölf bzw. vierzehn Mitgliedern bestand und paritätisch besetzt war: ebd., Nr. 431, S. 575f., hier abs. [4], S. 576; Nr. 435, S. 581–585, hier abs. [1], S. 581f.

interständische und ein innerständischer – im Kontext der im Sommer 1471 abgehaltenen Regensburger Reichsversammlung dokumentiert⁶⁵. Im Unterschied zu den ›Großen Ausschüssen‹ und den Supplikationsausschüssen der frühneuzeitlichen Reichstage bildeten die spätmittelalterlichen Gremien jedoch stets nur Substruktionen für die am Ende entscheidenden reichspolitischen Beratungen im Plenum: sei es bei der Erarbeitung von Entwürfen für einen allgemeinen Reichslandfrieden, sei es bei der Erstellung von Matrikularlisten (›Truppenanschlägen‹) und Steuerverzeichnissen für die von Kaiser und Reich geplanten militärischen Vorhaben.

Gleichzeitig konnte sich die Vorstellung einer genossenschaftlich-korporativ orientierten Gemeinschaft der Reichsstände als Handlungsträger und Adressat individueller Suppliken der Reichsangehörigen – eine weitere Voraussetzung für die Tätigkeit frühneuzeitlicher Supplikationsausschüsse – nicht vor einer Klärung der verfassungsrechtlichen Frage nach der Reichsstandschaft einzelner Reichsglieder (und damit nicht vor dem Wormser Reichstag von 1495) konkretisieren. Bereits seit der Zeit Kaiser Sigismunds (1410/11–1437) ist jedoch verschiedentlich die zeitgenössische Argumentationsfigur der »gemeinen versammlung« der Reichsstände – als personal-korporativer Kern des späteren Reichstags – im Kontext spätmittelalterlicher Reichsversammlungen quellenmäßig dokumentiert. Zeitgenössische Aufzeichnungen fürstlicher bzw. städtischer Provenienz berichten in diesem Zusammenhang wiederholt über reichspolitische Verhandlungen der »gemeinen versammlung« der anwesenden Reichsstände, deren Ergebnisse den kaiserlichen Vertretern vorgetragen wurden⁶⁶. Nach den Angaben der brandenburgischen und sächsischen Gesandten, die sich zu den im Februar/März 1469 abgehaltenen Regensburger Beratungen begeben hatten, sollten hingegen einzelne reichsständische Vertreter mit dem päpstlichen Legaten und den kaiserlichen Räten die nachfolgend genannten ›Artikel‹ »von der kurfürsten, fursten und stete wegen, doch nit in der sampnung namen«⁶⁷ beraten. Namentlich die hier zitierte Formulierung verweist dabei *ex negativo* auf ein zu dieser Zeit zumindest in Ansätzen bereits vorhandenes genossenschaftlich-korporatives Verständnis der versammelten Reichsglieder, die dem Herrscher als ständi-

65 Siehe hierzu – mit einer Zusammenstellung entsprechender Belegstellen zu jenen vier Ausschüssen (4er-, 6er-, 7er- und 25er-Kommission), die im Rahmen des Regensburger Großen Christentags im Sommer 1471 eingerichtet wurden: Gabriele Annas/Helmut Wolff (Bearb.): Deutsche Reichstagsakten unter Kaiser Friedrich III., Abt. 8: 1468–1471. Verzeichnisse und Register, Göttingen 2001 (= Deutsche Reichstagsakten, Bd. 22/Register), S. 1114f. s. v. Regensburg, (Reichs-)Versammlungen, RT (1471 Mai/August), Gremien.

66 Mit einer entsprechenden Zusammenstellung zeitgenössischer Belegstellen zum Begriff der »gemeinen versammlung« bzw. »gemeinen sammnung«: Annas, Hoftag (wie Anm. 48) 1, S. 113 mit Anm. 154, S. 119f. mit Anm. 173.

67 Ingeborg Most-Kolbe (Hg.): Deutsche Reichstagsakten unter Kaiser Friedrich III., Abt. 8, erste Hälfte: 1468–1470, Göttingen 1973 (= Deutsche Reichstagsakten, Bd. 22/1), Nr. 29a, S. 103–105, hier S. 104 (Aufzeichnungen der brandenburgischen und sächsischen Räte, zu 1469 März 10).

sche Gesamtheit potentiell gegenübertraten – mit dem ebenfalls anklingenden Gedanken eines reichsständischen Anspruchs auf politisch-rechtliche Mitwirkung im Sinne der ›Quod omnes tangit‹-Regel. Doch erst auf den Reichstagen der Zeit Kaiser Karls V. (1519–1556) sollten das zeitgenössische Suppliken-/Supplikations- und Ausschusswesen, die »gemeine versamnung« des Reichs sowie reichsständische Beschlusskompetenzen zusammenfinden – in Gestalt der dortigen Supplikationsausschüsse. Und insofern bildet auch die Geschichte des spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Supplikenwesens einen integralen Bestandteil jener weitläufigen verfassungspolitischen Aushandlungs- und ›Clearing‹-Prozesse, die den volatilen Übergang vom traditionellen Hoftag des 14. Jahrhunderts zum Reichstag der Frühen Neuzeit nachhaltig begleiten sollten.

JOSEF LEEB

Reichsversammlungen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts als Forum für Supplikationen: Quantifizierung, Qualifizierung, Dokumentation

»Supplizieren und Wassertrinken sind jedem gestattet« – so lauten eine alte Sentenz und auch der Titel einer der Arbeiten von Helmut Neuhaus, dem Pionier der frühneuzeitlichen Supplikationsforschung¹. Wie das Rechtssprichwort ausdrückt, gehörte mündliches und schriftliches Supplizieren lange vor einer gesetzlichen Fixierung »zu den Grundrechten der Menschen aller Stände und Schichten« als eine »dem Menschen gleichsam naturrechtlich gegebene Möglichkeit«, die niemandem verwehrt werden konnte². Anknüpfend an die Beiträge von Helmut Neuhaus zum Supplikationswesen, deren Schwerpunkte auf der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts liegen, sollen hier spezifische Fragen und Probleme aus der zweiten Jahrhunderthälfte ergänzt und in Verbindung mit neueren Forschungsergebnissen insbesondere zum Reichshofrat und zur dortigen Supplikationspraxis gebracht werden.

Es geht beim jedermann gestatteten Supplizieren auch um den Zugang des Einzelnen zur Obrigkeit, zu obrigkeitlichen Organen und zum Herrscher auf kommunaler, territorialer sowie auf Reichsebene, und zwar auf direktem Weg mittels der Supplikation. Die Forschung zu den Supplikationen³ im territo-

1 Helmut Neuhaus: »Supplizieren und Wassertrinken sind jedem gestattet.« Über den Zugang des Einzelnen zum frühneuzeitlichen Ständestaat, in: Dietrich Murswieck/Ulrich Storost/Heinrich A. Wolff (Hg.), *Staat – Souveränität – Verfassung*. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag, Berlin 2000 (= Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 814), S. 475–492. Erste grundlegende ›Pionierarbeit‹ als zentraler Impuls für die Supplikationsforschung: Ders.: *Reichstag und Supplikationsausschuss*. Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, Berlin 1977 (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 24). Ergänzend und erweiternd: Ders.: Supplikationen auf Reichstagen des 16. Jahrhunderts. Zahl, Inhalt und Funktion, in: Maximilian Lanzinner/Arno Strohmeyer (Hg.), *Der Reichstag 1486–1613: Kommunikation – Wahrnehmung – Öffentlichkeiten*, Göttingen 2006 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 73), S. 149–161.

2 Neuhaus, Supplizieren (wie Anm. 1), S. 476 f. Zur Definition des Supplikationsbegriffs vgl. unten, Anm. 41.

3 Detaillierter Forschungsüberblick: Birgit Rehse: Die Supplikations- und Gnadenpraxis in Brandenburg-Preußen. Eine Untersuchung am Beispiel der Kurmark unter Friedrich Wilhelm II. (1786–1797), Berlin 2008 (= Quellen und Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte, Bd. 35), S. 35–52. Vgl. daneben: Andreas Würgler: Bitten und Begehren. Suppliken und Gravamina in der deutschsprachigen Frühneuzeitforschung, in: Cecilia

rialen Bereich wurde nach einem ersten Impuls ebenfalls von Helmut Neuhaus⁴ in den vergangenen Jahren deutlich intensiviert, vorrangig im Hinblick auf die Interaktion von Obrigkeit und Untertanen als ertragreiche Quellen für Denk- und Handlungsweisen von Untertanen, für die Erforschung der Hintergründe sozialer Konflikte⁵, für die Herrschaftsausübung auf lokaler, regionaler und territorialer Ebene⁶, in der Funktion als Interaktions- und Kommunikationsmedium zwischen Untertanen und Obrigkeit⁷ sowie in ihrer Bedeutung für die frühneuzeitliche Strafjustiz und das Strafverfahren⁸ oder als Ego-Doku-

Nubola/Ders. (Hg.), *Bittschriften und Gravamina. Politik, Verwaltung und Justiz in Europa (14.–18. Jahrhundert)*, Berlin 2005 (= Schriften des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient, Bd. 19), S. 17–52, hier S. 23–33. Zusammenfassender Literaturüberblick: *Ulrich Hausmann/Thomas Schreiber*: »Euer Kaiserlichen Majestät in untertänigster Demut zu Füßen.« Das Kooperationsprojekt »Untertanensuppliken am Reichshofrat in der Regierungszeit Kaiser Rudolfs II. (1576–1612)«, in: *Alexander Denzler/Ellen Franke/Britta Schneider* (Hg.), *Prozessakten, Parteien, Partikularinteressen. Höchstgerichtsbarkeit in der Mitte Europas vom 15. bis 19. Jahrhundert*, Berlin 2015 (= Bibliothek altes Reich, Bd. 17), S. 71–98, hier S. 72 f., Anm. 7.

4 Helmut Neuhaus: Supplikationen als landesgeschichtliche Quellen. Das Beispiel der Landgrafschaft Hessen im 16. Jahrhundert, in: *Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte* 28 (1978), S. 110–190; 29 (1979), S. 63–97.

5 Vgl. die Sammelbände: *Nubola/Würgler* (Hg.), *Bittschriften* (wie Anm. 3); *Dies.* (Hg.), *Operare la resistenza. Suppliche, gravamina e rivolte in Europa (secoli XV–XIX). Praktiken des Widerstandes. Suppliken, Gravamina und Revolten in Europa (15.–19. Jahrhundert)*, Bologna/Berlin 2006 (= Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi, Bd. 1. Jahrbuch des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient. Beiträge, Bd. 18). *Andreas Würgler*: Voices from Among the »Silent Masses«. Humble Petitions and Social Conflicts in Early Modern Central Europe, in: *Lex Heerma van Voss* (Hg.), *Petitions in Social History*, Cambridge 2001 (= International Review of Social History, Supplement, Bd. 9), S. 11–34. *Rosi Fuhrmann/Beat Kümin/Andreas Würgler*: Supplizierende Gemeinden. Aspekte einer vergleichenden Quellenbetrachtung, in: *Peter Bickle* (Hg.), *Gemeinde und Staat im Alten Europa*, München 1998 (= Historische Zeitschrift, Beihefte, N.F. 25), S. 267–323.

6 André Holenstein: Bittgesuche, Gesetze und Verwaltung. Zur Praxis »guter Policey« in Gemeinde und Staat des Ancien Régime am Beispiel der Markgrafschaft Baden(-Durlach), in: *Blickle*, Gemeinde (wie Anm. 5), S. 325–357. Renate Bickle: Laufen gen Hof. Die Beschwerden der Untertanen und die Entstehung des Hofrats in Bayern, in: *ebd.*, S. 214–266. *Dies.*: Supplikationen und Demonstrationen. Mittel und Wege der Partizipation im bayerischen Territorialstaat, in: *Werner Rösener* (Hg.), *Kommunikation in der ländlichen Gesellschaft vom Mittelalter bis zur Moderne*, Göttingen 2000 (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 156), S. 263–317.

7 Vgl. neben den vorgenannten Arbeiten auch: *Harriet Rudolph*: »Sich der höchsten Gnade würdig zu machen.« Das frühneuzeitliche Supplikenwesen als Instrument symbolischer Interaktion zwischen Untertanen und Obrigkeit, in: *Nubola/Würgler* (Hg.), *Bittschriften* (wie Anm. 3), S. 421–449; *Gerd Schwerhoff*: Das Kölner Supplikenwesen in der Frühen Neuzeit. Annäherungen an ein Kommunikationsmedium zwischen Untertanen und Obrigkeit, in: *Georg Mölich/Ders.* (Hg.), *Köln als Kommunikationszentrum. Studien zur frühneuzeitlichen Stadtgeschichte*, Köln 2000 (= Der Riss im Himmel, Bd. 4), S. 473–496.

8 Karl Härtel: Das Aushandeln von Sanktionen und Normen. Zu Funktion und Bedeutung von Supplikationen in der frühneuzeitlichen Strafjustiz, in: *Nubola/Würgler* (Hg.), *Bittschriften*

mente⁹. Das Supplizieren erweist sich, so ein wichtiges Ergebnis dieser Forschungen, als eine der »gängigen Kommunikationsformen zwischen Untertanen und ihren Obrigkeitkeiten im 16. Jahrhundert« in den Territorien¹⁰.

Dagegen beschränkte sich die Forschung auf Reichsebene lange Zeit auf die Interaktion zwischen dem Kaiser und den Reichsständen als Herrschaftsträgern¹¹, während die direkte Kommunikation zwischen Untertanen und dem Kaiser mit dem Medium der Supplikation erst seit einigen Jahren ins Blickfeld rückt: zunächst im Zusammenhang mit der Neuerschließung und intensivierten Auswertung der Akten des kaiserlichen Reichshofrates im Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien¹² und sodann mit dem Projekt »Untertanensupplikationen am Reichshofrat zur Zeit Kaiser Rudolfs II. (1576–1612)«, geleitet von Gabriele Haug-Moritz und Sabine Ullmann¹³.

An dieser Stelle wird versucht, diese Supplikationspraxis auf Reichsebene vor dem Reichshofrat in ihrer Verbindung mit dem Supplikationswesen der Reichs-

(wie Anm. 3), S. 243–274; *Ders.*: Strafverfahren im frühneuzeitlichen Territorialstaat: Inquisition, Entscheidungsfindung, Supplikation, in: *Andreas Blaert/Gerd Schwerhoff* (Hg.), *Kriminalitätsgeschichte. Beiträge zur Sozial- und Kulturgeschichte der Vormoderne*, Konstanz 2000 (= Konflikte und Kultur, Bd. 1), S. 459–480.

- 9 *Otto Ulbricht*: Supplikationen als Ego-Dokumente. Bittschriften von Leibeigenen aus der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts als Beispiel, in: *Winfried Schulze* (Hg.), *Ego-Dokumente. Annäherung an den Menschen in der Geschichte*, Berlin 1996 (= Selbstzeugnisse der Neuzeit, Bd. 2), S. 149–174; *Nadja Krajicek*: Frauen in Notlagen. Suppliken an Maximilian I. als Selbstzeugnisse, Wien 2018 (= Quelleneditionen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Bd. 17).
- 10 *Sabine Ullmann*: »Von der Barmherzigkeit Gottes willen«: Gnadengesuche an den Kaiser in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, in: *Rolf Kießling/Dies.* (Hg.), *Das Reich in der Region während des Mittelalters und der Frühen Neuzeit*, Konstanz 2005 (= Forum Suevicum. Beiträge zur Geschichte Ostschwabens und der benachbarten Regionen, Bd. 6), S. 161–184, hier S. 165.
- 11 Vgl. *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 72–74. Einbeziehung von Untertanensupplikationen auf Reichsebene: *Josef Leeb*: Supplikationen als Konflikte auf dem Reichstag. Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktregulierung durch Reichsversammlungen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, in: *Guido Braun/Arno Strohmeyer* (Hg.), *Frieden und Friedenssicherung in der Frühen Neuzeit. Das Heilige Römische Reich und Europa. Festschrift für Maximilian Lanzinner zum 65. Geburtstag*, Münster 2013 (= Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der Neueren Geschichte e. V., Bd. 36), S. 117–154.
- 12 Vgl. <http://reichshofratsakten.de> [letzter Zugriff: 11.2.2019] mit umfassendem Literaturnachweis.
- 13 Vgl. <http://www.gewi.uni-graz.at/suppliken/de> [letzter Zugriff: 11.2.2019]. Ergebnisse publiziert im Sammelband: *Gabriele Haug-Moritz/Sabine Ullmann* (Hg.): *Frühneuzeitliche Supplikationspraxis und monarchische Herrschaft in europäischer Perspektive*, Wien 2015 (= Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 5/2). (digital: <http://austriaca.at/7867-5inhalt?frames=yes> [letzter Zugriff: 11.2.2019]). Projektbeschreibung: *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3).

tage, anknüpfend an Forschungsergebnisse unter anderem von Eva Ortlieb¹⁴, quantitativ und qualitativ näher zu beleuchten. Gefragt wird, ob und in welchem Umfang wirklich ‚jedermann‘ den Zugang zum Reichstag als Forum für Supplikationen nutzte, zumal die Supplikation eine der wenigen Möglichkeiten für Reichsmittelbare und Untertanen bot, die offizielle, institutionell auf den Kaiser und die Reichsstände limitierte Verhandlungsebene des Reichstags zu erreichen. Daneben ist zu fragen, wie der Reichstag mit den Supplikationen verfuhr und welche Rolle dabei die Reichsstände, der Kaiser sowie der Reichshofrat neben dem und parallel zum Reichstag als entscheidende Akteure spielten. Abschließend wird kurz auf die Dokumentation der Supplikationen in der Edition der Reichstagsakten verwiesen. Die Auswertung konzentriert sich dabei auf Reichstage und Reichsversammlungen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts.

I. Quantifizierung: Supplikationen an den institutionellen Reichstag und an den Reichstag als Kommunikationsplattform

Zunächst zur Quantifizierung: Die Forschungen zum Supplikationswesen bei Reichstagen beschränkten sich lange Zeit auf die Institution des Reichstags im engeren Sinn und demnach auf die dort nur von den Reichsständen beratenen Bitschriften. Hinter dieser Untersuchungsbasis stand vornehmlich die Quellen- und Überlieferungssituation: Da sich in den für die Editionen herangezogenen Beständen aller Archive mit den eigentlichen Reichstagsakten nur die den Reichsständen vorgelegten und von diesen während der Reichstage kopierten Eingaben finden, mussten sich die Dokumentation und, damit zusammenhängend, auch auswertende Untersuchungen weitgehend auf diese Supplikationen als Quellengrundlage beschränken¹⁵.

Grundsätzlich konnten Supplikanten, und zwar jedermann, vom Reichsfürsten bis zum einfachen Untertanen, ihre Anliegen während eines Reichstags auf drei Wegen vorbringen: Zum einen mit der Adressierung direkt an die Reichsstände, eine einzelne Reichstagskurie oder den Kurfürsten von Mainz, zum zweiten mit der Wendung gemeinsam an die Reichsstände und den Kaiser

14 Eva Ortlieb: Reichshofrat und Reichstage, in: *Thomas Olechowski/Christian Neschwara/Alina Lengauer (Hg.), Grundlagen der österreichischen Rechtskultur. Festschrift für Werner Ogris zum 75. Geburtstag*, Wien/Köln/Weimar 2010, S. 343–363; *Dies.: Reichstag und Reichshofrat als Empfänger von Supplikationen im 16. Jahrhundert*, in: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 5/1 (2015), S. 76–90 (digital: <http://www.austriaca.at/7845-3inhalt?frames=yes> [letzter Zugriff: 11.2.2019]).

15 Vgl. zuletzt Leeb, Supplikationen (wie Anm. 11).

und zum dritten mit Eingaben, die sich allein an den Kaiser richteten¹⁶. Während Supplikationen an die Reichsstände oder gemeinsam an Stände und Kaiser ihren Niederschlag in den Reichstagsakten finden, indem sie von der Institution ›Reichstag‹ beraten wurden, ist dies bei der dritten Gruppe anders: Der Kaiser konnte entscheiden, ob er die allein an ihn adressierten Bitschriften zur Beratung an die Reichsstände weiterreichte, sie selbst mit Zuziehung des Geheimen Rates beschied oder sie dem Reichshofrat übergab¹⁷. Die letztgenannten Supplikationen, die während eines Reichstags ohne Einbeziehung der Reichsstände nur dem Reichshofrat vorlagen, finden sich entsprechend nicht in den Aktenbeständen der Reichsstände, auch sind sie in der kaiserlichen Überlieferung nicht in den Reichstagsakten enthalten, sondern in den Protokollen und Akten des Reichshofrats, deren Erforschung wie erwähnt erst seit einigen Jahren im Zusammenhang mit ihrer Neuverzeichnung intensiviert wird. Diese Untersuchungen brachten gerade im Hinblick auf die Supplikationen neue und wichtige Erkenntnisse¹⁸, was deren Gesamtzahl, die soziale Herkunft der Bittsteller sowie die Größenverhältnisse zwischen Reichsständen und Kaiser bzw. Reichshofrat als Adressaten betrifft. Die folgende Darstellung stützt sich für den quantitativen Befund im Wesentlichen auf diese Ergebnisse.

Demnach ist bezüglich der Quantifizierung der Supplikationen eine wichtige Differenzierung vorauszuschicken: Auf der einen Seite der Reichstag im engeren Sinn als Organ der Reichsverfassung, als verfassungsrechtliche Institution, an der nur Kaiser und Reichsstände mitwirkten, und Supplikationen, die an diese Institution gerichtet und von dieser beraten wurden. Diese Eingaben wurden und werden als »Reichstagssupplikationen« bezeichnet¹⁹. Sie sind gekennzeichnet durch ihre Vorlage in der Mainzer Kanzlei als dem geschäftsführenden Organ des Reichstags und ihre nachfolgende Beratung als integraler Verhandlungsgegenstand der Institution ›Reichstag‹ in den Kurien oder im Supplikationsrat. Supplikationen an den Kaiser werden folglich als »Reichstags-supplikationen« gewertet, wenn sie vom Kaiser zur weiteren Begutachtung oder Entscheidung über die Mainzer Kanzlei den Reichsständen überstellt wurden und damit an den institutionellen Reichstag kamen.

16 *Neuhaus*, Reichstag (wie Anm. 1), S. 185–188; *Maximilian Lanzinner* (Bearb.): Der Reichstag zu Speyer 1570, Göttingen 1988 [künftig: RTA RV 1570] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. durch die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften), S. 103.

17 Vgl. zu diesen »Kommunikationskanälen« für Supplikationen während eines Reichstags auch *Ullmann*, Gnadengesuche (wie Anm. 10), S. 175–177.

18 *Eva Ortlieb*: Gnadsachen vor dem Reichshofrat (1519–1564), in: *Leopold Auer/Werner Ogris/Dies.* (Hg.), Höchstgerichte in Europa. Bausteine frühneuzeitlicher Rechtsordnungen, Köln 2007 (= Quellen und Forschungen zur höchsten Gerichtsbarkeit im Alten Reich, Bd. 53), S. 177–202; *Dies.*, Reichshofrat (wie Anm. 14); *Dies.*, Reichstag (wie Anm. 14); Beiträge im Sammelband: *Haug-Moritz/Ullmann*, Supplikationspraxis (wie Anm. 13).

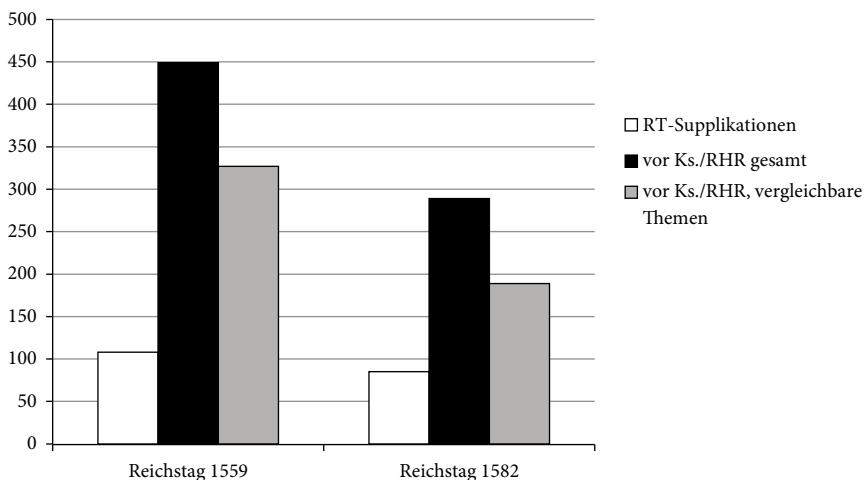
19 *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), S. 103; *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 122f. Vgl. *Neuhaus*, Supplizieren (wie Anm. 1), S. 483; *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 77f.

Dem gegenüber steht auf der anderen Seite das von der neueren Forschung betonte, erweiterte Verständnis des Reichstags als örtlicher und zeitlicher Rahmen intensivierter politischer (und symbolischer) Kommunikation²⁰, der in diesem Zusammenhang die Gelegenheit auch für Untertanen bot, als Supplikanten in die Kommunikation direkt mit dem Kaiser einzutreten und damit am Kommunikationsprozess während der Reichsversammlung teilzuhaben: Selbst wenn ihre Bitschriften an den Kaiser beim Reichshofrat verblieben und damit dem institutionellen Reichstag nicht vorlagen, gehören sie dennoch zusammen mit den Reichstagssupplikationen zum gesamten Supplikationsgeschehen während einer Reichsversammlung als wichtige Elemente ihrer kommunikativen Praxis.

Es ist somit zu unterscheiden zwischen Supplikationen an den Reichstag als Institution und Supplikationen an den Kaiser, die während eines Reichstags der Reichshofrat beschied. Diese Differenzierung ist zunächst ganz entscheidend für die Gesamtzahl der Supplikationen, sodann für die Betrachtung der sozialen Herkunft der Supplikanten und schließlich für die Position des Kaisers im Gesamtsystem ‚Supplikationswesen‘ als möglicher Adressat der Bitschriften.

Was die Gesamtzahl betrifft, verdeutlicht Grafik 1 die Bedeutung der angesprochenen Differenzierung:

20 Vgl. *Susanne Friedrich*: Drehscheibe Regensburg. Das Informations- und Kommunikationssystem des Immerwährenden Reichstags um 1700, Berlin 2007 (= *Colloquia Augustana*, Bd. 23). Grundlegende Neuinterpretation anhand des symbolischen und kulturalistischen Ansatzes (Auswahl); *Barbara Stollberg-Rilinger*: Symbolische Kommunikation in der Vormoderne. Begriffe – Thesen – Forschungsperspektiven, in: *Zeitschrift für historische Forschung* 31 (2004), S. 489–527; *Dies.*: Die Symbolik der Reichstage. Überlegungen zu einer Perspektivenumkehr, in: *Lanzinner/Strohmeyer* (Hg.), *Reichstag* (wie Anm. 1), S. 77–93; *Dies.*: Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches. München 2013; *Dies.*: Die zeremonielle Inszenierung des Reiches, oder: Was leistet der kulturalistische Ansatz für die Reichsverfassungsgeschichte?, in: *Gabriele Haug-Moritz* (Hg.), *Verfassungsgeschichte des Alten Reiches*, Stuttgart 2014 (= *Basistexte Frühe Neuzeit*, Bd. 1), S. 117–129 [zuvor in: *Matthias Schnettger* (Hg.): *Imperium Romanum – Irregulare Corpus – Deutscher Reichs-Staat. Das Alte Reich im Verständnis der Zeitgenossen und der Historiographie*, Mainz 2002 (= *Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz*, Abt. für Universalgeschichte, Beiheft 57), S. 233–246]; *Gabriele Haug-Moritz*: Das Reich als medialer Kommunikationsraum. Skizze eines Forschungsprojektes, in: *Frühneuzeit-Info* 17 (2006), S. 58–69; *Dies.*: Der Wolfenbütteler Krieg des Schmalkaldischen Bundes (1542). Die Öffentlichkeit des Reichstags und die Öffentlichkeit des Reichs, in: *Lanzinner/Strohmeyer* (Hg.), *Reichstag* (wie Anm. 1), S. 259–280; *Dies.*: Reichstag, schmalkaldische Bundestage, ernestinische Land- und Ausschusstage der 1530er Jahre als ständische Institutionen. Eine vergleichende Betrachtung, in: *Tim Neu/Michael Sikora/Thomas Weller* (Hg.), *Zelebrieren und Verhandeln. Zur Praxis ständischer Institutionen im frühneuzeitlichen Europa*, Münster 2009 (= *Symbolische Kommunikation und gesellschaftliche Wertesysteme*. Schriftenreihe des Sonderforschungsbereichs 496, Bd. 27), S. 37–60.



Grafik 1: Reichstagssupplikationen und Supplikationen an Kaiser/ Reichshofrat während des Reichstags im Vergleich²¹

Dem Reichstag 1559 lagen 108 Reichstagssupplikationen vor²², hingegen wurden 449 Bitschriften ermittelt, die während des Reichstags vom Reichshofrat behandelt wurden, also mehr als das Vierfache. Selbst wenn man nur die Vorgänge vor dem Reichshofrat betrachtet, deren Inhalte mit jenen an die Reichsstände vergleichbar waren, und dabei Gegenstände weglässt, die allein in der Kompetenz des Kaisers lagen, wie die Vergabe von Privilegien und Pfründen oder die Bestätigung von Verträgen auf Reichsebene²³, macht das Verhältnis mit

21 Quellengrundlage: Josef Leeb (Bearb.): Der Kurfürstentag zu Frankfurt 1558 und der Reichstag zu Augsburg 1559, Göttingen 1999 [RTA RV 1558/59] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. durch die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften), Nr. 563–565, S. 1391–1398; Nr. 690–794, S. 1824–1944; Ders. (Bearb.): Der Reichstag zu Augsburg 1582, München 2007 [RTA RV 1582] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften durch Maximilian Lanzinner), Nr. 372–456, S. 1325–1405. Vgl. Leeb, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 123. Angaben für den Reichshofrat (RHR): *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 90, Tab. 1 (RHR-Protokolle).

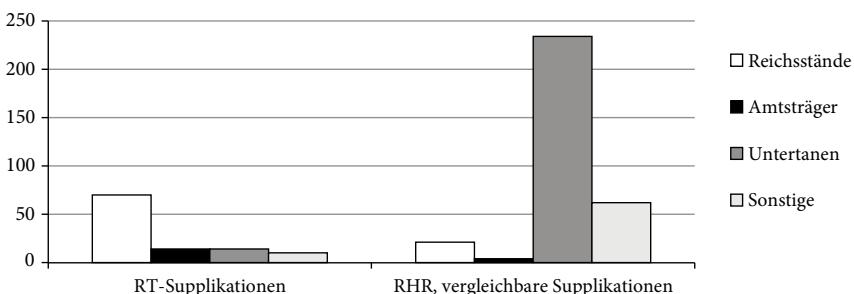
22 Auf eine differenziertere Analyse der quantitativen Entwicklung der allein von den Reichsständen auf Reichsversammlungen 1556/57 bis 1586 behandelten Supplikationen (Reichstagssupplikationen) auch in Abhängigkeit vom Versammlungstypus wird an dieser Stelle verzichtet. Vgl. dazu die Auswertung für sechs Reichstage, zwei Reichsdeputationstage sowie je einen Kurfürsten- und Reichskreistag bei Leeb, Supplikationen, (wie Anm. 11), S. 123–127. Die Spannbreite reichte dabei von neun (Reichsdeputationstag 1564) bis zu 175 Supplikationen (Reichstag 1570).

23 Die Differenzierung zwischen Supplikationen vor dem Reichshofrat »im engeren Sinn« mit Themen, die prinzipiell auch von den Reichsständen bzw. dem Reichstag hätten erledigt werden können, und von Bitschriften »im weiteren Sinn«, die nur der Kaiser aufgrund

327 Eingaben vor dem Reichshofrat (»vergleichbare Themen«) gegenüber den 108 Reichstagssupplikationen noch das Dreifache aus. Ähnlich, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt, stellen sich die Unterschiede für den Reichstag 1582 dar, wo 85 Reichstagssupplikationen 289 Bitschriften insgesamt bzw. 189 mit vergleichbaren Themen vor dem Reichshofrat gegenüberstanden²⁴.

Als erster Befund ist damit festzuhalten, dass sich während des Reichstags zum einen signifikant mehr Supplikanten an den Kaiser wandten als an die Reichsstände und dass zum anderen der Kaiser von den an ihn gerichteten Eingaben nur verhältnismäßig wenige an die Reichsstände weiterreichte, sondern den Großteil an den Reichshofrat verwies. Diese Tatsache ist letztlich ausschlaggebend für das Größenverhältnis zwischen Reichstagssupplikationen und »Reichshofratssupplikationen«, denn die dargestellten quantitativen Ergebnisse hingen ja ganz wesentlich von der Entscheidung des Kaisers ab, wie viele Bitschriften er den Reichsständen übergab, sie vor den institutionellen Reichstag brachte und damit kraft eigener Entscheidung erst zu Reichstagssupplikationen machte: Es oblag allein dem Kaiser oder dessen Räten, die an das Reichsoberhaupt adressierten Supplikationen im eigenen Kompetenzbereich zu belassen oder sie dem Reichstag zu überstellen.

Ebenso aussagekräftig ist die Berücksichtigung der Supplikationen vor dem Reichshofrat während eines Reichstags im Hinblick auf die soziale Herkunft der Petenten:



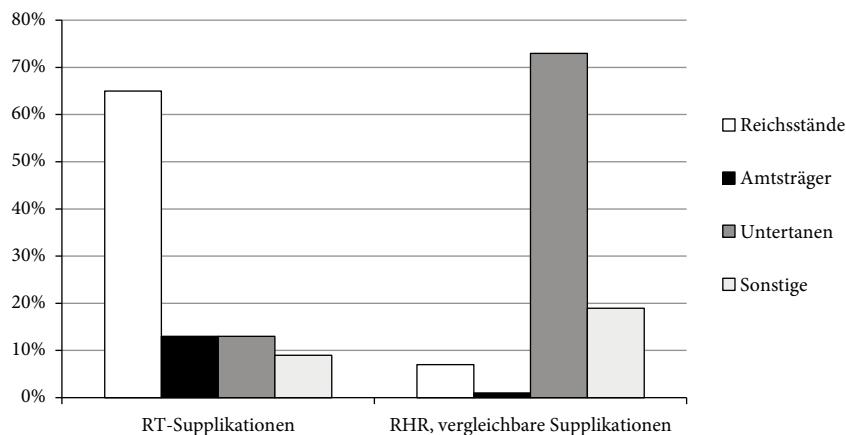
Grafik 2: Sozialstruktur der Petenten: Reichstagssupplikationen und vergleichbare Supplikationen »im engeren Sinn« vor dem Reichshofrat (Reichstag 1559)²⁵

seiner Gnaden- und Gunstkompetenzen bescheiden konnte, wird aus Gründen der Vergleichbarkeit vorgenommen: *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 79 f. Zur Ausübung der kaiserlichen Reservatrechte durch den RHR unter Rudolf II.: *Stefan Ehrenpreis*: Kaiserliche Gerichtsbarkeit und Konfessionskonflikt. Der Reichshofrat unter Rudolf II. 1576–1612, Göttingen 2006 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 72), S. 61–68.

24 *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 90 (Tab. 1), Auswertung ebd., S. 80 f.

25 Quellengrundlage: Für Reichstagssupplikationen und Supplikationen vor dem Reichshofrat (1559) wie Anm. 21. Vgl. *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 90, Tab. 2; *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 123–125 (Tabelle).

Erläutert am Beispiel des Reichstags 1559 heißt dies: Von den insgesamt 108 Reichstagssupplikationen wurden 70 von Reichsständen eingereicht, 14 von Amtsträgern auf Reichsebene, etwa Personal des Reichskammergerichts, 14 von Untertanen und zehn von anderweitigen Petenten. Dagegen entfielen von den 327 Supplikationen vor dem Reichshofrat im engeren Sinn, also inhaltlich mit den Reichstagssupplikationen vergleichbaren Bitschriften, nur 21 auf Reichsstände, vier auf Amtsträger, dagegen 234 auf Untertanen²⁶ und 62 auf sonstige Bittsteller²⁷, etwa Reichsritter und reichsmittelbare Adelige. Noch deutlicher wird die divergierende Gewichtung für die beiden Hauptgruppen, Reichsstände und Untertanen, wenn man die prozentualen Anteile betrachtet:



Grafik 3: Sozialstruktur der Petenten: Reichstagssupplikationen und vergleichbare Supplikationen vor dem Reichshofrat: prozentuale Anteile (Reichstag 1559)

Machte demnach der Anteil der Reichsstände bei den Reichstagssupplikationen 65 % aus, so betrug er bei den Supplikationen vor dem Reichshofrat nur 7 %. Umgekehrt stellt sich das Verhältnis für Bitschriften von Untertanen dar: Ihr Anteil bei den Supplikationen an den Reichstag betrug lediglich 13 %, hingegen kamen bei jenen vor dem Reichshofrat im engeren Sinn mit 73 % fast drei Viertel von Untertanen. Ähnliche Größenverhältnisse gelten auch für andere Reichstage, für die entsprechend vergleichende Aussagen möglich sind: Bei den Reichstagssupplikationen lag der Anteil der Reichsstände auf allen Reichstagen über 60 %, zwei Mal waren drei Viertel aller Bittsteller Reichsstände. Dagegen betrug die

26 Die Definition des Begriffs »Untertan« erfolgt hier eher pragmatisch denn verfassungsrechtlich als »eine dem Reich mittelbar [...] unterworfenen, nicht adelige Person«; Eva Ortlieb: Untertanenappliken am Reichshofrat Kaiser Karls V., in: Haug-Moritz/Ullmann (Hg.), *Supplikationspraxis* (wie Anm. 13), S. 263–282, hier S. 263 f., Anm. 5.

27 Für weitere sechs Supplikationen liegt keine Angabe vor: Ortlieb, Reichstag (wie Anm. 14), S. 90, Tab. 2.

Quote der Untertanen bei den Bittschriften, die vom Reichstag beraten wurden, durchgehend nur zwischen 5 % und 14%; in absoluten Zahlen entsprach dies zwischen vier und 19 Untertanensupplikationen²⁸. Auf der anderen Seite sind für die Supplikationen vor dem Reichshofrat Anteile der Reichsstände von teils unter 10 %, ansonsten zwischen 10 % und 20 % festzustellen, hingegen dominier-ten hier durchgehend Untertanen »mit der Hälfte und drei Vierteln den Kreis der Supplikanten«²⁹.

Wenn folglich während der Reichstage die Supplikationsfrequenz an den Kaiser signifikant höher war als an die Reichsstände, so ist als ein Ergebnis der neueren Reichshofratsforschung die Position des Kaisers im Gesamtsystem ›Supplikationswesen‹ anders zu beurteilen als bei der Beschränkung der Analyse auf die eigentlichen Reichstagssupplikationen. Denn danach fungierten zum einen nicht die Reichsstände, sondern der Kaiser als Hauptadressat für Bittsteller während eines Reichstags, zum anderen gab der Kaiser die meisten der an ihn gerichteten Bittschriften in seiner Wahlmöglichkeit zwischen Reichsständen und Reichshofrat nicht an die Stände weiter, sondern beließ sie mit dem Reichshofrat im eigenen Kompetenzbereich. Er wahrte damit seine Position gegenüber den Reichsständen und seine Einflussmöglichkeiten beim Reichstag auch auf diesem Gebiet³⁰. Als zweite Ergänzung zur Reichstagsaktenforschung zeigen die Supplikationen vor dem Reichshofrat, dass während eines Reichstags neben Reichsständen, die sich ihrerseits überwiegend wiederum an die Reichsstände als Adressaten wandten, sehr viele Untertanen – weit mehr als Reichsstände – als Petenten auftraten, dort aber in der großen Mehrheit nicht die Reichsstände und damit den Reichstag, sondern den Kaiser ansprachen. Das soziale Spektrum der Supplikanten während eines Reichstags war folglich sehr viel breiter, als dies

28 Statistik des sozialen Status, beschränkt auf Reichstagssupplikationen, für Reichsversamm-lungen von 1556/57 bis 1582: Leeb, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 123–125; Analyse ebd., S. 127–129.

29 Vgl. die Auswertung bei *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 81 f., Zitat S. 82. Die hohe Quote von Untertaneneingaben an den Reichshofrat bestätigt sich auch im Hinblick auf die dortigen Verfahren generell, also auch für die Zeitabschnitte außerhalb der Reichstage: So wurde von 7800 untersuchten Verfahren während der Regierungszeit Kaiser Rudolfs II. mit 47% fast die Hälfte von nichtadeligen reichsmittelbaren Untertanen initiiert; die Wendung von Untertanen an den Kaiser mittels der Supplikation war um 1600 »gängige kommunikative Praxis«. Vgl. *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 86 f., Zitat S. 87. Vgl. auch *Ulrich Hausmann*: Sich ahn höhern Orten beklagen unnd das kaysерliche Recht darüber ahnrueffet. Herkunft, Zielsetzung und Handlungsstrategie supplizierender Unter-tanen am Reichshofrat Kaiser Rudolfs II. (1576–1612) unter Einbeziehung der Überlieferung süddeutscher Archive, in: *Haug-Moritz/Ullmann* (Hg.), Supplikationspraxis (wie Anm. 13), S. 191–213, hier S. 191 f.; *Thomas Schreiber*: Die Ausübung kaiserlicher Gnadengewalt durch den Reichshofrat. Untertanensuppliken am Reichshofrat Kaiser Rudolfs II. (1576–1612), in: ebd., S. 215–230, hier S. 219. Zahlen und Quoten für Untertanenansuchen vor dem Hofrat Kaiser Karls V. bestätigen im Wesentlichen den Befund für das späte 16. Jahrhundert: *Ortlieb*, Untertanensuppliken (wie Anm. 26), S. 268–271.

30 Vgl. das Fazit bei *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 86; *Hausmann/Schreiber*, Koopera-tionsprojekt (wie Anm. 3), S. 87.

die Eingaben nur an die Reichsstände zu erkennen geben, und es wird mit der Vielzahl von Untertanen als Supplikanten auch deutlich, dass sich während der Reichstage über den limitierten Kreis von Kaiser und Reichsständen als Hauptakteuren hinaus zahlreiche weitere Reichsmitglieder in den ausrichtenden Städten einfanden und damit Bild und Funktion des Reichstags über dessen institutionelle Form und gesetzgebende Aufgabe hinaus erweiterten³¹.

Doch sei betont, dass die dem Reichshofrat vorgelegten Bittschriften nicht auf die Ebene des offiziellen Reichstags kamen, sondern vielmehr vom Kaiser in der Mehrzahl gezielt nicht dahin verwiesen wurden, sei es, um die Reichsstände neben der für das Reichsoberhaupt vordringlichen Erledigung der eigentlichen und von ihm proponierten Hauptartikel, die den Anlass für die Einberufung der Reichsversammlung bildeten, nicht mit weiteren Aufgaben zu belasten, die aufgrund ihrer Vielzahl den Reichstag an seine strukturellen und organisatorischen Grenzen geführt hätten, oder aber, um die Bittschriften ohne Mitsprache der Reichsstände in eigener Kompetenz entscheiden zu lassen. Es stellt sich daher die Frage nach dem stringenten Zusammenhang zwischen der Institution ›Reichstag‹ einerseits und den Supplikationen an den Kaiser bzw. vor dem Reichshofrat während eines Reichstags andererseits. Oder anders gefragt: Was haben Supplikationen, die der Reichshofrat während eines Reichstags behandelte, mit dem Reichstag als solchem zu tun? Denn der Kaiser und damit der Reichshofrat waren im Gegensatz zu den Reichsständen als möglicher Adressat für Bittschriften nicht an den Reichstag gebunden, sondern im Grundsatz mehr oder weniger jederzeit für Supplikanten erreichbar.

Die Forschungen zum Reichshofrat verweisen für diese Frage auf die »Wechselwirkungen zwischen Reichshofrat und Reichstagen«³², zunächst im Hinblick auf die allgemeine, also auch gerichtliche Prozessfrequenz am Reichshofrat als einem der beiden obersten Reichsgerichte, die während der Reichstage jeweils sprunghaft anstieg: »Die klassischen Reichstage und die Inanspruchnahme des Reichshofrats stehen eindeutig in Zusammenhang.«³³ Sowohl Supplikanten als auch Kläger nutzten Reichstage als Gelegenheit, als bevorzugte Möglichkeit, sich nicht nur an den Reichstag als Institution, sondern auch und vor allem an Kaiser und Reichshofrat zu wenden³⁴, insbesondere wohl aufgrund der leichteren geographischen Erreichbarkeit im Gegensatz zur aufwändigeren Vorsprache am Hof in Wien oder Prag. Die Bedeutung der geographischen Nähe von Kaiser und Reichshofrat während eines Reichstags belegt die Herkunft überproportional vieler Petenten aus dem regionalen Umfeld der Reichstagsorte, etwa auf

31 Vgl. *Ortlieb*, Reichshofrat (wie Anm. 14), S. 349 f., S. 363.

32 Ebd., S. 344. Vgl. zu Tätigkeit und Funktion des Reichshofrats während der Reichstage auch *Ehrenpreis*, Gerichtsbarkeit (wie Anm. 23), S. 100–104.

33 Eva *Ortlieb/Gert Polster*: Die Prozessfrequenz am Reichshofrat (1519–1806), in: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 26 (2004), S. 189–216, hier S. 204–206, 214, Zitat S. 205.

34 Vgl. auch *Haussmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 79; *Ullmann*, Gnaden- gesuche (wie Anm. 10), S. 184.

Kreisebene³⁵. Neben diesem Umstand werden als weitere Faktoren für die verstärkte Inanspruchnahme genannt: 2) Die Erwartung eines rascheren Verfahrens während des Reichstags, befördert auch durch direkte Kontakte der persönlich anwesenden Antragsteller mit einzelnen Reichshofräten; 3) die während der Reichstage durch zusätzliche Mitglieder modifizierte und verstärkte Besetzung des Reichshofrates, um den erhöhten Arbeitsanfall bewältigen zu können³⁶. Die Wechselwirkungen sind also vorrangig auf den Reichstag nicht als Institution, sondern als umfassendere Kommunikationsplattform zu beziehen, zu der auch der Reichshofrat sowohl in seiner beratenden Funktion für den Kaiser als auch als Forum für Supplikationen gehörte.

Allerdings hätten die Supplikanten, auch die supplizierenden Untertanen, die Möglichkeit gehabt, ihre Bitten nicht an den Kaiser, sondern an die beim Reichstag versammelten Reichsstände zu richten. Doch geben die oben genannten Zahlen zu erkennen, dass sich Untertanen vom persönlich anwesenden Reichsoberhaupt eine positivere Bescheidung ihrer Bitten durch kaiserliche Gnade, als Ausdruck und in Ausübung der kaiserlichen Gnadengewalt erhofften als von den Reichsständen³⁷, vor allem wenn sich die Supplikation gegen die eigene reichsständische Obrigkeit richtete und damit in gewisser Weise die reichsfürstliche Solidarität tangierte.

Darauf lassen überdies die erwähnten Größenverhältnisse bezüglich der sozialen Herkunft der Supplikanten (Grafiken 2 und 3) in Verbindung mit den Inhalten der Bitten schließen: Reichsstände wandten sich mit ihren spezifischen Problemen und Konflikten bevorzugt an die beim Reichstag versammelten Reichsstände, Untertanen dagegen mit den häufig gegen Reichsstände gerichteten Interventionsbitten eher an den Kaiser³⁸. Obwohl also jeder und jede an die Reichsstände supplizieren konnte, blieb der institutionell definierte Reichstag ein Forum weit überwiegend der Reichsstände als Bittsteller. Die Supplikation erweist sich hier als Medium der und für Reichsstände. Hingegen bot der Reichstag in der erweiterten Definition als Kommunikationsplattform Raum und Gelegenheit für Bitschriften zahlreicher Untertanen an den Kaiser als favorisierten Entscheidungsträger, die in der großen Mehrzahl nicht an den institutionellen Reichstag gelangten, sondern vom Reichshofrat während und neben der Reichsversammlung behandelt wurden. Es ergab sich damit beim Supplikationswesen

35 Zur regionalen Herkunft der Supplikanten allgemein: *Hausmann*, Herkunft (wie Anm. 29), S. 193 f.; zum Übergabeverfahren von Supplikationen direkt am kaiserlichen Hof oder beim Reichstag: *Ullmann*, Gnadengesuche, (wie Anm. 10), S. 174–179.

36 Vgl. *Ortlieb*, Reichshofrat (wie Anm. 14), S. 346–362.

37 Vgl. *Ortlieb*, Gnadsachen (wie Anm. 18); *Dies.*, Untertanensuppliken (wie Anm. 26), S. 275 f.; *Schreiber*, Gnadengewalt (wie Anm. 29); *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 87; *Gabriele Haug-Moritz/Sabine Ullmann*: Frühneuzeitliche Supplikationspraxis und monarchische Herrschaft in europäischer Perspektive: Einleitung, in: *Dies.* (Hg.), Supplikationspraxis (wie Anm. 13), S. 177–189, hier S. 178.

38 *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 86 f.; *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 128–132.

insgesamt keine Konkurrenzsituation zwischen Kaiser und Reichsständen, sondern eher ein »komplexes Zusammenwirken verschiedener Akteure und ihrer Interessen«³⁹.

II. Qualifizierung: Inhalte, Anliegen, Bescheide

Untersuchungen zur Qualifizierung der Supplikationen, also die Frage nach deren Inhalten und Anliegen, rekurrieren in Anbetracht der großen thematischen Bandbreite der Bittschriften zunächst auf die problematische Definition des Supplikationsbegriffs, konnten sie doch »nahezu alle Sachverhalte betreffen, die Gegenstand obrigkeitlichen Tuns sind«⁴⁰. Zur Forschungsdiskussion um die Definition einerseits des Terminus »Supplikation« im Allgemeinen und für Untertanensupplikationen im Speziellen sowie andererseits im Hinblick auf die Abgrenzung der Begriffe »Supplikation« und »Supplik« oder um die Differenzierung zwischen Rechts- und Gnadensupplikationen⁴¹ sei an dieser Stelle nur erwähnt, dass die Begriffsbildung zuletzt weniger auf die im Einzelnen kaum einzugrenzenden Inhalte abzielte, sondern vielmehr im Sinne eines weiter gefassten Arbeitsbegriffs auf die Supplikation als spezifische Textsorte, gekennzeichnet durch einen hohen Grad an sprachlicher Standardisierung und Formalisierung mit sich wiederholenden rhetorischen Strategien und Argumentationsmustern zur Begründung der Bitte⁴². Die dabei ebenfalls als kennzeichnend angesprochene, asymmetrische Kommunikationssituation mit einem großen sozialen Gefälle zwischen Bittsteller und Adressat namentlich bei Supplikationen von Untertanen an den Kaiser trifft auf die Reichstagssupplikationen, wo ja überwiegend Reichsstände als Petenten mit Reichsständen als Adressaten kommunizierten, weniger zu, dennoch ist der standardisierte Aufbau in gleicher Weise für diese Supplikationen als Quellengattung und Textsorte prägend.

39 *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 87.

40 Stefan Brakensiek: Supplikation als kommunikative Herrschaftstechnik in zusammengesetzten Monarchien, in: *Haug-Moritz/Ullmann*, Supplikationspraxis (wie Anm. 13), S. 309–323, hier S. 309.

41 Vgl. (Auswahl) *Neuhäus*, Reichstag (wie Anm. 1), S. 74–98; *Würgler*, Bitten (wie Anm. 3), S. 19–23; *Härter*, Aushandeln (wie Anm. 8), S. 245; *Ortlieb*, Untertanensuppliken (wie Anm. 26), S. 265–267; *Rehse*, Gnadenpraxis (wie Anm. 3), S. 84–88; Martin Paul Schennach: Supplikationen, in: *Josef Pausler/Martin Scheutz/Thomas Winkelbauer* (Hg.), *Quellenkunde der Habsburgermonarchie (16.–18. Jahrhundert)*. Ein exemplarisches Handbuch, Wien/München 2004 (= Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Ergänzungsbd. 44), S. 572–584, hier S. 573–576; *Ders.*, Gesetz und Herrschaft. Die Entstehung des Gesetzgebungsstaates am Beispiel Tirols, Köln 2010 (= Forschungen zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 28), S. 458–468.

42 *Haug-Moritz/Ullmann*, Supplikationspraxis (wie Anm. 37), S. 182. Vgl. auch *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 76; *Schreiber*, Ausübung (wie Anm. 29), S. 217f.

Was die Qualifizierung der Supplikationen betrifft, so bilden sich die oben erwähnten Unterschiede im Hinblick auf die soziale Herkunft der Supplikanten an Kaiser und Reichshofrat einerseits und an die Reichsstände andererseits auch auf der inhaltlichen Ebene ab. Für die vor dem Reichshofrat behandelten Bitten sind dabei zwei Faktoren zu berücksichtigen: 1) die verhältnismäßig sehr hohe Anzahl supplizierender Untertanen und 2) die im Vergleich zu den Reichsständen größeren Entscheidungsbefugnisse des Kaisers, bei dem zur normgebenden dessen Gnadengewalt trat, an die viele Bittsteller appellierten⁴³. Auf dieser Grundlage sind anhand der inhaltlichen Kategorisierung durch die neuere Supplikenforschung für die vom Reichshofrat beschiedenen Bitten zwei Komplexe abzugrenzen: 1) Bitten, die eine kaiserliche Gunsterweisung anstrebten und sich damit auf die kaiserliche Gnadengewalt beriefen, etwa Gesuche um die Gewährung von Privilegien (Notariats- oder Gewerbe- und Handelsprivilegien), von Pfründen sowie um die Bestätigung von Verträgen oder um Pass-, Geleit- und Schutzbriebe. 2) Supplikationen aus dem Themenfeld ›Konflikte‹ namentlich von Untertanen mit ihren Obrigkeitene, etwa Bitten um Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung in Form einer Abmilderung oder der Aufhebung von Strafen, Hilfe gegen Anklagen und obrigkeitliche Übergriffe, Schutz vor Verhaftung etc., sowie um Unterstützung des Kaisers bei der Verfolgung ökonomischer Ansprüche durch Untertanen, etwa bei Schuldforderungen. Es ging dabei vielfach um die Erwirkung einer kaiserlichen Intervention in Form einer Interzession für den oder die Untertanen bei deren eigener territorialer Obrigkeit⁴⁴. Dazu kamen Klagen wegen Rechtsverweigerung sowie Bitten um die Eröffnung, Beschleunigung oder Vollstreckung von Urteilen. Die Supplikation an den Kaiser erwies sich hier als »extrajudiziales Verfahren« für Untertanen, um zu ihrem Recht zu kommen⁴⁵.

Von den beiden Hauptgruppen spielte der gesamte Bereich Gunst und Privilegierung bei den Supplikationen, die an die Reichsstände gingen, keine oder eine nur untergeordnete Rolle; vielfach konnte er keine Rolle spielen, weil die meisten diesbezüglichen Vergaben auf Reichsebene allein in der Kompetenz des Kaisers lagen. Hingegen konnte der gesamte zweite Komplex, die Bitten um die Intervention in Konflikten, im Grundsatz ebenso ein Thema der Supplikationen an die Reichsstände sein, da es jedem offenstand, an wen er sich damit wandte, an die Stände oder an den Kaiser.

Im Hinblick auf die Inhalte ist deshalb auch von Belang, welche der an ihn gerichteten Bitten der Kaiser an die Reichsstände weiterverwies und welche er beim Reichshofrat beließ. Dazu stellt die Reichshofratsforschung fest, dass der Kaiser im Sinne der schon erwähnten »Kompetenzabgrenzung zwischen Reichs-

43 Ullmann, Gnadengesuche (wie Anm. 10), S. 164. Vgl. auch oben, Anm. 37.

44 Ortlib, Reichstag (wie Anm. 14), S. 83 f.; Hausmann/Schreiber, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 89 f.; Schreiber, Ausübung (wie Anm. 29), S. 217–222; Hausmann, Herkunft (wie Anm. 29), S. 198–201; beispielhafte Darlegung: ebd., S. 205–208.

45 Hausmann, Herkunft (wie Anm. 29), S. 201.

oberhaupt und Reichsversammlung« nur relativ wenige Bitten nur zu bestimmten Themen an die Reichsstände weitergab. Diese Themen betrafen überwiegend verfassungsrechtliche oder finanzpolitische Fragen auf Reichsebene: Reichssteuern, Reichsanschlag, Gehaltsforderungen von Reichspersonal, größere Konflikte zwischen Reichsständen, verfassungsrechtliche Fragen zur Reichszugehörigkeit oder Reichsstandschaft, Sessionskonflikte und Zollsachen⁴⁶. Im Vordergrund der an die Reichsstände gegebenen Bitten stand mithin der Reichsbezug.

Auch die direkt an die Reichsstände gerichteten Supplikationen bestätigen diese inhaltlichen Schwerpunkte⁴⁷. Eine Ursache dafür ist der angesprochene soziale Hintergrund der Petenten, indem es überwiegend Reichsstände und daneben Amtsträger auf Reichsebene waren, die ihre Anliegen an die Reichsstände brachten und dabei vorwiegend interständische Konflikte sowie Probleme mit Reichssteuern und Reichsinstitutionen thematisierten. Am Beispiel des Reichstags 1594 bedeutet dies⁴⁸, dass mehr als ein Viertel der Reichstagssupplikationen Konflikte zwischen Reichsständen ansprach. Mit Reichssteuern, Reichskammergericht, Reichspoliceyordnung, Vorrangfragen beim Reichstag und Zollgesuchen beschäftigte sich mehr als ein Drittel. Beide Themenbereiche zusammen machten etwa 70 % der Bitten aus, der Rest betraf Konflikte mit dem Kaiser und mit Potentaten außerhalb des Reichs sowie Gratifikationsanfragen und wenige andere Themen. Eine genauere inhaltliche Aufschlüsselung erfolgt unten im Zusammenhang mit der Entscheidungspraxis der Reichsstände.

Was zunächst die getrennt davon zu betrachtende Entscheidungspraxis des Reichshofrats betrifft, sind Aussagen für Eingaben speziell von Untertanen während der Regierungszeit Kaiser Rudolfs II. auf relativ breiter Quellenbasis möglich. Die Auswertung zeigt, dass mehr als zwei Drittel der Untertanensupplikationen bewilligt und nur 22 % abgelehnt bzw. an die territorialen Obrigkeit wiederverwiesen wurden. Allerdings handelte es sich bei den meisten positiven Bescheiden lediglich um schriftliche Interventionen des Kaisers bei den zuständigen Territorialherrschaften, die zu deren Vollzug nicht verpflichtet waren oder Einwände dagegen vorbringen konnten. Dagegen bewilligte der Reichshofrat Eingaben mit größerer rechtlicher und politischer Tragweite wesentlich zurückhaltender: Wurden etwa Bitten um eine kaiserliche Gunsterweisung zu 90 % gebilligt, so waren es bei Konflikten von Untertanen mit ihrer Obrigkeit wegen strafrechtlicher Verfolgung nur 50 %, die andere Hälfte wurde an die

46 *Ortlieb*, Reichshofrat (wie Anm. 14), S. 359–361, Zitat S. 360; *Dies.*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 84f.

47 Vgl. zum breiten Themenspektrum allein der Reichstagssupplikationen umfassend: *Neuhau*, Reichstag (wie Anm. 1), S. 98–147, S. 222–293; zusammenfassend: *Ders.*, Supplizieren (wie Anm. 1), S. 485–487; *Ders.*, Supplikationen (wie Anm. 1), S. 159f. Dazu kommen noch die spezifischen Themen der zahlreichen Untertanensupplikationen auf territorialer und lokaler Ebene.

48 Quellengrundlage sind die derzeit vom Verf. im Rahmen der vor dem Abschluss stehenden Edition der Akten des Reichstags 1594 bearbeiteten Supplikationen, die dort in Kapitel L dokumentiert werden.

zuständigen Herrschaftsträger zurückverwiesen⁴⁹. Diesen Wert bestätigt die Untersuchung der vom Reichshofrat beschiedenen Supplikationen »im engeren Sinn«, die inhaltlich mit Reichstagssupplikationen vergleichbar sind: Auch davon wurden während des Reichstags 1582 annähernd 50 % abgelehnt, während es 1544 lediglich 15 % und 1550 knapp 20 % gewesen waren⁵⁰.

Für das Entscheidungsverfahren am und durch den Reichstag ist vorauszuschicken, dass es zwar jedermann freistand, eine Supplikation einzureichen, damit aber kein Anspruch auf deren Beratung verbunden war. Für zwölf ausgewertete Reichsversammlungen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts mit insgesamt 750 erfassten Supplikationen⁵¹ trifft dies auf 170 zu, immerhin deutlich mehr als ein Fünftel. Insbesondere auf einigen der größeren Reichstage, die mit sehr vielen Bitschriften konfrontiert wurden, aber mit zentralen politischen Themen befasst waren und nur über einen begrenzten zeitlichen Spielraum für diese »Nebensachen« verfügten, blieben relativ viele Gesuche ohne Beratung unerledigt. Beim Reichstag 1566 betraf dies mehr als die Hälfte, 1582 annähernd ein Drittel der Supplikationen. Wesentlich höher lag die Beratungsquote bei den kleineren Versammlungen wie Kurfürstentagen und Deputationstagen, die zum Teil alle Bitschriften beschieden⁵².

49 *Schreiber*, Ausübung (wie Anm. 29), S. 224–227; knapper: *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 95 f.; zur Entscheidungspraxis auch *Ullmann*, Gnädengesuche (wie Anm. 10), S. 180–183.

50 *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 85.

51 Quellengrundlage: *Josef Leeb* (Bearb.): Der Reichstag zu Regensburg 1556/57, München 2013 [RTA RV 1556/57] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften durch *Maximilian Lanzinner*), Nr. 511, S. 1270–1272; Nr. 514, S. 1280 f.; Nr. 521–576, S. 1307–1376; Kurfürstentag 1558 und Reichstag 1559 vgl. Anm. 21; *Marc von Knorring* (Bearb.): Der Reichsdeputationstag zu Worms 1564, München 2010 [RTA RV 1564] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften durch *Maximilian Lanzinner*), Nr. 63–71, S. 382–399; *Maximilian Lanzinner/Dietmar Heil* (Bearb.): Der Reichstag zu Augsburg 1566, München 2002 [RTA RV 1566] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. durch die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften), Nr. 328–464, S. 1374–1481; *Wolfgang Wagner/Arno Strohmeyer/Josef Leeb* (Bearb.): Der Reichstag zu Regensburg 1567 und der Reichskreistag zu Erfurt 1567, München 2007 [RTA RV 1567] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften durch *Maximilian Lanzinner*), Nr. 66–81, S. 297–308; Nr. 170–187, S. 697–706; *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), Nr. 390–564, S. 998–1133; *Christiane Neerfeld* (Bearb.): Der Kurfürstentag zu Regensburg 1575, Berlin 2016 [RTA RV 1575] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften durch *Gabriele Haug-Moritz* und *Maximilian Lanzinner*), Nr. 59–71, S. 389–404; Reichstag 1582 vgl. Anm. 21; *Thomas Fröschl* (Bearb.): Der Reichsdeputationstag zu Worms 1586, Göttingen 1994 [RTA RV 1586] (= Deutsche Reichstagsakten. Reichsversammlungen 1556–1662, hg. durch die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften), Nr. 18a–32b, S. 773–842; Reichstag 1594 vgl. Anm. 48.

52 *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 133 f.

Für die beratenen Supplikationen sind aufgrund des sehr breiten thematischen Spektrums, das entsprechend spezifizierte Reaktionen der Reichsversammlung bedingte, detaillierte Aussagen zur Beantwortung im Einzelnen kaum möglich. Eindeutige Angaben bezüglich deren Ablehnung oder Bewilligung werden zudem insofern erschwert, als die Reichsstände sehr viele Supplikationen ausweichend oder aufschiebend beantworteten, indem sie diese etwa bei Justiz-, Sessions- oder Moderationsbelangen⁵³ häufig an die Beratung der jeweiligen Hauptartikel des Reichstags oder an einen nachfolgenden Deputations- oder Moderationstag verwiesen und damit aktuell weder billigten noch ablehnten. Dazu kamen vielfache Anheimstellungen der Entscheidung an den Kaiser, teils verbunden mit einer mehr oder weniger deutlichen Stellungnahme oder Empfehlung der Reichsstände.

Wurde eine klare Entscheidung damit umgangen, so finden sich andererseits relativ wenig eindeutige Ablehnungen durch die Reichsstände. Beim Reichstag 1559 etwa betraf dies zehn der 98 beratenen Supplikationen, 1570 wurden 25 von 132 Bitschriften abgelehnt, 1594 waren es fünf von 73. Dies entspricht bei den größeren Reichstagen Anteilen zwischen 7 % und 19 %, die eindeutig negativ beschieden wurden.

Für die häufigeren Befürwortungen, ist, wie erwähnt, in Anbetracht der Themenvielfalt keine Einzelanalyse möglich, doch lassen sich Grundlinien für bestimmte Gruppen von Bitschriften erkennen. Bei den positiven Bescheidungen ging es, ähnlich wie bei der angesprochenen Entscheidungspraxis des Reichshofrates, thematisch meist um keine schwerwiegenden Konflikte, sondern überwiegend um finanzielle oder reichssteuerliche Belange, etwa die Billigung von Gesuchen um Gratifikationen für Dienste an Reichsinstitutionen wie dem Reichskammergericht oder für das Reich, wie sie beispielsweise Steuereinnehmer in den Legstätten erbaten, die vielfach, wenn auch nicht durchgehend zuerkannt wurden⁵⁴; die Festlegung des Reichsanschlags bei Neuaufnahmen in die Matrikel⁵⁵; Verabschiedungen zur Reichspoliceyordnung⁵⁶ oder um Zollgesuche, zu denen die Kurfürsten ihren erforderlichen Konsens mit Auflagen und Bedingungen erteilten, teils aber auch verweigerten⁵⁷. Dazu kam die Unterstützung

53 Vgl. exemplarisch die Entscheidungspraxis des Reichstags 1566, der mit wenigen Ausnahmen alle Gesuche um Steuererlass oder -ermäßigung an einen Moderationstag verwies: *Lanzinner/Heil*, RTA RV 1566 (wie Anm. 51), S. 1373.

54 Hier und im Folgenden können exemplarisch jeweils nur wenige Einzelnachweise genannt werden. Gratifikationsbitten: *Leeb*, RTA RV 1556/57 (wie Anm. 51), Nr. 553, S. 1347f.; *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), Nr. 451, S. 1042; Nr. 465, S. 1050; Nr. 477, S. 1059; *Leeb*, RTA RV 1582 (wie Anm. 21), Nr. 429, S. 1379.

55 *Leeb*, RTA RV 1556/57 (wie Anm. 51), Nr. 554, S. 1348f.; *Leeb*, RTA RV 1558/59 (wie Anm. 21), Nr. 704, S. 1843; *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), Nr. 393, S. 999f.; Nr. 469, S. 1052f.

56 *Leeb*, RTA RV 1556/57 (wie Anm. 51), Nr. 539, S. 1333; *Leeb*, RTA RV 1558/59 (wie Anm. 21), Nr. 566, S. 1398f.; *Lanzinner/Heil*, RTA RV 1566 (wie Anm. 51), Nr. 425, S. 1447–1449.

57 *Leeb*, RTA RV 1556/57 (wie Anm. 51), Nr. 523, S. 1313f.; *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), Nr. 392, S. 999; Nr. 480, S. 1065; *Neerfeld*, RTA RV 1575 (wie Anm. 51), Nr. 69,

von Supplikanten bei der Einforderung von Krediten, rückständigen Besoldungen für auswärtige Kriegsdienste oder für die Tätigkeit etwa am Reichskammergericht⁵⁸ sowie bei der Rückgabe entzogener Güter oder beschlagnahmter Handelswaren. Die Befürwortung der Bitte äußerte sich in diesen Fällen als mehr oder weniger weit reichendes Entgegenkommen an die Supplikanten in Form schriftlicher Interventionen der Reichsstände (Promotorialschreiben) bei den Konfliktgegnern⁵⁹. Man beließ es bei diesen wenig verbindlichen Maßnahmen, die insbesondere bei mächtigen Adressaten wie etwa König Philipp II. von Spanien mit der Aufforderung, die Auszahlung der Soldrückstände anzutun, kaum Konsequenzen nach sich zogen. Weitergehende Forderungen der Supplikanten um konkretere Vollzugsmaßnahmen für die Rückgabe von Gütern oder um die Erlaubnis von Gegenmaßnahmen wie Repressalien gegen die meist auswärtigen Schuldner dagegen wurden abgelehnt⁶⁰. Im Vordergrund stand das Bestreben, nicht in die Konflikte involviert zu werden, sie durch etwaige Gegenmaßnahmen nicht zu verschärfen und die Neutralität des Reichs nach außen möglichst zu wahren. Ansonsten wurden diese Differenzen teils auch an die zuständigen Gerichte verwiesen oder dort belassen, falls bereits ein Rechtsstreit anhängig war.

Ebenso zurückhaltend agierte man bei Supplikationen zu schwerwiegenderen Konflikten insbesondere zwischen Reichsständen, etwa im Zusammenhang mit Landfriedensbrüchen oder mit Restitutions- und Sanktionsforderungen. Hier waren eigene Interventionsschreiben der Reichsstände und die damit verbundene Parteinahme für eine der beiden Konfliktparteien die Ausnahme; vielmehr verwiesen sie die Bittsteller auf ohnehin bereits tätige Vermittlungskommissionen oder laufende Gerichtsverfahren, in die man nicht eingreifen wollte. In der Mehrzahl überließen die Reichsstände diese Supplikationen und entsprechende Interventionsmaßnahmen dem Kaiser, zum Teil verbunden mit Empfehlungen, auf welche Weise er konfliktregulierend eingreifen könne. Begründet wurde die verweisende Strategie oftmals mit unzureichenden Informationen über den Hintergrund der Konflikte, die deren Beurteilung und Lösung noch während der Reichsversammlung verhindere, doch stand gerade

S. 401f.; *Leeb*, RTA RV 1582 (wie Anm. 21), Nr. 372, S. 1325; Nr. 376f., S. 1327f.; Nr. 421, S. 1373; Nr. 45, S. 1405.

58 Bezuglich des Reichskammergerichts auch Bitten um Besoldungserhöhung. Vgl. *Leeb*, RTA RV 1558/59 (wie Anm. 21), Nr. 724, S. 1868f.; Nr. 735, S. 1877f.; Nr. 746, S. 1888f.; Nr. 748, S. 1890; *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), Nr. 407, S. 1011; Nr. 460, S. 1047; Nr. 519, S. 1094; Nr. 553, S. 1121; Nr. 556, S. 1122.

59 Vgl. *Leeb*, RTA RV 1558/59 (wie Anm. 21), Nr. 63, S. 508; Nr. 72, S. 514; Nr. 761, S. 1901f.; *Wagner/Strohmeyer/Leeb*, RTA RV 1567 (wie Anm. 51), Nr. 170, S. 697; *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), Nr. 404, S. 1008f.

60 Vgl. am Beispiel der Soldrückstände für spanische Kriegsdienste die Billigung von Promotorialschreiben, jedoch Ablehnung von Repressalien: *Leeb*, RTA RV 1582 (wie Anm. 21), Nr. 388f., S. 1338–1340, Nr. 399–401, S. 1351f. Vgl. auch *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 147f.

bei Auseinandersetzungen zwischen mächtigeren Reichsständen wohl auch die Sorge dahinter, für die eine oder andere Seite Partei zu beziehen und damit eher konfliktausweitend zu wirken⁶¹. Eine Ausnahme stellen die Bemühungen dar, reichsständische Differenzen bei der Realisierung reichsgesetzlicher Vorgaben beizulegen. Dies betrifft namentlich Dekrete am Reichstag 1556/57 zu Supplikationen, die Probleme bei der Umsetzung von Einzelementen der Executionsordnung von 1555 in den Reichskreisen thematisierten⁶², für die die Reichsstände konkrete Direktiven beschlossen, um den Vollzug der Gesetze in der Praxis zu gewährleisten und so zur Friedenswahrung im Reich mit einer funktionierenden Landfriedensordnung beizutragen. Die Entscheidungspraxis in diesem Bereich unterscheidet sich damit deutlich von der sonst zu konstatierten Verweisungsstrategie bei anderweitigen reichsständischen Konflikten.

Anders als in diesen interreichsständischen Auseinandersetzungen ging man bei Supplikationen von mindermächtigen Ständen oder Reichsrittern in Konflikten mit bedeutenderen Reichsfürsten vor: In diesen Fällen war auf der Ebene des Reichstags als Forum der Reichsfürsten keine Beschlussfassung gegen die eigenen Standesmitglieder zugunsten der Bittsteller zu erwarten. So supplizierte beispielsweise Graf Joachim von Ortenburg im Konflikt mit dem Herzog von Bayern um die Restitution der von diesem entzogenen Herrschaften an fast alle Reichsversammlungen zwischen 1564 und 1594, ohne eine faktisch wirksame Unterstützung im Vollzug des von Bayern ignorierten Restitutionsmandats des Reichskammergerichts zu erhalten. Die Reichsversammlungen verhinderten konkretere Umsetzungsmaßnahmen, sondern beließen es bei der Bitte um kaiserliche Kommissionen oder bei Promotorialen ohne weiter reichende rechtliche und politische Konsequenzen⁶³. Das Verfahren bei Supplikationen

61 Vgl. dazu mit Beispielen: *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 139–144.

62 *Leeb*, RTA RV 1556/57 (wie Anm. 51), Nr. 526, S. 1318; Nr. 551, S. 1344f.; Nr. 557, S. 1352–1356; Nr. 560, S. 1358.

63 Vgl. die Supplikationen des Grafen: *von Knorring*, RTA RV 1564 (wie Anm. 51), Nr. 69, S. 392–395; *Lanzinner/Heil*, RTA RV 1566 (wie Anm. 51), Nr. 401, S. 1429f.; *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), Nr. 498, S. 1076; *Kurfürstentag 1575: Neerfeld*, RTA RV 1575 (wie Anm. 51), Nr. 68, S. 399–401; *Reichstag 1576: Dietmar Heil*: Die Reichspolitik Bayerns unter der Regierung Herzog Albrechts V. (1550–1579), Göttingen 1998 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 61), S. 530–535, 559f.; *Reichsdeputationstag 1576: ebd.*, S. 590f.; *Leeb*, RTA RV 1582 (wie Anm. 21), Nr. 414, S. 1361–1368; *Fröschl*, RTA RV 1586 (wie Anm. 51), Nr. 29, S. 830–835; *Reichstag 1594: Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien, Mainzer Erzkanzlerarchiv, Reichstagsakten [MEA RTA]* Nr. 93, fol. 108–129. Vgl. *Sabine Ullmann*: Geschichte auf der langen Bank. Die Kommissionen des Reichshofrats unter Kaiser Maximilian II. (1564–1576), Mainz 2006 (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, Abt. für Universalgeschichte, Bd. 214; Beiträge zur Sozial- und Verfassungsgeschichte des Alten Reiches, Bd. 18), S. 177–194; *Norbert Haag*: Dynastie, Region, Konfession. Die Hochstifte des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zwischen Dynastisierung und Konfessionalisierung (1448–1648), Tl. 1–3, Münster 2018 (= Reformationsgeschichtliche Studien und Texte, Bd. 166/I, II, III), Tl. 1, S. 445–447 mit Anm. 283; *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 145–147.

mindermächtiger Stände gegen größere Territorialherren insgesamt bestätigt den Befund für die erste Jahrhunderthälfte, wonach »allein dieses Verhältnis von Supplikanten zu Beklagten« nicht habe erwarten lassen, »daß die Kläger gerade auf einem Reichstag ihr Recht bekamen«⁶⁴. Dahinter standen Struktur und Verfahren des Reichstags mit dem Übergewicht der reichsfürstlichen Präsentation nicht nur im Fürstenrat, sondern auch im Supplikationsrat, sowie informelle Absprachen der fürstlichen Gesandten im Hintergrund als Ausdruck der reichsfürstlichen Solidarität in der Abwehr von Adelsbewegungen im Zusammenhang mit dem Ausbau der landesherrlichen Territorialgewalt gegenüber mindermächtigen Ständen.

War es in diesen Fällen die mangelnde Bereitschaft der Reichsstände, als Reaktion auf Eingaben gegen eigene Standesgenossen initiativ zu werden, so zeigten sich bei Supplikationen zu größeren Konflikten mit auswärtigen Potentaten die begrenzten Möglichkeiten des Reichstags im Hinblick auf nachhaltige Lösungen. Es blieb auch hier meist bei schriftlichen Interventionen überwiegend des Kaisers oder von Kaiser und Reich, die aber doch die wichtige Möglichkeit boten, Rechte und Hoheitsansprüche des Reichs gegenüber den auswärtigen Machthabern zu manifestieren, wiederholt im Fall des Entzugs von Reichsterritorien, der Zitation von Reichsuntertanen vor auswärtige Gerichte oder sonstigen Eingriffen in Hoheitsrechte des Reichs⁶⁵. Diese defensive, auf die Wahrung der Rechtsposition des Reichs und auf diplomatische Vermittlung beschränkte Vorgehensweise wurde bereits am Beispiel der Supplikationen beim Reichstag 1570 im Zusammenhang mit den gravierenden Auswirkungen des niederländisch-spanischen Kriegs auf Reichsstände beschrieben: Der Reichstag verzichtete sowohl auf Eingriffe in den Krieg als auch auf eine Exekution gegen die Verursacher der Kriegsschäden im Reich, denn beides implizierte mit dem damit verbundenen militärischen Eingreifen nicht absehbare Konsequenzen bis hin zum Reichskrieg, sondern beließ es bei der Empfehlung an den Kaiser, konfliktreduzierend zu wirken⁶⁶. Dieses Grundmuster einer defensiven und auf Friedensvermittlung abzielenden Politik lässt sich bei Folgesupplikationen wegen der anhaltend schwerwiegenden Kriegsfolgen für die Reichsstände am Rhein bis zum Ende des 16. Jahrhunderts weiterverfolgen: Noch 1594 beschloss der Reichstag als Reaktion auf eine Supplikation der Stände im Niederrheinisch-Westfälischen Reichskreis eine neuerliche Friedensinitiative bei den Kriegs-

64 So die Feststellung für diesbezügliche Supplikationen in der ersten Jahrhunderthälfte bei *Neuhaus*, Reichstag (wie Anm. 1), S. 238; Beispiele für Supplikationen mindermächtiger Stände sowie Untertanen gegen Reichsfürsten ebd., S. 234–239.

65 Vgl. mit Beispielen: *Leeb*, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 135–139, 152 f.

66 Vgl. *Maximilian Lanzinner*: Der Aufstand der Niederlande und der Reichstag zu Speyer 1570, in: *Heinz Angermeier/Erich Meuthen* (Hg.), *Fortschritte in der Geschichtswissenschaft durch Reichstagsaktenforschung. Vier Beiträge aus der Arbeit an den Reichstagsakten des 15. und 16. Jahrhunderts*, Göttingen 1988 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 35), S. 102–117.

parteien in Verbindung mit einer rein defensiv ausgerichteten Finanzhilfe für die betroffenen Reichsstände⁶⁷.

Wenn sich die Entscheidungspraxis der Reichstage überwiegend auf vermittelnde oder konflikteindämmende, vielfach nur aufschiebende Schritte beschränkte, so bedeutete dies freilich für die Bittsteller in den meisten Fällen keine zufriedenstellende Lösung, weil damit weitere Verzögerungen einhergingen, die aufgrund des langwierigen gütlichen oder gerichtlichen Verfahrens, das in vielen Fällen bereits angewandt wurde, mit der Supplikation als außergerichtlichem Medium ja umgangen werden sollten. Doch verwahrten sich die Reichsstände wie schon in der ersten Jahrhunderthälfte gegen die ihnen damit zugesetzte Rolle als höhere gerichtliche Instanz, als eine Art »letztinstanzliches Gericht«⁶⁸, indem sie weitgehend konsequent nicht in laufende Verfahren am Reichskammergericht eingriffen, sondern lediglich Bitten um die Beförderung, Beschleunigung oder den Abschluss von Prozessen unterstützten, ging es dabei doch auch um die Förderung der Reichsjustiz, wie sie bei den Reichstagen generell zur Debatte stand. Dagegen verweigerten sie direkte Eingriffe in die unmittelbare Tätigkeit des Reichskammergerichts und verwiesen beispielsweise Bitten um die Annulierung von Prozessen häufig an die nächste Visitation als zuständige Instanz, um so eine eigene übergerichtliche Funktion abwehren zu können⁶⁹.

Insgesamt betrachtet, bestätigt der Umgang mit Supplikationen nach 1555 das für die erste Jahrhunderthälfte beschriebene Procedere⁷⁰. Sie wurden mit Ausnahme der reichspolitisch brisanten Themen in der großen Mehrzahl als ›Nebensachen‹ eingestuft, die für den Fortgang der Hauptverhandlungen eher hinderlich waren und nach einer meist sehr knappen, eher pauschal abgehandelten Beratung mit Verweisungen, Vertagungen oder schriftlichen Interventionen erledigt wurden. Wenn sich dennoch zahlreiche Supplikanten – neben Reichsständen auch mindermächtige Stände und wenige Untertanen – mit ihren Bitten an den Reichstag wandten, so wohl deshalb, um ihr Anliegen vor der breiten Öffentlichkeit des Reichs darzulegen, die darin angesprochenen rechtlichen oder anderweitigen Forderungen öffentlich zu dokumentieren und damit zugleich vor den Reichsständen den Anspruch darauf zu manifestieren. Den Supplikationen kam für die Bittsteller also insofern eine wichtige Funktion zu, als sie die Möglichkeit boten, Rechte und Ansprüche mit deren Dokumentation vor den Reichsständen aufrecht zu erhalten, selbst wenn seitens der Reichsversammlung aus Sicht der Supplikanten ein nur unzureichender Bescheid erfolgte. Andererseits dürfte die oben angesprochene, positivere Entscheidungspraxis des Reichs-

67 Supplikation 1594: Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien, MEA RTA (wie Anm. 63) 92, fol. 311–317'. Beschluss der Reichsstände ebd., MEA RTA 91, fol. 429–439'.

68 So Neuhaus, Reichstag (wie Anm. 1), S. 223, für die erste Jahrhunderthälfte.

69 Vgl. mit Beispielen: Leeb, Supplikationen (wie Anm. 11), S. 150–152.

70 Vgl. Neuhaus, Reichstag (wie Anm. 1), S. 295, 305f.

hofrates dafür verantwortlich sein, dass sich namentlich Untertanen mit ihren Anliegen wegen der höheren Erfolgsaussichten bevorzugt an den Kaiser wandten und nicht an die Reichsstände, von denen sie erfahrungsgemäß kaum Beistand zu erwarten hatten⁷¹.

Für den Reichstag bedeuteten die Supplikationen aufgrund ihrer inhaltlichen Vielfalt eine erhebliche Vergrößerung des Themenspektrums weit über die vom Kaiser proponierten Probleme und anderweitig vorgebrachten Fragestellungen wie etwa Religionsdifferenzen hinaus. Zum anderen implizierte die Anwesenheit zahlreicher Bittsteller aus unterschiedlichsten sozialen Schichten neben dem offiziellen Teilnehmerkreis von Kaiser und Reichsständen deren Einbeziehung in den Kommunikationsprozess während des Reichstags mit dem Medium der Supplikation, sei es mit der Wendung an die Reichsstände oder an den Kaiser bzw. den Reichshofrat. Supplikanten und Supplikationen bedingten damit als wichtige Elemente der Kommunikation ein erweitertes Gesamtbild des Reichstags sowohl in thematischer wie in struktureller Hinsicht jenseits seiner institutionellen Beschränkung auf Kaiser und Reichsstände.

III. Dokumentation: analog und digital

Abschließend sei auf die Dokumentation der Supplikationen im Rahmen der Edition der »Deutschen Reichstagsakten«, hier in der Reihe der »Reichsversammlungen 1556–1662«⁷² verwiesen.

Ausschlaggebend für Art und Umfang der Dokumentation sind folgende Faktoren: 1) Die zeitgenössische und historische Einschätzung des politischen Stellenwerts der Supplikationen, 2) ihr Quellenwert, 3) der faktische Umfang der überlieferten Supplikationsakten, 4) der in der Edition dafür zur Verfügung stehende Raum.

Maximilian Lanzinner hat dafür im Pilotband zu den Akten des Speyerer Reichstags 1570 als Vorgabe für die Editionsreihe der »Reichsversammlungen 1556–1662« in der bisherigen Buchform festgelegt⁷³: Im Zentrum der Dokumentation stehen die Hauptverhandlungen, wie der Kaiser sie in der Proposition als sogenannte Hauptartikel vorgab, mithin politische Belange, die das »Reich als ganzes« betrafen. Dem gegenüber müssen Vorgänge, die »Sonderinteressen von Einzelpersonen und Gruppen« ansprachen – wie Supplikationen dies taten –, in der Dokumentation zurücktreten, auch wenn sie reichsrechtlich relevant waren. Davon abgesehen sei aufgrund des enormen Umfangs der Supplikationsakten selbst eine verkürzende Bearbeitung als »Regestierung in extenso« mit

71 Vgl. auch *Ortlieb*, Reichstag (wie Anm. 14), S. 85.

72 Vgl. http://www.historische-kommission-muenchen.de/fileadmin/user_upload/pdf/abteilungen/RV-Liste-Revision_2016-01.pdf [letzter Zugriff: 11.2.2019].

73 Lanzinner, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), S. 109–112.

allen angesprochenen Themen, Argumentationsschritten, Namen und Orten etc. nicht möglich, da sie in der Edition zu viel Raum beanspruchen und damit auch die Gewichtung gegenüber den übrigen dokumentierten Akten verschieben würde⁷⁴. Deshalb erfolgt in den bisherigen Editionen in Buchform die Dokumentation der Supplikationen als »strukturiertes Aktenreferat« und damit als Mittelweg zwischen »einem bloßen Verzeichnis und einer Vollregistrierung«⁷⁵, das den Namen des Petenten, den Adressaten der Eingabe, das Übergabedatum sowie die Anzahl der Belegdokumente nennt und den Inhalt der Supplikation sehr knapp, reduziert auf den Anlass und die Bittstellung, zusammenfasst. Dazu wird auf die Beratung der Supplikation verwiesen und der Beschluss anhand des Dekrets der Reichsstände referiert.

Dem zugrunde liegt die Einschätzung der Supplikationen schon im 16. Jahrhundert als Bestandteil der »Privat- und Nebensachen, zu der Proposition nicht gehörig«⁷⁶, die aber andererseits in der Hauptüberlieferung der Kurmainzer Kanzlei, die die Bitschriften der einzelnen Reichsversammlungen mit den zugehörigen Beilagen, Gegenberichten und Dekreten sowie dem Protokoll des Supplikationsrats jeweils in eigenen Aktenbänden zusammenfasste, bei den größeren Reichstagen dennoch Umfänge von bis zu 3500 Folien, also etwa 7000 Seiten, generierten (Reichstag 1570)⁷⁷. Allein diese Umfänge machen und machen bei der Dokumentation in Buchform die erwähnten Reduzierungen bei der Darbietung unabdingbar, und sie bedingen zudem, dass dort ausschließlich »Reichstagssupplikationen«, also die den Reichsständen über die Mainzer Kanzlei vorgebrachten Bitschriften, berücksichtigt werden können. Die Einbeziehung der Eingaben an den Kaiser, die während eines Reichstags allein vom Reichshofrat behandelt wurden, war und ist deshalb zum einen rein aus Platzgründen nicht möglich; zum anderen konnte aufgrund des Editionsprinzips mit der Erschließung des Reichstags nur in seiner politischen Dimension und der Restriktion auf die den Reichstag in dieser Hinsicht als Ganzes betreffenden Akten⁷⁸ darauf verzichtet werden. Die reduzierte Darbietung in der Buchform ist folglich nicht zu vermeiden, selbst wenn der Quellenwert der Supplikationen, ihre verfassungs- und sozialgeschichtliche Bedeutung, wie sie zuerst Helmut Neuhaus beschrieben hat, unbestritten ist, boten sie doch »unmittelbare Ein-

74 Ebd., S. 109.

75 Ebd., S. 110.

76 *Karl Rauch* (Hg.): *Traktat über den Reichstag im 16. Jahrhundert. Eine offiziöse Darstellung aus der Kurmainzischen Kanzlei*, Weimar 1905 (= *Quellen und Studien zur Verfassungsgeschichte des Deutschen Reiches in Mittelalter und Neuzeit*, Bd. 1,1), S. 79; auch zit. bei *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), S. 103; *Neuhaus*, *Supplikationen* (wie Anm. 1), S. 149.

77 Nachweise der Kurmainzer Bände mit Supplikationsakten und vergleichende Angaben zu deren Umfang für einzelne Reichstage: *Neuhaus*, *Supplikationen* (wie Anm. 1), S. 156; *Ders.*, *Supplizieren* (wie Anm. 1), S. 480f.

78 *Lanzinner*, RTA RV 1570 (wie Anm. 16), S. 103.

blicke in die Lebenswirklichkeiten ihrer Urheber aus allen sozialen Schichten und eröffneten den Zugang zu vielfältigen Realitäten aller Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens ihrer Entstehungszeiten»⁷⁹.

Über diese reichs-, rechts- und sozialgeschichtliche Bedeutung hinaus betont die aktuelle Supplikenforschung vorrangig im Hinblick auf Eingaben von Untertanen die Funktion als wichtiger Faktor der Kommunikation mit dem Herrscher und als Element der kaiserlichen Machtausübung nicht nur gegenüber den Reichsständen, sondern auch und gerade gegenüber der reichsmittelbaren Bevölkerung, die für die Supplikanten primär in der kaiserlichen Rechts- und Gnadengewalt zum Ausdruck kam und diese sichtbar machte⁸⁰. Indem sich die Gnadengewalt des Kaisers im Kommunikationsprozess mit den Untertanen in der Supplikationspraxis manifestierte, kommt den Bittschriften ein akzentuierter Quellenwert als einem »der wichtigsten Medien frühneuzeitlicher Herrschaftskommunikation« zu⁸¹.

Vor allem dieser Aspekt war es, der die Entscheidung veranlasste, den Supplikationen im Rahmen einer genuin digitalen Edition, wie sie derzeit für die Veröffentlichung der Akten des Regensburger Reichstags 1576 als Projekt mit Pilotcharakter unter der Leitung von Gabriele Haug-Moritz erstellt wird, einen höheren Stellenwert einzuräumen⁸²: Mit der Betrachtung des Reichstags nicht nur als politisches Forum, sondern als umfassenderes Kommunikations- und Informationssystem sowie mit der angestrebten Abbildung dieser umfassenden Kommunikationsprozesse in der digitalen Edition finden die Supplikationen entsprechend ihrem Quellenwert als wichtige Elemente dieser Prozesse eine intensivere Berücksichtigung. Die Neukonzeption ist gegenüber der restringierten Dokumentation in der Buchform erst möglich, weil als rein praktischer Grund

79 *Neuhaus*, Supplizieren (wie Anm. 1), S. 478f., Zitat S. 479. Vgl. auch *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 80 (mit Literaturverweisen vorrangig für Supplikationen als Ego-Dokumente).

80 *Haug-Moritz/Ullmann*, Supplikationspraxis (wie Anm. 37), S. 177; *Ortlieb*, Untertanensuppliken (wie Anm. 26), S. 275f.; *Hausmann/Schreiber*, Kooperationsprojekt (wie Anm. 3), S. 72–79; *Schreiber*, Ausübung (wie Anm. 29), S. 215–219; *Ullmann*, Gnadengesuche (wie Anm. 10), S. 164f.; *Ulrich Hausmann*: »Sie gehorchen dem Kaiser, wenn es ihnen beliebt« – Zum Verhältnis zwischen Reichsoberhaupt und Reichsstädten anhand von Untertanensuppliken am Reichshofrat im späten 16. Jahrhundert, in: *Thomas Lau/Helge Wittmann* (Hg.), Kaiser, Reich und Reichsstadt in der Interaktion. 3. Tagung des Mühlhäuser Arbeitskreises für Reichsstadtgeschichte. Mühlhausen 16. bis 18. Februar 2015, Petersberg 2016 (= Studien zur Reichsstadtgeschichte, Bd. 3), S. 207–234, hier S. 214f.; *Schwerhoff*, Supplikenwesen (wie Anm. 7).

81 *Haug-Moritz/Ullmann*, Supplikationspraxis (wie Anm. 37), S. 178.

82 Folgende Ausführungen stützen sich auf die Projektbeschreibung in den Förderanträgen an DFG und FWF: https://static.uni-graz.at/fileadmin/projekte/reichstagsakten-1576/Projektbeschreibung/DFG-Antrag_gekuerzt_dt.pdf [letzter Zugriff: 11.2.2019]; https://static.uni-graz.at/fileadmin/projekte/reichstagsakten-1576/Projektbeschreibung/Edition-FWF-Antrag_gekuerzt.pdf [letzter Zugriff: 11.2.2019].

bei der digitalen Edition der Zwang zur inhaltlichen Komprimierung im Hinblick auf vertretbare Seitenumfänge wegfällt. Deshalb wird beabsichtigt, in Erweiterung der bisherigen Konzeption das gesamte Supplikationswesen während des Reichstags als Bestandteil der dortigen Kommunikation zu dokumentieren: Zusätzlich zur Überlieferung der Supplikationen in den Reichstagsakten, also den Reichstagssupplikationen, wie sie bisher ediert wurden, sollen auch die im Protokoll des Reichshofrats verzeichneten Bittschriften, die nur von diesem beschieden wurden, in Kurzform erfasst werden mit Datum, Person oder Herrschaft und inhaltlichem Betreff, um so die Dimension des Supplikationsgeschehens während des Reichstags insgesamt darzustellen. Dazu sollen ebenfalls in Erweiterung zum bisherigen Verfahren die beim Reichstag diktieren Supplikationen nicht mehr als knappes Aktenreferat, sondern im Volltext ediert werden.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten:

Der Reichstag in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts erweist sich als Forum für Supplikationen in zweifacher Hinsicht: 1) Der Reichstag als rechtsrechtes Organ, als institutionelle Versammlung von Kaiser und Reichsständen, an die sich bevorzugt ihrerseits Reichsstände als Supplikanten wandten. Die Supplikation stellt sich auf dieser Ebene als Medium vorrangig der Reichsstände dar, während andere Bittsteller, namentlich Untertanen, eine nachgeordnete Rolle spielten. 2) Der Reichstag im erweiterten Sinn als Ort und Rahmen intensivierter politischer Kommunikation, als Kommunikationsplattform, bot ein Forum für Supplikationen weit überwiegend von Untertanen und daneben reichsmittelbaren Ständen, die sich an den Kaiser richteten und von diesem zur Beratung nicht den Reichsständen, sondern dem Reichshofrat übergeben wurden. Anzahl und Dichte der Untertanensupplikationen vor dem Reichshofrat während der Reichstage zeigen den Stellenwert der Bittschriften als eines der zentralen Medien im Kommunikationsprozess zwischen Reichsoberhaupt und Untertanen, und sie belegen damit die Bedeutung des Reichstags über seine primäre Funktion als Ort der politischen Entscheidungsfindung hinaus als umfassenderes Kommunikationssystem, an dem auch Untertanen mit dem Medium der Supplikation teilhatten.

Der Begriff »Reichstag als Ganzes« bezeichnet in dieser erweiterten Perspektive nicht mehr Themen, die die Gesamtheit der Reichsstände in der Kooperation mit dem Kaiser betrafen und die demnach Supplikationen generell und vor dem Reichshofrat speziell als Neben- oder Separatverhandlungen erscheinen lassen, die nicht zum eigentlichen Reichstagsgeschehen gehörten, sondern er umschreibt den Reichstag in seiner umfassenden kommunikativen Gesamtheit in allen Aspekten, die neben den politischen und gesetzgebenden Inhalten auf

der institutionellen Ebene auch Vorgänge außerhalb der Reichstagskurien berücksichtigen. Dazu gehören die zeremoniellen Akte, Ein- und Umzüge, Feste, Bankette und Wettspiele ebenso wie die Anwesenheit ausländischer Gesandter und nicht zuletzt zahlreicher Untertanen als Supplikanten und als Mitglieder des Reichs, wie es sich insgesamt während des Reichstags darstellte.

ESTEBAN MAUERER

Suppliken und Rekurse

Bayern im frühen 19. Jahrhundert

I. Einleitung

Am 12. März 1799, nicht ganz vier Wochen nach dem Tod des pfalzbayerischen Kurfürsten Karl IV. Theodor¹, zog der Regierungsnachfolger Max Joseph (1756–1825)² mit seiner Gattin Caroline (1776–1841) und den Kindern aus seiner ersten Ehe mit Auguste Wilhelmine (1765–1796) in München ein³. Panegyrische Texte berichten von diesem Ereignis⁴. Wir erfahren, dass auf dem Weg in die

1 *Peter Fuchs*: Karl IV. Theodor, in: Neue Deutsche Biographie [NDB]. Hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 1–(25), Berlin 1953–(2017), hier Bd. 11 (1977), S. 252–258. – Für kritische Lektüre danke ich Hanna Ertl.

2 *Eberhard Weis*: Maximilian I., in: NDB (wie Anm. 1), Bd. 16 (1990), S. 487–490.

3 *Adalbert Prinz von Bayern*: Max I. Joseph von Bayern. Pfalzgraf, Kurfürst und König, München 1957, S. 365. Zu den genealogischen Beziehungen vgl. ebd., Tafel nach S. 892.

4 *L. Schilp*: Ode auf die erfreulichste Ankunft Seiner kurfürstlichen Durchlaucht zu Pfalz-baiern Maximilian Joseph, und Dero durchlauchtigsten Gemahlin Friderike Wilhelmine, unserer gnädigsten Landesfürstin, München 1799; [*Franz Xaver Dallinger*:] Der alte Münchnerbürger an seine Söhne und Töchter. Erzählt am Abend nach dem Einzuge, o. O. 1799; *Wilhelm Rothammer*: Weissagung auf die Regierung Maximilian Joseph des neuen Kurfürsten von Baiern, Regensburg 1799 (auch in lateinischer Sprache erschienen); [*Ludwig Fronhofer*:] Oden bey Gelegenheit des höchsten und erfreulichsten Regierungsantrittes Seiner Churfürstlichen Durchleucht in Pfalz-baiern etc. etc. Herrn, Herrn Maximilian Josephs, unsers neuen gnädigsten Landesvaters, und der Ankunft Höchstdessen durchlauchtigster Gemahlinn, Frau, Frau Karoline, Friederike, Wilhelmine, gebohrner Markgräfinn von Baa-den etc etc. unserer neuen gnädigsten Landesmutter, München 1799; Patriotisches Schützenlied auf das feyerliche Scheibenschießen, so wegen höchstbegücktem Regierungsantritt Sr. Churfürstl. Durchlaucht Maximilian Joseph, dann sehsuchtvollester Wiedergenesung unserer durchlauchtigsten Landesmutter Friderika Wilhelmina Karolina, bey Gelegenheit des höchsterfreulichen Namensfestes unsers geliebtesten Chur- und Landesfürsten den 13. Oktober, und folgende Tage von der Hauptschützen-Gesellschaft München veranstaltet und abgehalten wurde. Verfaßt von einem Baier, München 1799; [*Franz v. P[aula] Rappold*]: Die Krone des Lebens, eine Kantate auf den höchstbegückten Regierungsantritt Seiner Churfürstlichen Durchleucht zu Bayern-Pfalz, Maximilian Josephs, München 1799; Einklang der armen studierenden Jugend des Gregorianischen Hauses in die allgemeine Landesfreude beym feyerlichen Einzug des durchlauchtigsten Landesfürsten Maximilian Joseph etc. etc. und der durchlauchtigsten Landesfürstinn Karoline, Friderike, Wilhelmine von Baaden etc etc. öffentlich abgesungen nach der Composition eines Zöglings, München 1799; [*Anton Baumgartner*]: Als Seine Churfürstliche Durchleucht Maximilian Joseph und dessen Durch-

Residenz »dem unzähligen Volke« Gelegenheit gegeben wurde, »seine heißesten Wünsche auszudrücken« und gleichzeitig aus den »holden Bliken [!]« von Landesvater und Landesmutter eine Ahnung des Künftigen – »die süßeste Wonne der glücklichsten Zukunft« – abzuleiten. Fürst und Untertanen vermittelten »das Bild gegenseitiger Liebesmittheilung«. Fürst und Fürstin erreichten das insbesondere durch ihre Präsenz: Sie hörten von Untertanen vorgetragene Lieder und Gedichte an, betrachteten abendliche Illuminationen, wohnten symbolischen Inszenierungen bei⁵.

Wir wissen nicht, ob der Kurfürst während seiner Fahrt durch die Stadt auch das »Jubellied« eines unbekannten Autors vernahm, das wenig später im Druck erschien⁶. Das Loblied pries Max Joseph als »wahre[n] Menschenfreund«, als gerechten und milden Fürsten, dem jeder Untertan bereitwillig das eigene Leben zum »Kampf fürs Vaterland« überantwortet habe. Vor allem aber rühmte der Autor die Bereitschaft des Fürsten, »ungetäuscht vom falschen Wahn« die Klagen »der Seinen« anzuhören: »Wo Er's vermag, es gilt Ihm gleich, Er hilft, arm oder reich.⁷ Ganz ähnlich betonte ein anderer Autor eines nach einer »bekannten Melodie« zu singenden »Baierische[n] Nationallied[es]« eine wichtige Herrschertugend Max Josephs: »Sein Ohr hört jeden Unterthan / den Bauer, wie den Edelmann / Er fühlt die bittre Lag mit Schmerz / Als Vater und als Fürst⁸.

Vom neuen Fürsten erwarteten die Autoren, Sorgen und Nöte der Untertanen wahrzunehmen, Klagen und Beschwerden, auch Wünsche und Bitten anzuhören und schließlich Abhilfe zu schaffen. In dieser Hinsicht hatte Karl IV. Theodor versagt – so zumindest stellte es ein anonymer Autor dar, der in einem fiktiven »Gespräch im Reich der Todten« den verstorbenen Kurfürsten der scharfen Kritik seines Regierungsvorgängers Max III. Joseph (1727–1777, reg. seit 1745) aussetzte⁹. Dieser rügt seinen Nachfolger:

leuchtigste Frau Gemahlin Friederika Wilhelmina, nebst den hoffnungsvollen Prinzen und Prinzessinnen bey ihrem Einzug durch das Carlsthor zu München den 12. März 1799 durch die vier Genien, die vier Rentätern von Baiern vorstellend, empfangen wurden, o.O.u.J.; *A[ndreas] J[osef] von Guttenberg*: Das ländliche Freudenfest. Ein Schauspiel in einem Aufzuge. Gelegenheitlich des höchst glücklichen Regierungsantritts des durchl. Kurfürsten von Pfalz-Baiern Maximilian Joseph, München 1799.

5 Vgl. Kurfürstlich gnädigst privilegierte Münchner-Zeitung Nr. 42 vom 14. März 1799, S. 237; ebd., Nr. 45 vom 19. März 1799, S. 259 f.

6 Jubelli auf den feierlichen Einzug Ihrer kurfürstl. Durchl. zu Baiernpfalz etc. etc. Nach der bekannten Melodie: »Freut euch des Lebens etc.«, München den 12. März 1799 (nicht pag.).

7 Ebd. (nicht pag.).

8 Baierisches Nationallied, bey dem feierlichen Einzug Sr. kurfürstlichen Durchlaucht zu Pfalz-Baiern Maximilian Joseph, mit Wilhelmina Carolina unser [!] durchlauchtigsten Landesmutter, sammt Dero jungen Herrschaften, so gefeiert wurde in München den 12. März 1799. Nach der bekannten Melodie, Augsburg o. J.

9 Gespräch im Reich der Todten zwischen Karl Theodor Kurfürsten von Pfalz-Baiern und Max Joseph, seinem Regierungsvorfaenger, o. O. 1799. – Lebens- und Regierungsdaten bei *Alois Schmid*: Maximilian III. Joseph, in: NDB (wie Anm. 1), Bd. 16 (1990), S. 485–487.

»O hättest Du den Hilfsbedürftigen, die sich dir nahten, nur ein Wort des Trosts, ein väterliches Wort ans Herz gesprochen, sie hätten dich geliebt wie einen Vater. Allein wie viele Hindernisse hatten sie zu besiegen, um zu dir zu kommen! Und waren sie erst da, so fanden sie ein trotziges Gesicht, das ihnen alles schon voraus sagte, und erhielten weder dein Ohr, noch auch dein Herz, noch eine Antwort. Man wußte, daß du selbst nichts untersuchtest, kein einziges Geschäft selbst unternahmst und nur den Schlüssen deiner Referenten zum Siegel dientest.«¹⁰

Ein Fürst, der sich wie der im »Reich der Todten« kritisierte Karl Theodor verhielt, beschädigte eine der wichtigsten Legitimationsressourcen von Herrschaft in der Vormoderne: die Bereitschaft nämlich, sich der Anliegen, Beschwerden und Forderungen der Untertanen anzunehmen¹¹. Max Joseph als neuer Herrscher war also gut beraten, Gehör zu gewähren, sei es durch die administrativ vermittelte Entgegennahme verschriftlichter Bitten, sei es, dass ihm Untertanen – eher selten und ausnahmsweise – in persönlichen Begegnungen Suppliken übergaben¹². Als »Form der Bitte unter Ungleichen«¹³ – üblicherweise waren ständisch oder sozial unter dem Bittsteller rangierende Personen nicht Empfänger von Suppliken¹⁴ – begegnet die Supplik bzw. Supplikation seit dem Spätmit-

10 Gespräch im Reich der Todten (wie Anm. 9), S. 19.

11 Stefan Brakensiek: Supplikation als kommunikative Herrschaftstechnik in zusammengesetzten Monarchien, in: Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 5 (2015), S. 309–323, hier S. 310 f.

12 Renate Bickle: Supplikationen und Demonstrationen. Mittel und Wege der Partizipation im bayerischen Territorialstaat, in: Werner Rösener (Hg.), Kommunikation in der ländlichen Gesellschaft vom Mittelalter bis zur Moderne, Göttingen 2000 (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 156), S. 263–317, hier S. 291–294 (ND in: *Dies.*: Politische Streitkultur in Altbayern. Beiträge zur Geschichte der Grundrechte in der frühen Neuzeit. Hg. v. Claudia Ulbrich/Michaela Hohkamp/Andrea Griesebner, Berlin/Boston 2017 (= Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte, Bd. 58), S. 133–181); Brakensiek, Supplikation (wie Anm. 11), S. 312, spricht davon, dass die »Fiktion einer persönlichen Begegnung bei der Übergabe der Supplikation« von so großer Bedeutung war, dass sie über die gesamte Frühe Neuzeit hinweg nicht aufgegeben wurde.

13 Brakensiek, Supplikation (wie Anm. 11), S. 309. Zur »asymmetrischen Kommunikationssituation« zwischen Adressant und Adressat der Bitte vgl. Ulrich Hausmann/Thomas Schreiber: Euer Kaiserlichen Majestät in untertanigster Demut zu Füßen. Das Kooperationsprojekt »Untertanensuppliken am Reichshofrat in der Regierungszeit Kaiser Rudolfs II. (1576–1612)«, in: Alexander Denzler/Ellen Franke/Britta Schneider (Hg.), Prozessakten, Parteien, Partikularinteressen. Höchstgerichtsbarkeit in der Mitte Europas vom 15. bis 19. Jahrhundert, Berlin/Boston 2015 (= Bibliothek Altes Reich, Bd. 17), S. 71–95, hier S. 76.

14 Vgl. Bickle, Supplikationen (wie Anm. 12), S. 279; Andreas Würgler: Bitten und Begehren. Suppliken und Gravamina in der deutschsprachigen Frühneuzeitforschung, in: Cecilia Nubola/Ders. (Hg.), Bitschriften und Gravamina. Politik, Verwaltung und Justiz in Europa (14. – 18. Jahrhundert), Berlin 2005 (= Schriften des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient, Bd. 19), S. 17–52, hier S. 16 (»[w]er nicht befehlen kann, muß bitten. Wer nicht in der Lage ist, eigene Interessen mit Befehlsgewalt durchsetzen zu können, sieht sich gezwungen, Bitten und Begehren zu formulieren«), S. 21 f.

telalter in Herrschaftsbeziehungen aller Ebenen, bis sie begrifflich um 1800 von der Petition abgelöst wird¹⁵.

Der Sache nach war die Supplik eine in demütiger Form bei einer Obrigkeit vorgetragene Bitte um einen Gnadenerweis, auf dessen Gewährung der Petent zwar kein subjektives Recht hatte, aber doch einen in der Herrschaftspraxis verfestigten, von der Obrigkeit nicht in Frage gestellten rechtsgleichen Anspruch, das Gesuch zu prüfen und einer Entscheidung zuzuführen¹⁶. Den Zeitgenossen standen vielerlei Begriffe zur Verfügung, um Suppliken zu bezeichnen. Am weitesten verbreitet war Supplikation als »verwaltungstechnische[r] Pauschalbegriff[]«, daneben findet man in den Quellen u.a. die Termini Gravamen (Gravamina)¹⁷, Bitte, Ansuchen, Anbringen, Einbringen, Beschwerde, Anliegen, Klagpunkt, Klagzettel¹⁸.

15 Vgl. *Helmut Neuhaus*: Reichstag und Supplikationsausschuß. Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, Berlin 1977 (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 24), S. 74–147, der den Supplikationen in Altertum, Mittelalter und insbesondere in der Neuzeit, hier v.a. auf Reichsebene, nachgeht; zu Supplikationen im landesgeschichtlichen Kontext (Landgrafschaft Hessen) *Ders.*, Supplikationen als landesgeschichtliche Quellen. Das Beispiel der Landgrafschaft Hessen im 16. Jahrhundert, in: *Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte* 28 (1978), S. 110–190; *ebd.* 29 (1979), S. 63–97. Zusammenfassend: *Otto Ulbricht*: Supplikationen als Ego-Dokumente. Bittschriften von Leibeigenen aus der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts als Beispiel, in: *Winfried Schulze* (Hg.), Ego-Dokumente. Annäherung an den Menschen in der Geschichte, Berlin 1996 (= Selbstzeugnisse der Neuzeit, Bd. 2), S. 149–174, hier S. 150–155; *Blickle*, Supplikationen (wie Anm. 12), S. 274–278; *Martin Paul Schennach*: Supplikationen, in: *Josef Pauser/Martin Scheutz/Thomas Winkelbauer* (Hg.), *Quellenkunde der Habsburgermonarchie (16.–18. Jahrhundert)*. Ein exemplarisches Handbuch, Wien/München 2004 (= Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Ergänzungsbd. 44), S. 572–584, hier S. 576f.; ähnlich *Ders.*, Gesetz und Herrschaft. Die Entstehung des Gesetzgebungsstaates am Beispiel Tirols, Köln/Weimar/Wien 2010 (= Forschungen zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 28), S. 458–481, hier S. 466f.; *Würgler*, Bitten (wie Anm. 14), S. 21; *Birgit Rehse*: Die Supplikations- und Gnadenpraxis in Brandenburg-Preußen. Eine Untersuchung am Beispiel der Kurmark unter Friedrich Wilhelm II. (1786–1797), Berlin 2008 (= Quellen und Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte, Bd. 35), S. 88–94; *Diethelm Klippel*: Petitionsrecht, in: *Enzyklopädie der Neuzeit* [EdN]. Hg. v. *Friedrich Jaeger* im Auftrag des Kulturrwissenschaftlichen Instituts (Essen) u. in Verbindung mit den Fachwissenschaftlern, Bd. 1–16, Stuttgart/Weimar 2005–2012, hier Bd. 9 (2009), Sp. 1036–1039; *Michael Kotulla*: Petition, Petitionsrecht, in: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte* [HRG]. Hg. v. *Albrecht Cordes* [u.a.], Bd. 1–(27. Lfg.), Berlin ²008–(2018), hier 27. Lfg. (2018), Sp. 498–503.

16 *Schennach*, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 573; *Ders.*: Supplik, in: EdN (wie Anm. 15), Bd. 13 (2011), Sp. 146–148, hier Sp. 146.

17 *Andreas Würgler*: Gravamina, in: EdN (wie Anm. 15), Bd. 4 (2006), Sp. 1084–1088.

18 Diachrone und synchrone Differenzierungen können hier nicht diskutiert werden, vgl. *Neuhaus*, Reichstag (wie Anm. 15), S. 87–98; *Blickle*, Supplikationen (wie Anm. 12), S. 274–278, Zitat S. 278; *Würgler*, Bitten (wie Anm. 14), S. 19–23; *Schennach*, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 573; *Rehse*, Supplikations- und Gnadenpraxis (wie Anm. 15), S. 84–88; zuletzt *Nadja Krajicek*: Frauen in Notlagen. Suppliken an Maximilian I. als Selbstzeugnisse, Wien 2018 (= Quelleneditionen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Bd. 17), S. 19–21.

Der Fülle an Quellenbegriffen zur Bezeichnung der Sache entspricht die Menge an Suppliken, die den frühneuzeitlichen Verwaltungsapparaten zugeleitet wurden. Die Arbeitskraft der Regierungen und Magistrate wurde dadurch in erheblichem Maße gebunden¹⁹, weshalb die Justierung administrativer Verfahren zur Verarbeitung von Suppliken zu einer Daueraufgabe der frühneuzeitlichen Verwaltungen wurde²⁰. Wie Martin Schennach für die oberösterreichischen Länder im 16. und 17. Jahrhundert herausgearbeitet hat, wurden nahezu alle eingereichten Suppliken von den zuständigen Behörden bearbeitet; das korrespondierte mit dem Selbstverständnis der Herrscher in der Frühen Neuzeit, alle Suppliken entgegenzunehmen²¹.

Der Jurist Anton Wilhelm Ertel (*1654) formulierte den Zusammenhang zwischen der Herrscherpflicht zur Entgegennahme von Bittschreiben und der Schutzfunktion für den Untertanen in seinem zuerst 1693 und sodann in mehreren Auflagen und Nachdrucken verbreiteten Werk über Rechte und Pflichten der adeligen Gerichtsherren folgendermaßen²²:

»Denn daß einem Fürsten von männlich frey und ungehindert Supplicationes und Bittschreiben überreicht werden, das ist ein Stück der Fürstlichen Reservatorium und Actus der höchsten Bottmäßigkeit. [...] Und diese Freyheit zu suppliciren ist der Ursachen verordnet, damit die schwache Unterthanen von mächtigen Herrn nicht opprimirt werden, und ein geschwindes Mittel wider der Richter Nachlässigkeit und unrechtmäßiges Verfahren obhanden sey.«

Die Forschung hat die eminente Rolle des Supplikationswesens in der Herrschaftspraxis der Frühen Neuzeit deutlich herausgearbeitet²³ – nicht zuletzt im Anschluss an die Pionierstudien von Helmut Neuhaus²⁴. Suppliken stellten

19 Vgl. *Würgler*, Bitten (wie Anm. 14), S. 36; *Schennach*, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 572; zur Verarbeitung von Suppliken auf den Reichstagen des 16. Jahrhunderts *Helmut Neuhaus*: »Supplizieren und Wassertrinken sind jedem gestattet.« Über den Zugang des Einzelnen zum frühneuzeitlichen Ständestaat, in: *Dietrich Murswieck/Ulrich Storost/Heinrich A. Wolff* (Hg.), *Staat – Souveränität – Verfassung*. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag, Berlin 2000 (= Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 814), S. 475–492, hier S. 480f.

20 *Schennach*, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 578f.; *Blickle*, Supplikationen (wie Anm. 12), S. 278–289.

21 *Schennach*, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 578f.; *Helmut Neuhaus*: Zur politischen Kultur in der Frühen Neuzeit, in: *Rechtsgeschichte* 15 (2009), S. 97–108, hier S. 104.

22 *Anton Wilhelm Ertel*: Praxis Aurea Von der Niedergerichtbarkeit, Erb-Gericht, vogteylichen Obrigkeit und Hofmark-Gericht [...], Nördlingen/Frankfurt 1751, S. 983. Dazu *Blickle*, Supplikationen (wie Anm. 12) S. 267f.

23 Vgl. etwa *Würgler*, Bitten (wie Anm. 14); *Gabriele Haug-Moritz/Sabine Ullmann*: Frühneuzeitliche Supplikationspraxis und monarchische Herrschaft in europäischer Perspektive. Einleitung, in: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 5 (2015), S. 177–189. Die folgenden Formulierungen in Anlehung an *Schennach*, Supplik (wie Anm. 16).

24 In diesem Sinne z. B. *Ulbricht*, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 149; *Würgler*, Bitten (wie Anm. 14), S. 28; *Hausmann/Schreiber*, Euer Kaiserlichen Majestät (wie Anm. 13), S. 72 Anm. 7; *Anne Katrin Lorenz*: Siegfried Kracauers Bittstellerbriefe, in: *Jahrbuch der Deutschen Schillergesellschaft* 60 (2016), S. 81–115, hier S. 84.

einen wichtigen Kommunikationskanal zwischen Obrigkeit und Untertanen dar, sie waren Indikatoren für die Handhabung, Durchsetzung und Akzeptanz von Normen. Sie dienten der Zentralverwaltung gegenüber Unterbehörden als Kontrollinstrumentarium und wirkten ihrerseits auf den Normsetzungsprozeß ein. Suppliken (und Gravamina) waren Kommunikationsmedien an der Schnittstelle von Untertan und Herrschaft, denen im Kontext politischer und sozialer Krisen eine Ventilfunktion zuwuchs. Sie hatten eine weitaus größere Bedeutung, als die manchmal sachlich eng begrenzten Anliegen der Bitschriften es auf den ersten Blick nahelegen. Um es mit den Worten von Helmut Neuhaus zu sagen: das Supplizieren prägte als besondere Art der Kommunikation die »politische Kultur in der Frühen Neuzeit auf eine ganz besondere Weise«²⁵.

Vor dem skizzierten Hintergrund ist darzustellen, wie in Bayern mit Suppliken umgegangen wurde, als seit 1799 das Kurfürstentum, seit 1806 Königreich einem tiefgreifenden Reformprozeß unterworfen wurde, in dem sich auch die Kommunikation zwischen Fürst und Untertanen veränderte. In diesem Zusammenhang verdichtete, erweiterte und effektivierte sich Staatlichkeit. Die Frage der Souveränität wurde neu gestellt, die Beziehungen zwischen Staat, Verwaltung und Untertan wurden durch ein zunehmend engeres Netz rechtlicher Regelungen vermittelt. Der Fürst bzw. König wurde »formell zum Organ des überpersönlichen Staates« und trat in ein mittelbares Verhältnis zum Untertanen, der sich im Verlaufe einer längeren Entwicklung rechtlich zum Bürger emanzipierte²⁶. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Frage nach der Verarbeitung von Suppliken im administrativen Apparat und der Rolle des Fürsten als Adressaten der Bitten.

Als Quellengrundlage der vorliegenden Studie dienen die in der Editionsreihe *Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799 bis 1817* publizierten, auch in digitaler Form zugänglichen Protokolle des Staatsrats, der Staatskonferenz und des Geheimen Rates²⁷. Ich gehe in zwei Schritten vor. Zuerst skizziere ich, wie Suppliken, Bitschriften und Ansuchen im administrativen Apparat Bayerns nach dem Regierungswechsel von 1799 verarbeitet wurden (II.). In einem

25 Neuhaus, Zur politischen Kultur (wie Anm. 21), S. 104 f.

26 Stefan Breuer: Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien, Reinbek bei Hamburg 1998, S. 186. – Zur Reformzeit die unten bei Anm. 45 angegebene Lit.

27 Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799 bis 1817. Hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften durch Eberhard Weis [Bd. 1–2] bzw. Reinhard Stauber [Bd. 3 ff.] und von der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns durch Hermann Rumschöttel [Bd. 1–2] bzw. Margit Ksoll-Marcon [Bd. 3 ff.]. Bd. 1: 1799 bis 1801, bearb. von Reinhard Stauber unter Mitarbeit von Esteban Mauerer, München 2006; Bd. 2: 1802 bis 1807, bearb. v. Esteban Mauerer, München 2008; Bd. 3: 1808 bis 1810, bearb. v. Dems., München 2015; Bd. 4: 1811 bis 1812, bearb. v. Dems., voraussichtlich München 2020 [künftig abgekürzt: Protokolle]. Die bisher erschienenen Bände sind als Retrodigitalisate auf der Homepage der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften zugänglich: URL: <http://www.bayerischer-staatsrat.de>.

zweiten Schritt wird das als *Rekurs* bezeichnete rechtliche Instrumentarium beleuchtet, das das Supplikationswesen funktional ergänzte bzw. erweiterte (III.). Abschließend werden die Ergebnisse bilanziert (IV.).

II. Suppliken in Bayern vor und nach 1799

Wer am Ende des 18. Jahrhunderts in Kurbayern eine Bitt- oder Beschwerdeschrift an die Obrigkeit zu richten gedachte, wählte als Adressaten üblicherweise die fürstlichen Zentralbehörden. Nicht anders hatten sich die bayerischen Untertanen im 16. und 17. Jahrhundert verhalten – und damit den Unmut des Landesfürsten auf sich gezogen. Denn durch den ungefilterten Zustrom unzähliger Suppliken, so die Landesordnung von 1516, würden die Räte am fürstlichen Hof von dringenden und wichtigen Dienstgeschäften abgehalten. Bittsteller sollten sich deshalb zunächst an den Pfleger, den Hofmarks- oder Gerichtsherren wenden und erst beim Ausbleiben einer akzeptablen Entscheidung in zweiter Instanz an den Hofrat oder den Viztum²⁸.

Damit war ein Verfahrensweg bezeichnet, an den die Untertanen sich fortan zu halten hatten – so zumindest der Wunsch der fürstlichen Räte. Normative Texte der späteren Zeit erwecken den Eindruck, dass sie es eher nicht taten. Denn mit gleicher Absicht wie 1516 verfügte der Landesherr 1779, die Untertanen sollten sich mit ihren Anliegen nicht »so leichtlich« an die Regierung oder den Hofrat wenden, sondern zunächst Land- und Pflegergerichte bzw. die Hofmarks-herren adressieren²⁹. Vor allem sollten die Untertanen ihre Bitschriften nicht mehr vorrangig bei der Hofkammer einreichen, bis dahin bevorzugter Anlaufpunkt der Supplikanten³⁰.

28 Monika Ruth Franz: Die Landesordnung von 1516/1520. Landesherrliche Gesetzgebung im Herzogtum Bayern in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, München 2003 (= Bayerische Rechtsquellen, Bd. 5), Nr. II.35, S. 53 f. (Edition), S. 93*–95* (Kommentar); vgl. *Blickle*, Supplikationen (wie Anm. 12), S. 282 f.

29 Instruktion für die Oberlandesregierung vom 16. August 1779, in: Georg Karl Meyr (Hg.): Sammlung der Kurpfalz-Baierischen allgemeinen und besonderen Landes-Verordnungen von Justitz- Finanz- Landschafts- Maut- Accis- Kommerzien- Manufaktur- oder Fabriken-Sachen, Bd. 1, München 1784, Nr. II.82, S. 392–406, hier S. 401, § 25.

30 Vgl. dazu die Bestimmungen der Hofkammerordnung von 1765 zur Beglaubigung der »von verschiedenen Privatpersonen sowohl, als unter dem Namen ganzer Gemeinden« zahlreich eingereichten »Anlangen, Suppliken, und zum Theil auch verschlossene[n] Exhibita«, Hofkammerordnung vom 30. August 1765, in: Sammlung der neuest und merkwürdigsten Churbaiierischen Generalien und Landesverordnungen, München 1771, Nr. II.1, S. 93–114, hier S. 113 f., § 113. Zur Hofkammer, der im 18. Jahrhundert »wichtigste[n] Zentralbehörde« in Kurbayern, vgl. Alois Schmid: Der Reformabsolutismus Kurfürst Max' III. Joseph von Bayern, in: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 54 (1991), S. 39–76, hier S. 53–56.

Was stattdessen zu tun war, konnten die Bittsteller auf der einen, die landesherrlichen und ständischen Beamten auf der anderen Seite einem Paragraphen³¹ der Geschäfts- und Verfahrensordnung der 1779 im Zuge der Neugliederung der Zentralbehörden³² reformierten Hofkammer entnehmen, wenn sie denn Zugang zu einem gedruckten Exemplar der Ordnung oder zu einem Separatdruck des fraglichen Paragraphen hatten³³. Dass dies eher selten der Fall war, wußte man in der kurfürstlichen Administration. Im Dezember 1779 erließ der Kurfürst daher eine spezielle Verordnung, die angesichts fortbestehender Vollzugsdefizite den einschlägigen § 21 der Hofkammerordnung nicht einfach erneut zur Kenntnis brachte, sondern inhaltlich erläuterte und präzisierte. Weiterer Verbreitung sollte der Abdruck der Verordnung im *Münch[e]ner Intelligenzblatt* Nr. 3 vom 21. Januar 1780 dienen, war dem Kurfürsten doch bewußt, dass die Hofkammerordnung »den wenigsten« Beamten »bis dato zu Handen gekommen seye: auch dieses noch längere Zeit hergehen dörfte«³⁴. Um der aus Unkenntnis resultierenden Nichtbefolgung der obrigkeitlichen Normen entgegen zu wirken, erhielten die Staatsdiener den Auftrag, die Vorschriften zu verlesen und durch öffentlichen Aushang bekannt zu machen³⁵.

Was die Untertanen dabei erfuhren, unterschied sich auf den ersten Blick wenig von der hergebrachten Praxis: Suppliken durften im Normalfall nicht mehr bei der Hofkammer eingereicht, sondern mußten auf der untersten Verwaltungsebene (etwa bei den Pflegämtern) in den bürokratischen Prozess eingeleitet werden. Bitt- und Beschwerdeschriften hatten strengen Formvorschriften zu genügen, der Schreibstil hatte sich an den Kriterien der Kürze, Gründlichkeit

31 Hofkammerordnung vom 16. August 1779, in: *Meyr* (Hg.), Sammlung (wie Anm. 29), Nr. II.83, S. 406–423, hier S. 415 f., § 21.

32 Zur Behördenreform von 1779, die unter bzw. neben der neu errichteten Obersten Landesregierung den Hofrat, die Hofkammer, den Geistlichen Rat und den Hofkriegsrat als Zentralbehörden neu ordnete, vgl. *Ludwig Hammermayer*: Staatliche Herrschaftsordnung und altständische Repräsentation, in: *Andreas Kraus* (Hg.), *Handbuch der bayerischen Geschichte*, Bd. 2: Das alte Bayern. Der Territorialstaat vom Ausgang des 12. Jahrhunderts bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts, München²1988, S. 1236–1266, hier S. 1242 f.; *Manfred Rauh*: Verwaltung, Stände und Finanzen. Studien zu Staatsaufbau und Staatsentwicklung Bayerns unter dem späteren Absolutismus, München 1988 (= Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte, Bd. XIV), S. 57–59; *Caroline Gigl*: Die Zentralbehörden Kurfürst Karl Theodors in München 1778–1799, München 1999 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 121), S. 13 f., 252–255, 316–331, 388–409, 438–448.

33 Neue Hofkammerordnung vom Jahre 1779, o. O. 1779 = VD18 14603713–001 (Exemplar der BSB, Signatur: 2 Bavar. 460 f#Beibd.4); Separatdruck: Extract aus der Hofkammerordnung de Anno 1779, XXI, §, o. O. 1779 (Exemplar der BSB, Signatur: Kloekeliana 126 a,3).

34 VO »[w]ie es mit Einrichtung der Bittschriften, und der hierüber zu erstattenden Berichten, gehalten werden solle« vom 18. Dezember 1779, in: *Münchener Intelligenz-Blatt* zum Dienste der Stadt- und Landwirtschaft, des Nahrungstandes, und der Handlung, für das Jahr 1780, S. 25–28, Zitat S. 25. Auch bei *Meyr* (Hg.), Sammlung (wie Anm. 29), Nr. I.128, S. 191–194.

35 VO vom 18. Dezember 1779, in: *Münchener Intelligenz-Blatt* 1780 (wie Anm. 34), S. 27.

und Nachvollziehbarkeit zu orientieren. Vor allem war das eigentliche Begehrten »klar, deutlich, kurz« vorzutragen³⁶. Die von außen in den administrativen Apparat eingeführten Schriftstücke mussten ebenso wie die verwaltungssintern produzierten Texte nach den Normen der Verwaltungssprache verfasst werden, die seit der Mitte des 18. Jahrhunderts im Kontext reformabsolutistischer Impulse zunehmend reguliert und standardisiert wurde³⁷. Aus Sicht des Empfängers der Supplik – des staatlichen Apparats – sollte Deutlichkeit das wichtigste Kriterium der Verwaltungssprache sein; Gründlichkeit, Klarheit und Kürze leiteten sich aus der Deutlichkeit ab.³⁸ Damit sollte zugleich der Arbeitsanfall bei den Behörden vermindert werden³⁹.

Es kann sein, dass auf diese Weise der Weg der einzelnen Supplik von der Erstinstanz zur Zentralbehörde beschleunigt wurde. Ob die Vorschriften der Hofkammerordnung von 1779 zugleich geeignet waren, die absolute Zahl an Suppliken zu vermindern, erscheint dagegen zweifelhaft. Denn neben dem Standardverfahren, Suppliken auf der untersten Verwaltungsebene zu präsentieren, erlaubten die Vorschriften von 1779 auch den unmittelbaren Zugang zur Zentralstelle, also zur Hofkammer. Das war in zwei Fällen möglich. Zum einen, wenn sich die Untertanenbeschwerde gegen den Beamten der zur Prüfung und Weiterleitung verpflichteten ersten Instanz selbst richtete. Verweigerte oder verschleppte der Beamte die vorgeschriebene Stellungnahme zur Supplik, durfte der Untertan unmittelbar an die Hofkammer appellieren. Zum anderen durften Untertanen die unteren Instanzen jederzeit übergehen, wenn sie dort »kein Gehör« fanden und ihre Beschwerdeschriften ohne Begutachtung blieben⁴⁰. Beurteilte die prüfende erste Instanz die Erfolgsaussichten der Eingabe als gering, so war damit die Supplik nicht aufgehalten: Die Supplikanten konnten gleichwohl darauf bestehen, den Fall vor die Hofkammer zu bringen, um eine Entscheidung zu erwirken.⁴¹

Die wenige Monate nach dem Regierungsantritt Karl Theodors 1779 erlassene Hofkammerordnung errichtete insgesamt nur niedrige Schwelten, die bei der Eingabe von Bitt- und Beschwerdeschriften zu überwinden waren. Die

36 Ebd., S. 25, Art. 2.

37 Vgl. Klaus Margreiter: Die Diskussion über die deutsche Verwaltungssprache, ca. 1750–1840. Unter besonderer Berücksichtigung der Hand- und Lehrbücher für Beamte, in: Peter Becker (Hg.), Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2011 (= 1800/2000. Kulturgeschichte der Moderne, Bd. 1), S. 75–105; Peter Becker: »Das größte Problem ist die Hauptwortsucht.« Zur Geschichte der Verwaltungssprache und ihrer Reformen, 1750–2000, in: ebd., S. 219–244, bes. S. 224–230.

38 Margreiter, Diskussion (wie Anm. 37), S. 84; Becker, Problem (wie Anm. 37), S. 229.

39 VO vom 18. Dezember 1779, in: Münchener Intelligenz-Blatt 1780 (wie Anm. 34), S. 27, Art. 13. Zweck der Vorschrift war demnach »die Verminderung des Currrens bey der Hofkammer [...] und die Abkürzung der Arbeit bey den erst untern Stellen«.

40 Ebd., S. 26, Art. 7 u. 9.

41 Ebd., Art. 5.

Suppliken waren von Advokaten bzw. Prokuratorien zu unterzeichnen, Taxgebühren waren zu entrichten, Formvorschriften waren zu beachten. Dass es Suppliken geben musste und geben sollte, war völlig unstrittig. Helmut Neuhaus hat mit Blick auf die Frühe Neuzeit betont: »Mündliches oder schriftliches Supplizieren gehörte [...] zu den Grundrechten der Menschen aller Stände und Schichten«⁴².

Ganz in diesem Sinne ging es der Reformpolitik am Ende des 18. Jahrhunderts nicht vorrangig um die Reduzierung der großen Zahl an Suppliken – der Zugang zum Fürsten sollte nicht beschränkt werden. Im Vordergrund stand vielmehr die Regulierung des Verfahrens. Suppliken sollten in regelhafter Ordnung in die Papierströme der Verwaltung eingeleitet werden, und zwar in einer Ordnung, die die landesherrlich-staatliche Gewalt vorschrieb. Zentralisation, »Ver-einfachung und Kompetenzklärung« waren insoweit die Maximen, denen sich Kurfürst Karl Theodor und seine Mitarbeiter verpflichtet sahen⁴³.

Die durch den Regierungswechsel von 1799 neben und unter dem leitenden Minister Montgelas (1759–1838)⁴⁴ in Führungspositionen beförderten Reformbeamten dachten nicht anders⁴⁵, auch wenn sie sich rhetorisch von der Regierung Karl Theodors abgrenzten, die sie – nicht zuletzt in legitimatorischer Absicht während der Konsolidierungsphase der neuen Herrschaft – als Zeit von Stagnation und Agonie beschrieben. In dem der Öffentlichkeitsarbeit der neu installierten Regierung dienenden kurzlebigen Periodikum *Der Genius von Baiern unter Maximilian IV.*⁴⁶ wurde die Hinterlassenschaft der Karl-Theodor-Ära kurzerhand als »Chaos« bezeichnet. Demgegenüber zeichne sich die neue Zeit durch die »stuffenweise Organisation sämtlicher Gewalten«, eine »systematisch geordnete[] Staatsverwaltung« sowie eine planvolle Einrichtung des

42 Neuhaus, Supplizieren (wie Anm. 19), S. 477; so auch Würgler, Bitten (wie Anm. 14), S. 17.

43 Hammermayer, Herrschaftsordnung (wie Anm. 32), S. 1237, mit Blick auf die Reformerfordernisse deutscher Territorien im 18. Jahrhundert.

44 Eberhard Weis: Montgelas, Bd. 2: Der Architekt des modernen bayerischen Staates 1799–1838, München 2005.

45 Zur 1799 einsetzenden Reformpolitik in Bayern vgl. Eberhard Weis: Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825), in: Alois Schmid (Hg.), Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. 4: Das neue Bayern. Von 1800 bis zur Gegenwart, Teilbd. 1: Staat und Politik, München 2003, S. 3–126, bes. S. 45–95; Ders., Montgelas Bd. 2 (wie Anm. 44), S. 242–259, 507–647; Walter Demel: Das Staatsideal Montgelas' und seine Umsetzung, in: Heinz Schilling/Werner Heun/Jutta Götzmann (Hg.), Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation 962 bis 1806. Altes Reich und neue Staaten 1495 bis 1806. Essays, Dresden 2006, S. 331–341; Franziska Dunkel: Revolution von oben – die Reformen der Ära Montgelas in Bayern, in: Johannes Erichs/Katharina Heinemann (Hg.), Bayerns Krone 1806. 200 Jahre Königreich Bayern, München 2006, S. 25–35.

46 [Johann] Georg Freiherr von Aretin (Hg.): Der Genius von Baiern unter Maximilian IV., Bd. 1, St. 1–4, München/Amberg/Sulzbach 1802–1804; Der Genius von Baiern unter Maximilian IV. Fortgesetzt v. Georg Heinrich Keyser, Bd. 2, St. 1 [mehr nicht erschienen], Sulzbach 1808.

Staates aus, der mit den üblichen Metaphern als »System«, »Staatskörper« und »Staatsmaschine« umschrieben wurde⁴⁷.

Voraussetzung für das Funktionieren der Staatsmaschine war die Abwesenheit von Unregelmäßigkeiten, Unwuchten, Unordnungen. Die Maschine bedurfte der Ordnung, um störungsfrei zu laufen – und indem sie störungsfrei lief, verstetigte die Maschine die Ordnung als Voraussetzung und Folge wirksamer Staatlichkeit. Das Ordnungskriterium legitimierte fürstliche Herrschaft und verpflichtete gleichzeitig den Fürsten auf die Ordnung⁴⁸. Der Theoretiker des kameralistischen Verwaltungsstaates Johann Heinrich Gottlob Justi (1720–1771)⁴⁹ formulierte den Zusammenhang 1760 folgendermaßen⁵⁰:

»[...] ein Staat, der mit Unordnung regiert wird, ist allemal, ungeachtet der innerlichen Kräfte, die er hat, sehr schwach. Er kann nicht die Hälfte von seiner Stärke und Thätigkeit zeigen, deren er fähig ist. Allein ein Staat, der mit Ordnung beherrscht wird, ist eine Maschine, die mit allen ihren Kräften spielt, und der keine äußerliche Gewalt widerstehen kann, so groß sie auch ist.«

Es verwundert nicht, dass auch Suppliken sich in die Staats-Ordnung einfügen mussten, um die Maschine in volle Wirksamkeit zu versetzen. Der neue Kurfürst betonte im Juli 1799 in einer Bekanntmachung, er wolle »jede in der bestimmten Ordnung« an ihn gebrachte Bitte »gern anhören«, damit jedem Untertanen

47 [Johann Georg Freiherr von Aretin:] Erste Schritte der neuen Regierung, insbesondere die Ministerial-Organisation vom 25ten Febr. 1799, in: *Ders.* (Hg.), *Genius* (wie Anm. 46), Bd. 1, St. 1, S. 39–52, hier S. 47, 50, 51 u. ö. Vgl. *Ders.*, Vorerinnerung, in: *ebd.*, S. III–VIII, hier S. IVf. – Zur parallelen Verwendung mechanischer und organischer Metaphorik im Verwaltungsdenken des 18. und 19. Jahrhunderts vgl. die Belege bei Andreas Anter: Verwaltung und Verwaltungs metaphorik. Der lange Weg der Maschine, in: *Peter Collin/Klaus-Gert Lutterbeck* (Hg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jahrhundert)*, Baden-Baden 2009 (= Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, Bd. 12), S. 25–46, hier S. 28–35. Grundlegend zur Maschinenmetapher in der politischen Theorie des 18. Jahrhunderts: *Barbara Stollberg-Rilinger*: Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaates, Berlin 1986 (= Historische Forschungen, Bd. 30).

48 Andreas Anter: Die Macht der Ordnung. Aspekte einer Grundkategorie des Politischen, Tübingen² 2007, S. 214. Vgl. Jörn Sieglerschmidt: Ordnung, in: EdN (wie Anm. 15), Bd. 9 (2009), Sp. 474–479.

49 Zur Biographie vgl. *Erhard Dittrich*: Justi, Johann Heinrich Gottlob, in: *NDB* (wie Anm. 1), Bd. 10 (1974), S. 707–709; zuletzt *Erik S. Reinert*: Johann Heinrich Gottlob von Justi – The Life and Times of an Economist Adventurer, in: *Jürgen Georg Backhaus* (Hg.), *The Beginnings of Political Economy*. Johann Heinrich Gottlob von Justi, New York 2009 (= European Heritage in Economics and the Social Sciences, 7), S. 33–74.

50 *Johann Heinrich Gottlob von Justi*: Der Gründriß einer Guten Regierung in Fünf Büchern verfasset, Frankfurt/Leipzig 1759, S. 322 f.; dazu Anter, Verwaltung (wie Anm. 47), S. 30. Zur Maschinenmetapher vgl. *Ere Perti Nokkala*: Triebfeder und Maschine in der politischen Theorie Johann Heinrich Gottlob von Justis (1717–1771), in: *Michael Eggers/Matthias Rothe* (Hg.), *Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte. Terminologische Umbrüche im Entstehungsprozess der modernen Wissenschaften*, Bielefeld 2009, S. 157–173.

»Recht, Schutz und Unsere landesväterliche Vorsorge in gleichem Maaße« zuteil werde. Das bedeutete gleichzeitig, dass mündlich oder schriftlich vorgebrachte Begehren, die nicht auf dem vorgeschriebenen Verfahrensweg an den Fürsten kamen, ungehört blieben⁵¹.

Die Rückkopplung des Verfahrens an Ordnungskriterien stellte die administrative Neuorganisation des Jahres 1799 in die Kontinuität des (späten) 18. Jahrhunderts. Eine »gewisse«, das heißt feste und bestimmte⁵² »Ordnung« war gewährleistet, wenn »Bittschriften, Vorstellungen und pro Memoria« beim Geheimen Kabinett eingereicht, dort in ein Protokollbuch eingetragen und an das jeweils zuständige Ministerialdepartement weitergeleitet wurden⁵³, um von dort an das höchste Beratungsgremium zu gelangen. Das entsprach der tradierten Praxis, Suppliken im engsten Wahrnehmungshorizont des Kurfürsten zu bearbeiten. In der Verordnung zur Ministerialorganisation von 1778 war bestimmt worden, dass alle »zu höchsten Händen einlangenden [...] Vorstellungen« nach persönlicher Lektüre durch den Kurfürsten vom Kabinettssekretär den jeweils zuständigen Fachministern zuzuleiten waren, die den Gegenstand wiederum in einer »Konverentialversammlung« vorzutragen und einer Entscheidung zuzuführen hatten⁵⁴. Nicht anders verhielt es sich 1799, als verfügt wurde, u. a. alle »Gnadensachen, Gratifikationen, und sonstigen Begünstigungen« nicht im neu

51 Bekanntmachung betr. die »Absendung Deputirter an das Churfürstl[iche] Hoflager« vom 17. Juli 1799, in: *Georg Karl Mayr* (Hg.): Sammlung der Churfürstl-Baierischen allgemeinen und besondern Landes-Verordnungen von Sr. Churfürstl. Durchläucht Maximilian Joseph IV. in Justiz- Finanz- Landschafts- Mauth- Polizey- Religions- Militär- und vermischten Sachen, [N. F.], Bd. 1–2, München 1800–1802, hier Bd. 1, Nr. VIII.14, S. 345f., Zitat S. 345. In diesem Sinn auch die Verordnungen vom 15. Januar 1790 und 20. Januar 1803, in: *Georg Ferdinand Döllinger*: Sammlung der im Gebiete der inneren Staats-Verwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen, aus amtlichen Quellen geschöpft und systematisch geordnet, Bd. 1–20, München 1835–1839, hier Bd. 2 (1835), S. 123f., 125.

52 Zur Wortbedeutung vgl. *Johann Christoph Adelung*: Grammatisch-kritisches Wörterbuch der hochdeutschen Mundart, mit beständiger Vergleichung der übrigen Mundarten, besonders aber der Oberdeutschen. Mit D[ietrich] W[ilhelm] Soltaus's Beyträgen, revidirt u. be richtigt v. *Franz Xaver Schönberger*, Tl. 1–4, Wien 1811, hier Bd. 2, Sp. 667–669 s.v. »gewiß«.

53 VO betr. den »Geschäftsgang im Verhältniß gegen die höchste Stelle und die Ministerial-Departements« vom 4. Mai 1799, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 1 (wie Anm. 51), Nr. II.17, S. 62f., hier S. 63. Die Verordnung war in der Sitzung der Geheimen Staatskonferenz vom selben Tag erlassen worden, vgl. Protokolle Bd. 1 (wie Anm. 27), Nr. 8 (Staatskonferenz vom 4. Mai 1799), S. 82–85, hier TOP 3, S. 83. Der wesentliche Inhalt der Verordnung vom 4. Mai wurde mit Bekanntmachung vom 18. Mai publik gemacht. Drucke: Münchener Intelligenzblatt 1799, Sp. 373 (Ausgabe Nr. 23 vom 1. Juni); auch bei [Aretin], Erste Schritte (wie Anm. 47), S. 61 (Beilage 4).

54 VO betr. die »Behandlung der Ministerialgeschäften« vom 23. August 1778, in: *Georg Karl Mayr* (Hg.), Sammlung der Kurpfalz-Baierischen allgemeinen und besondren Landes-Verordnungen von Polizey- und Landesverbesserungs- Religions- Kirchen- und Geistlichkeits- Kriegs- und vermischten Sachen, Bd. 2, München 1784, Nr. VIII.120, S. 1390f., zit. Art. 2, S. 1391. Zu dieser VO vgl. *Gigl*, Zentralbehörden (wie Anm. 32), S. 209–211.

geschaffenen Staatsrat⁵⁵, sondern »in einer aus den gesamten Ministern allein bestehenden Conferenz« zu traktieren⁵⁶. Da diese Gegenstände »der Person des Regenten allein vorbehalten« waren⁵⁷, wurde die Anwesenheit des Kurfürsten in der gleich ab März 1799 so bezeichneten Geheimen Staatskonferenz unabdingbar⁵⁸. Hier, an der Spitze des Behördengefüges, sollte fortan die Schnittstelle zwischen supplizierenden Untertanen und entscheidendem Fürsten sein. Somit hatten Suppliken einen genau vorgezeichneten Weg zu gehen, der vom Geheimen Kabinett (nach Vergabe einer Protokollnummer) über die Ministerialdepartements in die Staatskonferenz führte, wo der Kurfürst auf der Grundlage einer Stellungnahme des zuständigen Fachministers den Fall entschied⁵⁹. Nicht mit einer Protokollnummer des Geheimen Kabinetts versehene Bitschriften durften nicht beschieden werden, wodurch dem Kabinettssekretär eine wichtige Kontrollfunktion zuwuchs.

Einen Eindruck vom alltäglichen Umgang mit Gesuchen und Anträgen in den ersten Jahren der Regierung Kurfürst Max Josephs vermittelt Karl Heinrich (1808: Ritter von) Lang (1764–1835) in seinen Memoiren⁶⁰. Er beschreibt den

55 Im Staatsrat, der »auf eine erhabene, und ausgezeichnete Art die Person des Regenten vorstell[te]«, sollten sich die Minister der Justiz, der Finanzen und der Geistlichen Angelegenheiten in Anwesenheit der »Referendarien«, das heißt der leitenden Beamten jedes Departements, mindestens »wöchentlich einmal« zusammenfinden, »um sich daselbst über die laufenden Geschäften ihrer verschiedenen Administrationen zu berathschlagen«. »Instruction der Churfürstl[ichen] geheimen Ministerial-Departements« vom 25. Februar 1799, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 1 (wie Anm. 51), Nr. II.5, S. 31–34, hier S. 34. In der Einschätzung der Reformer bildete der Staatsrat den »Centralpunkt der wichtigsten Staatsgeschäfte« und fungierte »als das höchste Staatskollegium«. *[Aretin]*, Erste Schritte (wie Anm. 47), S. 48, 51.

56 Instruktion vom 25. Februar 1799, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 1 (wie Anm. 51), S. 34.

57 Ebd.

58 Zu Staatsrat und Staatskonferenz im Institutionengefüge seit 1799 vgl. *Reinhard Stauber*: Einführung, in: Protokolle Bd. 1 (wie Anm. 27), S. 9–47, hier S. 12–18; *Esteban Mauerer*: Einführung, in: Protokolle Bd. 2 (wie Anm. 27), S. 9–30, hier S. 9–17.

59 An die höchste Stelle gerichtete Berichte und »Anlangen« waren nur anzunehmen, wenn die nach Meinung des Bittstellers zuständige Fachabteilung (Departement) auf dem Schriftstück vermerkt war. Eingerichtet wurde ein Gesamtministerium mit vier Departements (Auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Justiz, Geistliche Sachen). Anordnung betr. die »künftige Geschäfts-Behandlung in sämtlichen Churfürstl[ichen] Staaten« vom 25. Februar 1799, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 1 (wie Anm. 51), Nr. II.4, S. 31, im Auszug auch gedruckt bei *Maria Schimke* (Bearb.), Regierungsakten des Kurfürstentums und Königreichs Bayern 1799–1815, München 1996 (= Quellen zu den Reformen in den Rheinbundstaaten, Bd. 4), Nr. 61, S. 322f.

60 Biogramme bei *Adalbert von Raumer*: Der Ritter von Lang und seine Memoiren. Aus dem Nachlaß hg. v. *Karl Alexander von Müller/Kurt von Raumer*, München/Berlin 1923, S. 249f.; *Bernhard Sicken*: Lang, Karl Heinrich Ritter v., in: *NDB* (wie Anm. 1), Bd. 13 (1982), S. 542f.

Umgang des Kabinettssekretärs Johann Ludwig Christian Rheinwald (1763–1811) mit Suppliken (ca. 1802/03)⁶¹:

»Im Vorzimmer dieses Herrn [...], belagert von einem Troß armer Sollicitanten, traf man auf großen runden Tischen ganze Heustöße von Suppliken und eröffneten Berichten, nicht eingetragen, nicht decretirt, zum Theil zerfetzt und zerrissen, um die Pfeifen damit anzuzünden, oder Wurst und Schinken damit einzwickeln.«

Gelang es den Bittstellern gleichwohl, die Eingangsschwelle zu überschreiten und die Suppliken in den vorgeschriebenen Verfahrensweg einzuleiten, kamen die Anliegen in der Staatskonferenz zum Vortrag⁶². Die Versammlung der Minister in Anwesenheit des Kurfürsten beschäftigte sich ab März 1799 mit einer Fülle von Gesuchen, darunter Pensions- und Besoldungsgesuche⁶³, Heiratsgesuche⁶⁴, Gesuche um die Zulassung von Schaustellerbetrieben⁶⁵, um Aufenthaltsbewilligungen für französische Emigranten⁶⁶, um Einrichtung einer Leihbibliothek⁶⁷ oder um die Erneuerung des Privilegs, einen »Adeligen Damen Calender« verlegen zu dürfen⁶⁸. Zur gleichen Zeit wurden in der Staatskonferenz nicht nur Einzelfallentscheidungen getroffen und Bittsteller beschieden, sondern auch allgemeinpolitisch relevante Probleme abgearbeitet. So wurde etwa über die Neuordnung des Zensurwessens⁶⁹, die Neuorganisation des Geistlichen Rates⁷⁰ oder die Frage der Einberufung eines Landtags gesprochen⁷¹. Über all

61 Memoiren des Karl Heinrich Ritters von Lang, *Skizzen aus meinem Leben und Wirken, meinen Reisen und meiner Zeit*, Tl. 1–2, Braunschweig 1842 (Nachdruck Erlangen 1984 [= *Bibliotheca Franconica*, Bd. 10]), Tl. 2, S. 46. Zum generell hoch eingeschätzten Quellenwert der Memoiren Langs vgl. *Raumer, Ritter* (wie Anm. 60), bes. S. 87–89 über die »historische Wahrheit der Memoiren«.

62 Die insgesamt 166 überlieferten Protokolle der Staatskonferenz von 1799 bis 1811 sind ediert in: *Protokolle* Bd. 1–3 (wie Anm. 27); Bd. 4: 1811 bis 1812, bearb. v. *Esteban Mauerer*, voraussichtlich München 2020.

63 *Protokolle* Bd. 1 (wie Anm. 27), Nr. 2 (Staatskonferenz vom 26. März 1799), S. 60–63, hier S. 61, TOP 6, TOP 10; Nr. 3 (Staatskonferenz vom 1. April 1799), S. 63–68, hier S. 64, TOP 4; Nr. 5 (Staatskonferenz vom 20. April 1799), S. 74, TOP 6; Nr. 9 (Staatskonferenz vom 9. Mai 1799), S. 85–87, hier S. 86, TOP 6; Nr. 12 (Staatskonferenz vom 25. Mai 1799), S. 91–94, hier S. 91, TOP 1; Nr. 15 (Staatskonferenz vom 12. Juni 1799), S. 99–102, hier S. 102, TOP 16.

64 Ebd., Nr. 62 (Staatskonferenz vom 29. März 1800), S. 257 f., hier S. 258, TOP 13; Nr. 65 (Staatskonferenz vom 12. April 1800), S. 260 f., hier S. 261, TOP 6; Nr. 72 (Staatskonferenz vom 17. Mai 1800), S. 277–280, hier S. 280, TOP 13; Nr. 92 (Staatskonferenz vom 19. Juni 1801), S. 358–360, hier S. 359, TOP 4.

65 Ebd., Nr. 61 (Staatskonferenz vom 26. März 1800), S. 255 f., hier S. 256, TOP 9.

66 Ebd., Nr. 2 (Staatskonferenz vom 26. März 1799), S. 63–68, hier S. 68, TOP 35–39.

67 Ebd., Nr. 79 (Staatskonferenz vom 2. Mai 1801), S. 299 f., hier S. 300, TOP 8; Nr. 99 (Staatskonferenz vom 17. Juli 1801), S. 377–380, hier S. 380, TOP 8.

68 Ebd., Nr. 38 (Staatskonferenz vom 29. Oktober 1799), S. 173–176, hier S. 176, TOP 19.

69 Ebd., Nr. 3 (Staatskonferenz vom 1. April 1799), S. 63–68, hier S. 65, TOP 17.

70 Ebd., Nr. 15 (Staatskonferenz vom 12. Juni 1799), S. 99–102, hier S. 101, TOP 8.

71 Ebd., Nr. 29 (Staatskonferenz vom 24. August 1799), S. 136–139, hier S. 137 f., TOP 4.

diese Fragen ließ sich der Fürst Vortrag erstatten, um – ganz im Sinne der älteren naturrechtlichen Staatslehre⁷² – als »caput reipublicae« die erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung des Staatszwecks in Gang zu setzen, der in der »allgemeine[n] Wohlfahrt« lag⁷³. Ein die Allzuständigkeit imaginierender, alle Detailfragen beantwortender und die Kompetenz der Letztentscheidung beanspruchender Fürst war um 1800 allerdings schon längst eine anachronistische, völlig überforderte Figur – angesichts der Überfülle täglicher Geschäfte im Zuge beschleunigt anwachsender Staatstätigkeit war die Erledigung aller obrigkeitlichen Pflichten im »Einmannsbetrieb« weder sinnvoll noch möglich⁷⁴.

Im Staatsapparat selbst gab es daher Bestrebungen, den Regenten, der sich dem Selbstverständnis nach »als geborener Leiter einer jeden Verwaltungsbehörde sah«, in seiner ausgreifenden Zuständigkeit zu beschränken, um die anfallenden Tätigkeiten in die Kompetenz der zuständigen Ministerialbehörden zu überführen⁷⁵. Man knüpfte dabei an ältere Versuche an, die Aktenproduktion und damit die Papierströme einzudämmen und zu verkleinern⁷⁶; zugleich war man bestrebt, den Zugang zum Fürsten einzuschränken, um die Staatskonferenz von zahllosen Routinearbeiten zu entlasten. Das geschah im Kontext der Reformarbeiten des Jahres 1801, die die Reorganisation der 1799 begründeten

72 *Diethelm Klippel*: Rechtsphilosophie und Naturrecht, in: EdN (wie Anm. 15), Bd. 10 (2009), Sp. 715–740, bes. Sp. 720–724.

73 [Wiguläus Xaverius Aloysius] *Freiherr von Kreittmayr*: Grundriß des Allgemeinen, Deutschen und Bayrischen Staatsrechtes, München/Leipzig 1769, § 7, S. 15. Vgl. *Louis Pahlow*: Majestätsrechte, in: EdN (wie Anm. 15), Bd. 7 (2008), Sp. 1123–1125; *Diethelm Klippel*: Staatszweck, in: ebd., Bd. 12 (2010), Sp. 643–646.

74 Vgl. *Dietmar Willoweit*: Rat und Entscheidung in deutschen Monarchien des 17. und 18. Jahrhunderts, in: *Horst Dreier/Ders.* (Hg.), Wissenschaft und Politik, Stuttgart 2010, S. 199–218, hier S. 203, der die Unmöglichkeit betont, seit dem Spätmittelalter fürstliche Politik als »Einmannsbetrieb« zu betreiben. *Wolfgang Reinhard*: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S. 51, stellt fest: »Aber wenn gute Regierung systematisch sein muß und System nur aus einem Kopf, und sei es ein mittelmäßiger, hervorgehen kann, ergibt sich eben eine extreme Autokratie, die alles selber machen will.«

75 *Franz-Ludwig Knemeyer*: Beginn der Reorganisation der Verwaltung in Deutschland, in: *Kurt G. A. Jersich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh* (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2: Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Stuttgart 1983, S. 120–154, hier S. 136, mit Blick auf einen idealtypischen Fürsten des 18. Jahrhunderts.

76 Das zugrundeliegende Motiv beschrieb der Landesdirektionsdirektor Aretin (1771–1845; Biogramm: Protokolle Bd. 3 [wie Anm. 21], S. 172 Anm. 352) folgendermaßen: »Ohne Zweifel ist unsere Vielschreiberey in den Kollegien ein Beweis unsers übeln Geschäftsganges: je mehr geschrieben wird, desto weniger wird gehandelt und ausgeführt.« [*Johann Georg Freiherr von Aretin*]: Neue Verfugungen zur Verbesserung des Geschäftsganges; insbesondere Errichtung der General-Landesdirektion, in: *Ders.* (Hg.), Genius (wie Anm. 46), Bd. 1, St. 2, S. 1–66, hier S. 55.

Ministerialverwaltung und des Staatsrats erbrachten⁷⁷. In der Staatsratssitzung vom 22. April 1801 forderte Montgelas, es müsse geprüft werden, wie »die in Menge an Höchstsie [sc. den Kurfürsten] gebracht werdende Bitschriften vermindert und die Supplicanten angewiesen werden könnten, sich mit ihren Ansuchen gleich an die ohnmittelbare Stelle zu wenden«⁷⁸. Mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Verordnung wurden die Referendäre Georg Friedrich von Zentner (1752–1835), Franz von Krenner (1762–1819), Joseph von Stichaner (1769–1856) und Maximilian von Branca (1767–1813) betraut⁷⁹. Sie legten das Ergebnis wenige Wochen später im Rahmen einer Verordnung vor, die die erneuerte Ministerialorganisation zum Gegenstand hatte⁸⁰. Damit sollten allerlei Dysfunktionalitäten beseitigt werden, die der Verwaltungsvollzug seit 1799 in der Praxis aufwies.

Was das Supplikenwesen angeht, ergaben sich Dysfunktionalitäten aus der Überlagerung zweier Prinzipien. Auf der einen Seite stand die tradierte Selbstverpflichtung des Fürsten, jede Bitschrift entgegenzunehmen und sodann persönlich, unter Umständen unter Hinzuziehung von Räten, zu bescheiden. Auf der anderen Seite standen die Ansprüche einer sich zunehmend professionalisierenden Bürokratie, die auf regelgeleiteten, wiederholbaren Verfahren basierte und den Fürsten als Organ des Staates in ihre Ablauforganisation einbeziehen wollte. Daher sollten Untertanengesuche grundsätzlich im administrativen Apparat bearbeitet werden; der unmittelbare (schriftliche) Zugang zum Fürsten durfte nicht der Normalfall sein, sondern musste nach Meinung der Reformer am Ende eines Instanzenzuges stehen.

Allerdings dachte der Kurfürst anders: Er wollte vom unmittelbaren Zugang der Supplikanten zu seiner Person nicht abgehen, was tradierte Praxis seit dem Spätmittelalter entsprach⁸¹. Als Zentner in der Staatsratssitzung vom 13. Mai die neue Ministerialorganisation vorstellte, korrigierte der Kurfürst den Verordnungsentwurf an einer Stelle mit dem Ergebnis, dass alle an ihn gerichteten Bitschriften weiterhin vom Geheimen Kabinett anzunehmen seien⁸². Der Text der

77 Vgl. *Stauber*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 18–21; *Mauerer*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 13–16.

78 Protokoll des Geheimen Staatsrats vom 22. April 1801, in: Protokolle Bd. 1 (wie Anm. 27), Nr. 77, S. 289–293, hier S. 292, TOP 1.

79 Protokoll des Geheimen Staatsrats vom 29. April 1801, in: Protokolle Bd. 1 (wie Anm. 27), Nr. 78, S. 293–298, hier S. 296, TOP 4. – Biogramme der Referendäre: *Stauber*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 34 (Branca, Stichaner); *Mauerer*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 25 (Zentner), S. 30 (Krenner).

80 VO betr. die »neue Ministerial-Organisation« vom 26. Mai 1801, in: *Johann Baptist Strobel* (Hg.), Churfürstlich Pfälzbaierisches Regierungs- und Intelligenz-Blatt 6 (1801), Sp. 353–364; auch bei *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 2 (wie Anm. 51), Nr. II.62, S. 62–67, und im Auszug bei *Schimke*, Regierungsakten (wie Anm. 59), Nr. 63, S. 334–340.

81 *Blickle*, Supplikationen (wie Anm. 12), S. 278.

82 Vgl. das Protokoll des Geheimen Staatsrats vom 13. Mai 1801, in: Protokolle Bd. 1 (wie Anm. 27), Nr. 82, S. 307–310, hier S. 310, TOP 11, und die VO vom 26. Mai 1801, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 2 (wie Anm. 51), S. 66, Pkt. 1.

wenig später publizierten Verordnung gab dazu die Begründung, der »Recurs« an den Kurfürsten »in gerechten Klagen« solle nicht erschwert oder versagt werden⁸³. Der Begriff Rekurs begegnet hier in einem doppelten Sinn: Zum einen ist die ungehinderte Anrufung des Fürsten gemeint, dem es in der Frühen Neuzeit zur »selbstverständlichen Pflicht« geworden war, »alle Supplikationen anzunehmen«⁸⁴. Zum anderen verweist *Rekurs* auf das Rechtsmittel, das es dem einzelnen Untertanen erlaubte, auf »ausserordentliche[m] Weg«, aber doch innerhalb der geltenden Ordnung, in einem geregelten Verfahren sein Recht zu suchen, wenn er es im Instanzenzug nicht erlangen konnte⁸⁵. Durch das Versprechen, den »vertrauten Zutritt zu Unserer Person« keineswegs »verschliessen [zu] wollen«, stellte sich der Kurfürst ebenso in die Kontinuität frühneuzeitlicher Politik wie durch die daraus entwickelte Erlaubnis, »Bittschriften, wie zeithero, bey Unserem Cabinet unmittelbar« einzugeben⁸⁶.

Die durch persönliche Intervention des Kurfürsten in die redigierte Endfassung aufgenommene Bestimmung wurde in der Praxis allerdings von Normen gerahmt, die dem Interesse der 1799 an die administrativen Schaltstellen gelangten Reformer entsprachen, den Fürsten zum Organ des Staates zu machen⁸⁷. Weisungen und Anordnungen des Fürsten sollten nur noch dann wirksam werden, wenn sie innerhalb des staatlichen Apparats verarbeitet wurden. Daher wollten die federführenden Referendäre – im Gegensatz zum Kurfürsten – die Mittelbehörden nie übergehen, weil andernfalls der ordentliche Geschäftsgang gestört würde und die Aktenproduktion zunehmen müsste. Eine Bittschrift bzw. Beschwerde war grundsätzlich »zuerst« an die vorgesetzte Behörde zu richten, das heißt an das Landeskollegium der Provinz. Dort sollte das bürokratische Verfahren ansetzen und die Sache entschieden werden. Der Schritt von den Mittelstellen zur »höchsten Stelle« war gleichwohl möglich, und zwar dann, wenn der Untertan (1.) »allda seinen Zweck nicht erreichen« konnte, er (2.) »vermeinet[e], daß ihm zu nahe geschehen seye« oder (3.) »der Gegenstand seiner Natur nach zur höhern Entscheidung geeignet« war⁸⁸. Das waren durchaus niedrigschwellige Anspruchsvoraussetzungen, was wiederum zur Forderung des Kurfürsten passte, den »vertrauten Zutritt« zu seiner Person nicht zu behindern.

83 VO vom 26. Mai 1801, *ebd.*

84 *Neuhaus*, Zur politischen Kultur (wie Anm. 21), S. 104.

85 Johann Heinrich Zedler (Verleger): Grosses vollständiges Universal-Lexicon aller Wissenschaften und Künste [...], Bd. 1–68, Halle/Leipzig 1732–1754, hier Bd. 30 (1741), Sp. 1581 s.v. »Recurs«.

86 VO vom 26. Mai 1801, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 2 (wie Anm. 51), S. 67, Pkt. 6, S. 66, Pkt. 1.

87 Vgl. *Karl Möckl*: Der moderne bayerische Staat. Eine Verfassungsgeschichte vom aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformepoche, München 1979 (= Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, Abt. III, Bd. 1), S. 233 f.; *Weis*, Begründung (wie Anm. 45), S. 45; *Ders.*, Montgelas (wie Anm. 44), S. 247–249.

88 VO vom 26. Mai 1801, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 2 (wie Anm. 51), S. 66, Pkt. 2.

Deutlich wird, dass Suppliken innerhalb der Verwaltung bearbeitet werden mussten, was sie unmittelbarer fürstlicher Einflussnahme entzog. Ausgenommen waren nur Gesuche in »Gnadensachen«, die unmittelbar beim Fürsten einzureichen waren. Grundsätzlich aber verloren fürstliche Eingriffsrechte an Bedeutung⁸⁹. Wenn der Untertan sich im Instanzenzug an die »höchste Stelle« wandte, musste er die Resolutionen und Ablehnungsbescheide der Mittelbehörden zur Entscheidungsvorbereitung immer beifügen; die Präjudizien der unteren Instanzen blieben also relevant. Wer um eine vakante Dienststelle nachsuchte, konnte dies nicht einfach durch eine Eingabe beim Fürsten erledigen, sondern musste sich an die Oberbehörde wenden, in deren Geschäftsbereich die Stelle gehörte. Auch blieben »[g]esetzwidrige oder unschickliche Gesuche« ohne Bescheid; daran hatte der Fürst sich zu halten. Ebenso gab es kein Supplikationsrecht gegen rechtskräftige Entscheidungen in Justiz- und Policeysachen – die höchste Stelle, das heißt der Fürst, war keine judizielle Revisionsinstanz, ganz im Gegenteil. Dem Rechtsfrieden, insbesondere mit Blick auf die »Sicherstellung des Eigentums«, war nach Ansicht der Verwaltungsreformer am besten gedient, wenn außerhalb der Justiz keine Revisionen rechtlicher Entscheidungen möglich waren⁹⁰.

Die persönliche Übergabe von Bittschriften, die sich womöglich mit der Drohung verband, so lange warten zu wollen, bis die Sache entschieden sei, wurde verboten. Das galt auch für Delegationen von Gemeinden oder sonstigen Körperschaften, die am kurfürstlichen Hof vorstellig werden wollten: Dort zu erscheinen war unzulässig, sie mußten sich an die vorgesetzte Behörde wenden, die ihrerseits ein aktenbasiertes Verfahren in Gang setzte⁹¹. Suppliken waren schriftlich zu verfassen und konnten nur in Aktenform Anschlussoperationen in der Verwaltung auslösen⁹².

Die Regulierung des Supplikenwesens im Rahmen der Ministerialorganisation von 1801 wirkte sich alsbald im gewünschten Sinn aus, auch wenn den nachlässigen Untertanen die neuen Vorschriften wiederholt durch das Regierungsblatt in das Gedächtnis zurückgerufen werden mussten⁹³. Nach 1801 gelangten

89 Vgl. *Peter Oestmann*: Kabinettsjustiz, in: EdN (wie Anm. 15), Bd. 6 (2007), Sp. 238–240; *Holger Erwin*: Machtspurh, in: HRG (wie Anm. 15), Bd. 3, Sp. 1119–1121.

90 VO vom 26. Mai 1801, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 2 (wie Anm. 51), S. 66, Pkt. 3, S. 67, Pkt. 5.

91 Ebd., S. 67, Pkt. 6, mit Verweis auf die Bekanntmachung betr. die »Absendung Deputirter an das Churfürstl[iche] Hoflager« vom 17. Juli 1799, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 1 (wie Anm. 51), Nr. VIII.14, S. 345f.

92 Zur aktenkundlichen Einordnung und zum der Urkundenform folgenden Aufbau von Suppliken und Bittschriften vgl. *Heinrich Otto Meisner*: Archivalienkunde vom 16. Jahrhundert bis 1918, Göttingen 1969, S. 181–185; *Michael Hochedlinger*: Aktenkunde. Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit, Wien/München 2009 (= Historische Hilfswissenschaften, o. N.), S. 211–214; *Schennach*, Supplikationen (wie Anm. 15), S. 574; *Brakensiek*, Supplikation (wie Anm. 11), S. 310.

93 VO betr. die »Umgehung der Mittel-Instanzen durch Vorstellungen bei der allerhöchsten Stelle« vom 22. Oktober 1808, in: Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 2581 f.;

signifikant weniger Bittschriften an Staatskonferenz und (den eigentlich nicht als Adressaten vorgesehenen) Staatsrat. Dafür lassen sich mehrere Gründe ausmachen. Entscheidend war, dass es gelang, Suppliken auf der Ebene der unteren und mittleren Verwaltungsinstanzen bearbeiten zu lassen, so dass sie die Spitzenbehörden nicht mehr erreichten⁹⁴. Auch wurde der Kurfürst bzw. (seit 1806) König gleichsam verstaatlicht, indem ihm ein genau bestimmter Platz im administrativen Vollzug zugewiesen wurde. Jenseits des vorgeschriebenen Verfahrenswegs konnte nicht rechtsgültig be- und entschieden werden. August Graf von Platen (1796–1835)⁹⁵, zwischen November 1810 und März 1814 Zöglings der königlichen Pagerie, beobachtete, dass der König nach der Tafel »jedermann, der zu ihm will«, eine Audienz gewähre. Er fährt fort: »[A]llein, da er die ihm überreichten Bittschriften nicht selbst besorgt, so ist das von wenig Folgen«⁹⁶. Da der König Suppliken nicht mehr unmittelbar bescheiden konnte, ohne sie zuvor dem administrativen Apparat zugeführt zu haben, entfiel ein Motiv, die Spitzenbehörde als erste Instanz anzugehen. Dass Eingaben unmittelbar bis zur Verwaltungsspitze gelangten, war fortan die Ausnahme; ein Beispiel ist das Gesuch des Münchener Kaufmanns Hetzer, den Bogengang an seinem Haus am Marienplatz zumauern zu dürfen, um die Stabilität des Gebäudes zu erhöhen⁹⁷. Das Gesuch des Händlers Alois Bader hingegen fügte sich in den vorgesehenen Verfahrensweg, die Instanzen stufenweise zu durchlaufen. Bader wollte Schnecken und Käse verkaufen; sein Antrag gelangte über die Generallandesdirektion an den Staatsrat, der den Handel vor dem Karlstor in München »für dermal und bis auf weiteres« erlaubte⁹⁸.

Der Fall des Händlers Bader verweist auf eine Entwicklung, die für den quantitativen Rückgang der Suppliken und Bittschriften ursächlich ist. Dem Händler musste eine Erlaubnis für den Einzelfall – »für dermal« – erteilt werden, weil es eine generell-abstrakte Regelung der Gewerbekonzessionen (noch) nicht gab. Das bedeutet gleichzeitig: Sobald Regelungsprobleme durch gesetzliche Verordnungen und Grundsatzentscheidungen aufgelöst wurden, entfiel ein wesentliches Motiv für die Einreichung einer Supplik. Denn jetzt konnte das

VO betr. »die ungeeigneten Eingaben« vom 23. April 1811, in: Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1811, Sp. 537–541.

94 Dieser Eindruck ergibt sich bei Durchsicht der Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799 bis 1817, Bd. 1–3 (wie Anm. 27).

95 Gunnar Och: Platen, Karl August Georg Maximilian Graf, in: NDB (wie Anm. 1), Bd. 20 (2001), S. 510f.

96 Georg v. Laubmann/Ludwig v. Scheffler (Hg.): Die Tagebücher des Grafen August von Platen. Aus der Handschrift des Dichters herausgegeben, Bd. 1, Stuttgart 1896, S. 46. Zu Platens Zeit in der Pagerie vgl. Peter Bumm: August Graf von Platen. Eine Biographie, Paderborn u. a. 1996, S. 33–43; Helmut Flachenecker: Die ungeliebte Pflicht – Platen als bayrischer Offizier, in: Hartmut Bobzin/Gunnar Och (Hg.), August Graf von Platen. Leben – Werk – Wirkung, Paderborn u. a. 1998, S. 1–20, hier S. 4–7.

97 Protokolle Bd. 2 (wie Anm. 27), Nr. 6 (Staatsrat vom 20. Januar 1802), S. 55–58, hier S. 57f., TOP 6.

98 Ebd., Nr. 71 (Staatsrat vom 3. November 1802), S. 363–369, hier S. 368, TOP 6.

Anliegen auf der Ebene der unteren bzw. mittleren Verwaltungsstellen durch Bezugnahme auf Rechtsregeln gelöst werden. Der konkrete Einzelfall der Supplik wurde generellen Regelungen subsumiert und in ein Verfahren überführt, dem ein zunehmend komplexer werdendes Regelwerk zugrunde lag. Im Periodikum *Der Genius von Baiern unter Maximilian IV.* wurde die Zeittendenz folgendermaßen umschrieben⁹⁹:

»In dem Grade, als Nationen in der Kultur fortschreiten, wird auch die Zusammenfügung der Staatsmaschine künstlicher und verwickelter, und die Summe der öffentlichen Geschäfte grösser. Gegenstände, bis dahin für unbedeutend geachtet, werden nun durch veränderte Umstände äusserst wichtig, und beschäftigen die volle Aufmerksamkeit der Regierungen.«

An anderer Stelle wird betont, dass der »erweiterte Umfang der Regierungsgeschäfte« allen Regenten die Pflicht auferlege, »Dinge unter ihre Kompetenz zu ziehen und wissenschaftlich zu bearbeiten, die vorhin nie durch gesetzliche Regelungen geordnet waren«¹⁰⁰. Indem der Staat neue Politikfelder erschloss, seine Regelungskompetenz ausdehnte und ein dichtes Normengeflecht über die gesellschaftlichen Verhältnisse legte, wurden die administrativen Verfahren komplexer und voraussetzungsreicher. Im bürokratischen Staatsabsolutismus der Ära Montgelas¹⁰¹ konnten Suppliken und Bitschriften nicht mehr wie persönliche Angelegenheiten des Fürsten behandelt werden. Sie wurden als Angelegenheiten des Staates und seiner Verwaltung in Rechtsprobleme übersetzt, mithin in die Sprache des Rechts.

III. Von der Supplik zum Rekurs

Nach 1803 begegnen die Begriffe *Supplik*, *Ansuchen* und *Bitschrift* als Kennzeichnung von Immediatgesuchen in den Protokollen der Staatskonferenz und des Staatsrats kaum noch. Das liegt nicht nur daran, dass der Staatsrat zuletzt am 21. Dezember 1803 einberufen wurde¹⁰² und die Geheime Konferenz bis 1808 nur noch selten tagte¹⁰³. Der Grund ist vielmehr in der 1801 grundgeleg-

99 [Johann Georg Freiherr von Aretin:] Vorerinnerung, in: *Ders. (Hg.), Genius* (wie Anm. 46), Bd. 1, St. 1, S. III–VIII, hier S. III.

100 [Johann Georg Freiherr von Aretin:] Ist die Bestimmung besonderer Fonds zu gemeinnützigen Anstalten ächtern Regierungsgrundsätzen angemessen, in: *Ders. (Hg.), Genius* (wie Anm. 46), Bd. 1, St. 4, S. 3–50, hier S. 5.

101 Der Begriff nach Walter Demel: Vom aufgeklärten Reformstaat zum bürokratischen Staatsabsolutismus, München 2010 (= Enzyklopädie deutscher Geschichte, Bd. 23).

102 Protokolle Bd. 2 (wie Anm. 27), Nr. 130, S. 623 f. Zur Inaktivität des Staatsrats seit der Jahreswende 1803/04 vgl. *Stauber*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 41; *Mauerer*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 16 f.

103 Tabellarische Übersicht: *Stauber*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 26.

ten administrativen Rahmung des Supplikenwesens zu suchen. Bittschriften und Suppliken sollten nur noch in einem formalisierten rechtlichen Verfahren bearbeitet werden, um den störungsfreien Lauf der Staatsmaschine nicht zu beeinträchtigen. Dadurch wurden sie gewissermaßen unsichtbar: Die Bittschrift wurde ein Element in einem bürokratischen Verfahren, das auf der Ebene der Spitzenbehörden bereits abgeschlossen sein sollte. Diese Entwicklung fügte sich in einen Prozess zunehmender Staatsvereinheitlichung und Staatsdurchdringung¹⁰⁴, der darauf abzielte, den im Zuge von Säkularisation und Mediatisierung seit 1802/03 territorial erheblich vergrößerten Staat¹⁰⁵ und seine Bevölkerung(en) politisch zu integrieren¹⁰⁶. Als Leitidiom der Integration fungierte das Recht, das sich in Gesetzen und Verordnungen, seit 1808 zudem rückgebunden an die normative Grundordnung der Konstitution¹⁰⁷, ausdrückte. Das Recht etablierte regelbasierte, auf Wiederholbarkeit und Gleichförmigkeit beruhende Verfahren. Als Ausnahme- und Einzelfälle auftretende Suppliken, die vom Fürsten womöglich unterschiedlich behandelt wurden, waren nicht an das Rechtssystem anschlussfähig; sie wurden zu Störfällen¹⁰⁸.

Anders gewendet: Bitten, Ansuchen und Suppliken wurden anschlussfähig, indem man sie in der Verfahrenslogik des Rechtssystems verarbeitete. Das geschah zum einen, indem Bittgesuche, die nicht aus einem (Rechts-)Streit hervorgegangen waren, in den bürokratischen Prozess übergeleitet wurden, wie

104 Vgl. *Rauh*, Verwaltung (wie Anm. 32), S. 4: »Während die Staatsdurchdringung auf das ›Was‹ des Staatshandelns bezogen ist, nämlich auf lange Sicht immer mehr, ist die Staatsvereinheitlichung auf das ›Wie‹ des Staatshandelns bezogen, nämlich auf lange Sicht immer wirkungsvoller und durchschlagskräftiger.«

105 Überblick zur territorialen Expansion Bayerns bei *Peter Claus Hartmann*: Bayerns Weg in die Gegenwart. Vom Stammesherzogtum zum Freistaat heute, Regensburg 2012, S. 351–356.

106 *Helmut Neuhaus*: Auf dem Wege von »Unsern gesamten Staaten« zu »Unserm Reiche«. Zur staatlichen Integration Bayerns zu Beginn des 19. Jahrhunderts, in: *Wilhelm Braunereder* (Hg.), Staatliche Vereinigung: Fördernde und hemmende Elemente in der deutschen Geschichte, Berlin 1998 (= Beihefte zu »Der Staat«, 12), S. 107–135; *Walter Demel*: Politische und soziale Integration im »neuen Bayern« (1803–1818). Eine Zwischenbilanz der Forschung, in: Jahrbuch für fränkische Landesforschung 58 (1998), S. 327–348.

107 Konstitution für das Königreich Bayern vom 1. Mai 1808, in: Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 985–1000 = *Michael Kotulla*: Deutsches Verfassungsrecht 1806–1918. Eine Dokumentensammlung nebst Einführungen, Bd. 2: Bayern, Berlin/Heidelberg 2007, Nr. 286, S. 655–663. Vgl. *Alois Schmid* (Hg.): Die bayerische Konstitution von 1808. Entstehung – Zielsetzung – Europäisches Umfeld, München 2008 (= Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte, Beiheft 35); *Michael Stephan* (Red.): Bayerns Anfänge als Verfassungsstaat. Die Konstitution von 1808. Eine Ausstellung im Bayerischen Hauptstaatsarchiv, München 2008 (= Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Nr. 49).

108 Vgl. *Stauber*, Einleitung (wie Anm. 58), S. 46: »Aus der Sicht einer sich optimierenden Verwaltung stellten sie [sc. die Suppliken] insofern einen Störfall dar, als sie den bürokratischen Prozeß an der falschen Stelle starteten, nämlich oben, und die ganze Angelegenheit die Verwaltungspyramide zweimal durchlaufen mußte [...].«

er durch die Ministerialreform von 1801 bestimmt worden war. Zum anderen entwickelte das Rechtssystem Verfahren, um auf Suppliken zu reagieren, die in einem Streitverfahren entstanden waren. Das dabei angewandte Instrument war der *Rekurs*, der das Rechtsmittel bezeichnete, mit dem man im außerordentlichen Weg, aber doch innerhalb des Justizsystems, sein Recht suchte¹⁰⁹. Ein Rechtsmittel »im weiteren und grammatischen Sinne« war der Rekurs, weil die »Wendung an den Regenten [...] auf Erhaltung des Rechts und Abwendung des Unrechts gerichtet« war¹¹⁰. Gleichzeitig bezeichnete der Begriff zeitgenössisch »in dem allerweitesten Verstande [...] jede Anruffung der Hilfe des Oberrichters oder des Regenten«¹¹¹. In diesem Sinne verwendet, schrieb sich der Begriff Rekurs in das Bedeutungsfeld der Supplik ein, die nichts anderes war als

»die geführte schriftliche Beschwerde über einig erlittenes Unrecht, mit angeführter Bitte, ihm [sc. dem Untertanen] kürtzlich zu Erstattung desselben zu verhelffen, oder den Weg Rechtens darüber zu verstatten, oder endlich auch das in Sachen vorher gefällte Urtheil, wodurch man sich allzusehr beschwert zu seyn befindet, oder glaubet, nach vorhergegangener Revidirung derer darüber gehaltenen Acten zu mildern, und zu verbessern«¹¹².

Der institutionelle Rahmen, in dem Rekurse verhandelt wurden, war der Geheime Rat. Dem durch die Konstitution vom 1. Mai 1808 eingerichteten Gremium¹¹³ oblag grundsätzlich die »Beratschlagung über die wichtigsten inneren

109 Vgl. *Zedler*, Universal-Lexicon (wie Anm. 85), Bd. 30 (1741), Sp. 1581 s.v. »Recurs«.

110 Der Rekurs nach dem Staatsrechte der Vernunft, und des deutschen Reiches. Aus Anlaß der fürstlich neuwiedischen Rekurssache. Dargestellt von einem Schätzer des Staatsrechts, o.O. 1794, S. 10.

111 Berichtigungen einiger in der jüngst erschienenen Schrift: der Rekurs nach dem Staatsrechte, der Vernunft und des deutschen Reiches etc. [!] aufgestellten Grundsätze, o.O. 1794, S. 15 Anm. *. Begriffsverwendung in diesem Sinn beispielsweise auch in einer Verordnung vom 29. März 1799, in: *Mayr* (Hg.), Sammlung [N. F.], Bd. 1 (wie Anm. 51), Nr. I.3, S. 1 (die Advokaten sollen die höchste Stelle nicht mit voreiligen oder unstataffen »Recursen« behellen), in einer Verordnung vom 8. Juli 1799, in: ebd., Nr. I.12, S. 8f., hier S. 9 (Advokaten sollen sich bei Beschwerden gegen richterliche Verfügungen »mit ihrem Recurs« an die Appellationsbehörde wenden) oder bei *[Johann Georg] Fessmaier*: Grundlinien zum Staatsrechte von Baiern, o.O. 1803, S. 20 (verortet den »Recurs« an den Fürsten wegen versagter oder verzögter Justiz im Zusammenhang der »Staatsoberaufsicht über die Handhabung der Justizpflege«).

112 *Zedler*, Universal-Lexicon (wie Anm. 85), Bd. 41 (1744), Sp. 364 s.v. »Supplic.« – Ganz ähnliche semantische Überschneidungen finden sich im Landrecht von 1616, Tl. 1 (»Summarischer Prozess«), Tit. 10, Art. 3 (»Vom endlichen Supplicirn an den Landtsfürsten«): »[B]eschwerden«, »begern«, »anlauffen« werden von »Supplicanten« im Berufungsverfahren »zu deß Landtsfürsten aignen Handen« gebracht. Landrecht/Policey: Gerichts- Mal-efitz- vnd andere Ordnungen Der Fürstenthumben Obern und Nidern Bayrn, München 1616, S. 53 f. Synonyme Verwendung bei *Ertel*, Praxis Aurea (wie Anm. 22), S. 983 (»[...] durch dergleichen Recurs oder Supplication [...]«).

113 Vgl. *Esteban Mauerer*: Einleitung, in: Protokolle Bd. 3 (wie Anm. 27), S. 9–38, hier S. 12–16.

Angelegenheiten des Reichs«, insbesondere der Entwurf und die Diskussion »alle[n] Geseze und Haupt-Verordnungen«¹¹⁴. Daneben entschied der Geheime Rat als Gerichtsstelle letztinstanzlich in administrativ-kontentiösen Streitsachen¹¹⁵. Dabei handelte es sich um sogenannte gemischte Rechtssachen, das heißt Privatrechtsstreitigkeiten, bei denen »das Gemeinwohl in der Art beteiligt ist, daß eine bloße ausschließliche Behandlung der privatrechtlichen Forderung nach dem Privat- oder Civilrechte jenes höhere Interesse des Gemeinwohles verkürzen oder unberücksichtigt lassen könnte«¹¹⁶. Solche Rechtsstreitigkeiten waren, da sie das »Gemeinwohl« berührten, den für den Privatrechtsverkehr zuständigen Gerichten entzogen und wurden in letzter Instanz im Geheimen Rat entschieden, der seit seiner Gründung 1808 die »oberste selbständige Administrativjustizstelle« im Königreich darstellte¹¹⁷.

Die in den Kompetenzbereich des Geheimen Rates als Rekursinstanz fallenden gemischten Rechtssachen wurden in der Verordnung vom 8. August 1810 enumerativ benannt¹¹⁸. Streitgegenstände waren etwa Gewerbekonzessionen (Pkt. 2), Beiträge zur Regulierung von Kriegsschäden (Pkt. 8); vor allem aber gab es Konflikte aufgrund der neuen Rahmung der Eigentumsverhältnisse auf dem Land (u. a. Allmendaufteilungen, Gemeindezugehörigkeit, Zugriffsrechte auf Gemeindeeigentum, Weiderechte, Forstberechtigungen, Weidegenossenschaften; Pkt. 1)¹¹⁹. Rekurse an den Geheimen Rat waren zudem zulässig, wenn Unterbehörden mit Enteignungen in das Eigentum von Privaten eingriffen und die Berufung an die ordentlichen Gerichte nicht gestattet war (Pkt. 17)¹²⁰. In all diesen

114 Konstitution für das Königreich Bayern vom 1. Mai 1808, Tit. III, § 2, in: Königlich-Bayerisches Regierungsblatt 1808, Sp. 993 = *Kotulla*, Verfassungsrecht (wie Anm. 107), S. 659.

115 Organisches Edikt betr. die »Bildung des geheimen Raths« vom 4. Juni 1808, Tit. II, Art. 6, in: Königlich-Bayerisches Regierungsblatt 1808, Sp. 1329–1335, hier Sp. 1332 = *Kotulla*, Verfassungsrecht (wie Anm. 107), Nr. 287, S. 663–667, hier S. 665.

116 *Döllinger*, Sammlung (wie Anm. 51), Bd. 2, S. 180.

117 *Friedrich Merzbacher*: Die Vorgeschichte der Errichtung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, in: *Theodor Maunz* (Hg.), Verwaltung und Rechtsbindung. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, München 1979, S. 259–274, hier S. 260.

118 VO betr. die »Vervollständigung der Kompetenzregulirung des königlichen geheimen Raths in administrativ, polizeilich und finanziellen Gegenständen« vom 8. August 1810, in: Königlich-Bayerisches Regierungsblatt 1810, Sp. 642–646, hier Sp. 643f., Tit. I, Art. 1, Pkt. 1–17 = *Kotulla*, Verfassungsrecht (wie Anm. 107), Nr. 287/1, S. 667–669, hier S. 667f. Dazu *Rudolf Schiedermair*: Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, in: *Paul Mikat* (Hg.), Festschrift der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg zum 75. Geburtstag von Hermann Nottarp, Karlsruhe 1961, S. 173–185, hier S. 183f.

119 Quellenmaterial in Protokoll Bd. 3 (wie Anm. 27), erschließbar über das Verzeichnis der Protokolle und Tagesordnungspunkte, S. 43–49.

120 »Kränkung des Eigenthums« (VO vom 8. August 1810, Tit. I, Art. 1, Pkt. 17) meinte insoweit nicht jede Art von Eigentumsbeeinträchtigung, sondern nur die Zwangseignung im engeren Sinn, vgl. *Franz Braunwart*: Die Geschichte der Verwaltungsrechtspflege in

Fällen war der Rekurs an den Geheimen Rat erlaubt, auch wenn zwei gleichlau-
tende Entscheidungen der unteren Instanzen vorlagen. Die Verwaltungsstellen
konnten den Untertanen nicht gleichsam majorisieren, vielmehr mussten sie
ihre Entscheidungen unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit und Aufhebbarkeit
erlassen, bis der Geheime Rat als Appellations- und Kontrollinstanz entschieden
hatte. Man kann darin ein funktionales Äquivalent zur (vormodernen) Praxis
sehen, durch eine Entscheidung des Fürsten eine korrigierende, das eigene Inter-
esse bestätigende Entscheidung zu bewirken – jetzt aber mit dem Unterschied,
dass die Entscheidung sich in einen geregelten Verfahrensweg einschrieb und
nicht mehr außerhalb des juristisch-administrativen Feldes gefunden wurde.

Auf dem Rekursweg kommunizierte der Untertan mit dem Geheimen Rat
und letztlich mit dem König¹²¹. Dadurch verwirklichte sich der (vormoderne)
Anspruch des Untertanen, mit seiner Supplik gehört zu werden: »Sein [sc. des
Königs] Ohr hört jeden Unterthan¹²². Einen Reflex dieses Rechts können wir
womöglich darin erkennen, dass der König im August 1808 befahl, die im Ge-
heimen Rat verhandelten und rechtskräftig entschiedenen Rekurrssachen im Re-
gierungsblatt anzuzeigen. Das geschah fortan in Form knapper Notizen, die den
Tag der Entscheidung, den Streitgegenstand und die Streitparteien meldeten¹²³.
Der König gab zu verstehen, dass die Gesuche seiner Untertanen in Rechtssachen
angenommen und gehört wurden; ihre Rechtssuppliken durchliefen den admi-
nistrativen Apparat und wurden entschieden.

IV. Zusammenfassung

Bayerischen Untertanen, die sich in der Frühen Neuzeit mit Suppliken und Bitt-
schriften an die Obrigkeit wenden wollten, standen mehrere Wege offen. Grund-
sätzlich sollten sie sich an die Gerichtsherrn wenden, das heißt die Instanzen im
lokalen Nahbereich. Gleichzeitig war es nicht verboten, die Spitzenbehörde – im
18. Jahrhundert war das die Hofkammer – unmittelbar anzugehen. Da »Suppli-
zieren und Wassertrinken« jedermann gestattet und das Recht zur Einreichung

Bayern, in: *Festschrift zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Bayerischen Verwal-
tunggerichtshofs*, München/Berlin/Leipzig 1929, S. 1–34, hier S. 3; *Schiedermair*, Anfänge
(wie Anm. 118), S. 184.

121 In verfassungsrechtlicher Hinsicht war der Geheime Rat als Institution dem König als sou-
veränem Träger der Staatsgewalt zu- und untergeordnet. Das ergab sich aus der Konstitu-
tion vom 1. Mai 1808, Tit. III, §§ 2–3 (Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 993
= *Kotulla*, Verfassungsrecht [wie Anm. 107], Nr. 286, S. 659) in Verbindung mit dem Orga-
nischen Edikt betr. die Bildung des Geheimen Rates vom 4. Juni 1808, Tit. I, Art. 1–2, Tit.
II, Art. 1–5 (Regierungsblatt 1808, Sp. 1329–1331 = *Kotulla*, Nr. 287, S. 663–665).

122 Siehe oben bei Anm. 8.

123 Vgl. für das Jahr 1808: Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 639f., 685f., 713,
770f., 850, 961, 1249f., 1341–1343, 1361, 1384f., 1482f.

von Bittschriften in der politischen Kultur fest verankert war¹²⁴, hielt man die Zugangsschwellen zur Obrigkeit niedrig. Wichtig war vor allem, die Suppliken sprachlich formalisiert in ein geregeltes Verfahren einzuleiten. Nur so erreichte die Staatsmaschine ihren höchsten Wirkungsgrad und brachte Ordnung als Ausweis ihrer Wirksamkeit hervor.

Auch nach dem Regierungswechsel von 1799 hielt man an der hergebrachten Übung fest, Suppliken in den engsten Wahrnehmungshorizont des Fürsten, in die Staatskonferenz, gelangen zu lassen. Die Überfülle an Ansuchen bewirkte jedoch bald eine administrative Neujustierung mit dem Ziel, die Staatskonferenz zu entlasten. Suppliken sollten, so die Vorstellung der Reformer um Montgelas, möglichst nicht über die Ebene der Mittelbehörden hinausgelangen. Dagegen machte sich der Kurfürst entschieden für das Recht der Untertanen stark, Bittschriften unmittelbar bei der höchsten Stelle, mithin bei ihm selbst, einzureichen. Der Zielkonflikt zwischen dem Staats- und Verwaltungsapparat einerseits, dem Kurfürsten bzw. König andererseits wurde nicht aufgelöst, sondern in einen Kompromiss eingebunden. Der Fürst erhielt die Fiktion aufrecht, selbst – beziehungsweise vorbereitet durch seine Räte – zu entscheiden, ging doch nach verbreiteter Ansicht »alle höchste, leitende Kraft [im Staat] von dem Oberhaupt« aus¹²⁵. Gleichzeitig wurde die Entscheidung in einem rechtlichen Regelwerk fixiert, das den Handlungsspielraum des Kurfürsten bzw. Königs einschränkte.

Der Begriff Supplik gewann in der Frühen Neuzeit eine eminente Bedeutung durch die Einbindung in die juristisch-politische Sphäre. Die Konstitution für das Königreich Bayern von 1808 verfestigte diese Bezüge, indem sie dem Untertanen Rekurse (Berufungen) zum Geheimen Rat erlaubte, wenn er gegen bestimmte Entscheidungen von Verwaltungsinstanzen protestieren wollte. Die Supplik transformierte sich insoweit zum Rekurs, was zur Tendenz passte, die supplizierende Anrufung des Königs in den rechtlich regulierten Staats- und Verwaltungsapparat einzubauen. Der König wurde zum Organ des Staates. Die Beziehungen des Untertanen zum König spielten sich in einem Feld ab, dessen Grenzen von staatlichem Recht gesetzt wurden. Staatliches (monarchisches) Handeln wurde an Recht und Gesetz gebunden. Rekurse als Erscheinungsformen von Suppliken fügten sich in ein Verfahren, das auf die spätere Verwaltungsgerichtsbarkeit vorausweist.

124 Neuhaus, Supplizieren (wie Anm. 19); Ders., Zur politischen Kultur (wie Anm. 21), S. 102–105; Ders., Reichstag (wie Anm. 15), S. 89 f., mit weiteren Belegen und Beispielen aus Rechtssprichwörter-Sammlungen.

125 Georg Heinrich Keyser: Die neueste Eintheilung des Königreichs Baiern, mit einer kurzen Darstellung des Organismus der gegenwärtigen Verfassung, in: Genius (wie Anm. 46), Bd. 2, St. 1, S. 49–158, hier S. 51.

HANS-WERNER HAHN

Wachsende Wünsche und wechselnde Adressaten: Handelspolitische Petitionen im 19. Jahrhundert

Fragen der Wirtschaft spielten schon in den Supplikationen der frühen Neuzeit eine wichtige Rolle¹. Im 19. Jahrhundert erreichte das wirtschaftspolitisch motivierte Petitionswesen aber nicht nur immer größere Ausmaße, sondern auch eine neue Qualität. Dies soll im Folgenden am Beispiel der handelspolitischen Petitionen gezeigt werden. In ihnen spiegelten sich mehrere neue Entwicklungen wider. Zum einen kam der Handelspolitik angesichts des Strukturwandels von der vorindustriell-agrarischen zur industriellen Gesellschaft und des wachsenden Volumens des internationalen Handels eine immer größere Bedeutung zu. Intensiver als zuvor diskutierte man nun über die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile von Schutzzoll und Freihandel und brachte dabei immer nachdrücklicher die Interessen bestimmter Wirtschaftszweige zum Ausdruck. Zum anderen trugen auch die neuen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen dazu bei, dass die Anzahl der zoll- und handelspolitischen Petitionen stetig anstieg und zugleich durch organisierte Massenpetitionen neue Präsentationspraktiken entstanden. Mit der wachsenden Politisierung der Gesellschaft stieg die Bereitschaft, sich an solchen Petitionskampagnen zu beteiligen. Hinzu kam, dass die neuen Verfassungen, die nach 1815 zunächst die süddeutschen, nach 1830 auch mehrere der mittel- und norddeutschen Staaten erhielten, in ihren Grundrechtskatalogen das Petitionsrecht des Staatsbürgers ausdrücklich bestätigten². Besonders ausführlich war dies in der Verfassung des Kurfürstentums Hessen geregelt, die am 5. Januar 1831 erlassen wurde und als die modernste des Vormärz galt. Demnach war es jedem freigestellt, sich bei vorgesetzten Behörden über bestimmte Entscheidungen zu beschweren oder sich in geeigneten Fällen auch an den Landtag zu wenden³. Zur stetigen Zunahme handelspolitischer Petitionen trugen aber auch die Parlamentsdebatten über die finanzpoli-

1 Helmut Neuhaus: Reichstag und Supplikationsausschuss. Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, Berlin 1977 (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 24).

2 Ausführlich hierzu Markus Lotzenburger: Die Grundrechte in den deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts, Düsseldorf 2015 (= Dokumente und Texte, Bd. 7). Vgl. ferner Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 2: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850, Stuttgart [u.a.] ³1988, S. 62, 69, 83, 155.

3 Ernst Rudolf Huber (Hg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850, Stuttgart [u.a.] ³1978, Nr. 58, S. 238–262, hier S. 242f. (§ 35).

tische Bedeutung der Zolleinnahmen und vergleichbarer indirekter Steuern bei, die teilweise mehr als ein Fünftel der Staatseinnahmen stellten. Und schließlich wurden die Zoll- und Handelsfragen in Deutschland auch zu einem wichtigen Gegenstand machtpolitischer Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Staaten des Deutschen Bundes, insbesondere nach 1850, als der preußisch-österreichische Kampf um die politische Führung in Deutschland in eine neue Phase trat. In den folgenden Ausführungen soll daher erstens herausgearbeitet werden, wie sich veränderte staatliche Verhältnisse, neue wirtschaftliche und fiskalische Bedürfnisse sowie die wachsende Politisierung und politische Partizipation der Gesellschaft auf das handelspolitische Petitionswesen in Deutschland auswirkten. Zweitens soll danach gefragt werden, welche Rolle den handelspolitischen Petitionen bis 1871 im Prozess der inneren und äußeren Nationsbildung zufiel, inwieweit sie von den beiden Vormächten des Deutschen Bundes für ihre Macht-politik genutzt wurden und inwieweit sie den Kampf des Bürgertums um die politische Einheit und eine gesamtdeutsche Verfassung beeinflussten.

Schon die merkantilistische Politik in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts hatte zu einer wachsenden Zahl von Eingaben geführt, in denen Gewerbetreibende auf die bessere Berücksichtigung ihrer spezifischen Interessen drangen. Dies zeigt vor allem der Blick auf die preußische Wirtschaftspolitik⁴. Mit dem Ende des Alten Reiches und den staatlich-territorialen Veränderungen durch die napoleonische Herrschaft nahmen handelspolitisch motivierte Petitionen weiter zu. Die von Napoleon gegenüber Großbritannien verhängte Kontinentalsperre und das auf dem europäischen Festland durchgesetzte Kontinentsystem, mit dem Napoleon der französischen Wirtschaft Sondervorteile verschaffen wollte, führten zu großen Verwerfungen des Wirtschaftslebens. Neben Gewinnern gab es zahlreiche Verlierer der neuen Ordnung, die in Eingaben an die politischen Entscheidungsträger auf ihre Lage aufmerksam machten und um Änderungen bat. Als Importverbote nach Frankreich im Januar 1811 den Markt für Industrieprodukte des Großherzogtums Berg weitgehend zusammenbrechen ließen, verlangten mehr als 4000 Haushaltsvorstände dieses napoleonischen Satellitenstaates in einer Petition an Kaiser Napoleon, dass ihr industriell schon weit fortgeschrittenes Land ebenso wie bereits große Teile Norddeutschlands mit Frankreich politisch vereinigt werden sollte⁵. Unter den politischen Verhältnissen des Empires war der Kaiser selbst wichtigster und einziger wirkungsvoller Adressat solcher Forderungen, die in diesem Falle aber nicht erfüllt wurden. In Großbritannien, wo sich die öffentliche Meinung weitgehend frei entfalten konnte und ein Parlament entscheidend an der Gesetzgebung beteiligt war, sah dies zu

4 Vgl. etwa *Rolf Straubel*: Zwischen monarchischer Autokratie und bürgerlichem Emanzipationsstreben. Beamte und Kaufleute als Träger handels- und gewerbepolitischer Veränderungen im friderizianischen Preußen (1740–1806), Berlin 2012 (= Veröffentlichungen des Brandenburgischen Landeshauptarchivs, 63), S. 47.

5 *Jürgen Reulecke*: Bergische Wirtschaft um 1800: Das Bergische Land an der Schwelle zur »Moderne«, in: Das Herzogtum Berg 1794–1815, Düsseldorf 1985, S. 23–26, hier S. 25.

diesem Zeitpunkt anders aus. Hier waren es nicht der Monarch und auch nicht so sehr die Regierungsbehörden, an die sich die handelspolitischen Wünsche richteten. Als man im britischen Parlament nach dem Ende der napoleonischen Herrschaft über die Einführung von Getreidezöllen debattierte, wurde dieses nicht nur durch öffentliche Diskussion in Büchern und Zeitungen, sondern vor allem auch durch Petitionen aus dem ganzen Land unter Druck gesetzt. Ein Zeitgenosse äußerte 1815: »[...] the greatest number of petitions had been presented, that had ever, perhaps, been known in the history of parliament [...]«⁶

In den deutschen Staaten gab es zur gleichen Zeit eine ganz andere Situation. Die Zoll- und Handelspolitik war Sache der jeweiligen Einzelstaaten. Nachdem das Alte Reich mit allen Versuchen gescheitert war, eine gemeinsame Handelspolitik zu betreiben, kam es auch im Rheinbund zu keiner entsprechenden Verständigung. Der 1815 entstandene Deutsche Bund hatte zwar im Artikel 19 der Bundesakte das Versprechen abgegeben, in der Bundesversammlung über gemeinsame Maßnahmen zu verhandeln, aber mehr als eine Absichtserklärung war dies nicht⁷. Auf der anderen Seite standen die deutschen Staaten seit dem Ende des Alten Reiches aber vor großen wirtschaftlichen Problemen, die auch nach Aufhebung der Kontinentalsperrre nicht geringer wurden. Im Gegenteil, die territorialen Veränderungen, die Konkurrenz der nun einströmenden billigeren englischen Industrieerzeugnisse, neue Zölle der Nachbarstaaten sowie die Zoll- und Handelssperren, die die Bundesstaaten nun untereinander errichteten, führten, wie viele Petitionen der Jahre 1814 bis 1819 zeigten, zu einer Fülle neuer Schwierigkeiten. So schrieb der Direktor der württembergischen Baumwollmanufaktur Meebold, Schühle & Co 1817 in einer Eingabe an die Stuttgarter Regierung: »Das ungleiche Verhältnis nach welchen die Abgaben von den meisten deutschen Staaten nach Aufhebung des Reichsverbandes ohne Rücksprache mit ihren Nachbarstaaten und zum Teil ohne Rücksicht auf den gegenseitigen Verkehr bestimmt wurden, hat einzelne gewerbetreibende Landesbewohner und besonders den Württemberger beinahe ganz ruiniert.« Zudem seien die Preise der eigenen Fabrikate auch durch die »außerordentlichen Zufuhren von englischen Baumwollwaren« so herabgesunken, dass die Existenz der Fabrik nur durch Erleichterungen im deutschen Binnenverkehr und gleichzeitige Schutzmaßnahmen gegen die fremden Fabrikate gesichert werden könne⁸.

Die Adressaten solcher Petitionen waren meist nicht die Monarchen, sondern als Folge der gewachsenen Bedeutung bürokratischer Herrschaft die jeweiligen

- 6 The Parliamentary Debates from the Year 1803 to the Present Time [»Hansard«], [1. Ser.], Bd. 30, London 1815, Sp. 127 (Earl Grey, House of Lords, 13.3.1815).
- 7 Hans-Werner Hahn: Verpasste Chancen? Der Deutsche Bund und die Probleme der wirtschaftlichen Einheit 1815–1848, in: Jürgen Müller (Hg.), Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815–1848), Göttingen 2018 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 101), S. 125–149.
- 8 Walter Steitz (Hg.): Quellen zur Deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. Jahrhundert bis zur Reichsgründung, Darmstadt 1980 (= Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte der Neuzeit. Freiherr vom Stein-Gedächtnisausgabe, Bd. 36), Nr. 5, S. 30–32.

Ministerien. So beklagten auch Fabrikanten aus vielen preußischen Gewerbe-regionen nach 1815 gegenüber Staatskanzler von Hardenberg und Finanzminister von Bülow, dass die zollfreie Einfuhr englischer Waren zu einem massiven Absatzmangel geführt habe und der Ruin ihres Gewerbes zu fürchten sei⁹. Adressaten von Petitionen preußischer Wirtschaftsbürger waren aber auch die Oberpräsidenten der Provinzen sowie die jeweiligen Bezirksregierungen, in einigen Fällen aber auch noch der König selbst. So erhielt Friedrich Wilhelm III. im Januar 1816 eine anonyme, auch keinen Ausstellungsort und kein Datum enthaltende Petition, in der die zollpolitische Zerrissenheit der preußischen Monarchie beklagt wurde: »Endlich führe ich noch einen lauten Wunsch der Untertanen in den Provinzen Niederrhein und Westfalen an, daß sie doch ihren Mitbürgern jenseits der Elbe nicht mehr fremd bleiben und durch besondere Zollabgaben in ihren Gewerben und in dem gegenseitigen Verkehr beschränkt werden möchten.«¹⁰

Dieses Grundanliegen wurde etwas mehr als zwei Jahre später mit dem neuen Zollgesetz von 1818, das für Preußen einen einheitlichen Wirtschaftsraum schuf, erfüllt. Zwar hatten auch andere, über Petitionen vorgetragene Sonderwünsche Eingang in die innerbürokratischen Debatten über die künftige preußische Zollpolitik gefunden. Das neue Zollgesetz kam freilich ohne direkte Beteiligung der Wirtschaft zustande und fiel deshalb auch deutlich freihändlerischer aus, als dies viele Gewerbetreibende, besonders in den westlichen Provinzen, erhofft hatten. Nachdem die Kritik an den zollpolitischen Zuständen in Deutschland schon durch die Getreideausfuhrsperrungen gewachsen war, welche deutsche Staaten in der Hungerkrise der Jahre 1816/17 erlassen hatten, sorgte das preußische Zollgesetz innerhalb des Deutschen Bundes für heftige Kritik. Da Preußen durch die großen Gebietsgewinne auf dem Wiener Kongress mit vielen deutschen Bundesstaaten eine gemeinsame Grenze besaß, wurde der gegenseitige Handelsverkehr durch die neuen Zölle oft schwer beeinträchtigt. Hinzu kam, dass das preußische Tarifsystem auch relativ hohe Durchgangszölle beinhaltete und damit den Handelsverkehr der Nachbarstaaten deutlich verteuerte. Viele der betroffenen Wirtschaftszweige wandten sich zunächst an die eigenen Regierungen und forderten diese in Petitionen dazu auf, gegen die neuen Belastungen vorzugehen. In den süddeutschen Verfassungsstaaten richteten sich entsprechende Forderungen auch an die neuen Landtage, in denen die Zollfragen von Anfang an zu einem wichtigen Thema wurden¹¹. Da Regierungen und

9 Takeo Ohnishi: Zolltarifpolitik Preußens bis zur Gründung des Deutschen Zollvereins. Ein Beitrag zur Finanz- und Außenhandelspolitik Preußens, Göttingen 1973, S. 12.

10 *Wilfried] von Eisenhart Rothe/A[nton] Ritthaler* (Bearb.): Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815–1834. Akten der Staaten des Deutschen Bundes und der europäischen Mächte. Eingeleitet von Hermann Oncken, hg. v. Dem. u. *Friedrich] E. M. Saemisch*, Bd. 1–3, Berlin 1934 (=Veröffentlichungen der Friedrich-List-Gesellschaft, Bde. 8–10), Bd. 1, Nr. 4, S. 31 f., hier S. 32.

11 Dies galt besonders für das Großherzogtum Baden, vgl. Hans Peter Müller: Das Großherzogtum Baden und die deutsche Zolleinigung 1819–1835/36, Frankfurt am Main 1984, S. 84 ff.

Landtage der Mittel- und Kleinstaaten jedoch kaum eine Chance hatten, auf die preußische Tarifpolitik Einfluss zu nehmen, kam für viele der von den innerdeutschen Handelsschranken betroffenen Branchen ein neuer Adressat ins Spiel, der Deutsche Bund. Im April 1819 wurde während der Frankfurter Ostermesse der »Deutsche Handels- und Gewerbsverein« gegründet, ein früher Interessenverband deutscher Fabrikanten und Kaufleute, dessen publizistische Arbeit der Tübinger Professor Friedrich List übernahm¹². List war auch der Verfasser einer umfassenden Eingabe, die der Verein noch im April 1819 an die Bundesversammlung in Frankfurt richtete. Die mit 70 Unterschriften versehene Eingabe enthielt eine schonungslose Bestandsaufnahme der deutschen Zollverhältnisse, die jedes Aufblühen des »Nationalwohlstandes« verhinderten. In der Eingabe wurde die Bundesversammlung daher aufgefordert, »dass die Zölle und Mauern im Innern Deutschlands aufgehoben, dagegen aber ein auf dem Grundsatz der Retorsion beruhendes Zollsyste[m] gegen fremde Nationen aufgestellt werden möchte, bis auch sie den Grundsatz der europäischen Handelsfreiheit anerkennen«¹³.

Diese Forderungen des »Deutschen Handels- und Gewerbsvereins« fanden schnell große Resonanz in der öffentlichen Meinung. Der Verein rekrutierte sich allerdings vor allem aus den süd- und mitteldeutschen Gebieten. Dagegen teilte das Handelsbürgertum der großen Messe- und Hansestädte zwar die Forderungen nach einem freien innerdeutschen Handel, stand jedoch dem Wunsch nach Schutzzöllen gegen die ausländische Konkurrenz ablehnend gegenüber. Diese Interessengegensätze innerhalb des Wirtschaftsbürgertums zeigten, wie schwer es angesichts der großen wirtschaftlichen Strukturgefälle und der daraus resultierenden Interessen fallen musste, zu einer einheitlichen Zollpolitik des Deutschen Bundes zu kommen. Zunächst sorgte die angestoßene Debatte aber dafür, dass der Deutsche Bund unter einen starken Handlungzwang geriet. Am 1. Juli 1819 wurde die deutsche Bundesversammlung zudem mit einer Massenpetition von über 5000 Handwerkern, Fabrikanten und Kaufleuten aus dem thüringischen, sächsischen und hessischen Raum konfrontiert. In ihr wurden die Forderungen des »Deutschen Handels- und Gewerbsvereins« bekräftigt und ausdrücklich hervorgehoben, dass »die Natur des deutschen Bundes« die verlangten Maßregeln geradezu erfordere. Jedem Mitglied des Bundes stehe es zu, »darauf zu dringen, daß der Bundescharacter und Bundeszweck in allen seinen Richtungen, mithin auch in jener nationellen Richtung, welche ihm in den

12 Zu Gründung und Entwicklung des Vereins vgl. Heinrich Best: Interessenpolitik und nationale Integration 1848/49. Handelspolitische Konflikte im frühindustriellen Deutschland, Göttingen 1980 (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 37), S. 81–87.

13 Zum Antrag und den folgenden Debatten ausführlich Eckhardt Treichel (Bearb.): Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819 (= Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes. Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hg. v. Lothar Gall, Abt. I, Bd. 2), Berlin/Boston 2016, Nr. 183, S. 837–842, hier S. 842.

besonderen Bestimmungen der Bundes-Akte und namentlich in deren 19ten Artikel gegeben ist, unverletzt erhalten werde¹⁴.

Die eindringliche Mahnung aus Mitteldeutschland, dass das »Gedeihen des Gesammt-National-Wohlstandes in Deutschland« zu den wichtigsten Zwecken und Aufgaben des Deutschen Bundes gehöre¹⁵, hing auch damit zusammen, dass die Bundesversammlung im Mai 1819 sehr ablehnend auf die erste Eingabe des »Deutschen Handels- und Gewerbsvereins« reagiert hatte. Der mit der Berichterstattung über die Eingabe betraute hannoversche Gesandte von Martens hatte dem Verein, der von keiner deutschen Regierung formell anerkannt worden war, jede Legitimation abgesprochen. Die Bittschrift wurde als eine Eingabe von Privatpersonen eingestuft, denen bei staatsrechtlichen Gegenständen dieser Art kein Petitionsrecht beim Deutschen Bund eingeräumt werden könne. Martens verwies in seiner Stellungnahme im Übrigen darauf, dass die Kernforderung des Vereins ohnehin kaum zu verwirklichen sei. Nachdem es schon unter den Verhältnissen des Alten Reiches nicht möglich gewesen sei, in den Zollfragen zu einheitlichen Regelungen zu kommen, sei dies unter den neuen Strukturen noch schwieriger geworden. Schließlich mache Deutschland seit 1815 nach seiner von den europäischen Mächten garantierten Verfassung »nicht mehr einen Staat« aus, sondern bestehe »aus souverainen, durch einen gleichen Staatenbund vereinigten Staaten«. Und angesichts der höchst unterschiedlichen wirtschaftlichen und fiskalischen Interessen werde es der Bundesversammlung daher kaum möglich sein, alle Gliedstaaten zu einem einheitlichen Zoll- und Handelssystem zusammenzuführen. Martens schlug daher vor, dass sich die Petenten in den strittigen Zollfragen erst einmal »an ihre eigenen Souveräne« wenden und von diesen erbitten sollten, »durch Unterhandlungen auf diplomatischen Wegen« handelspolitische Erleichterungen zwischen einzelnen Bundesstaaten zu erreichen¹⁶.

Obwohl die Regierungen der deutschen Bundesstaaten auf den 1819/20 stattfindenden Wiener Ministerialkonferenzen noch einmal darüber berieten, wie man den Absichtserklärungen des Artikels 19 gerecht werden könne¹⁷, scheiterten am Ende alle Hoffnungen, welche die Bittsteller auf den Deutschen Bund gesetzt hatten. Dies hatte zum einen zur Folge, dass immer mehr Bundesstaaten eigene Grenzzollsysteme einführten und den innerdeutschen Handel somit weiter erschwerten. Zum anderen begannen aber süd- und mitteldeutsche Staaten schon 1820 damit, über die Bildung einer separaten Zollunion zu verhandeln. Petitionen der betroffenen Wirtschaftszweige spielten bei beiden Entwicklungen eine wichtige Rolle.

14 Ebd., Nr. 186, S. 856–876, hier S. 860 f. (Hervorhebung i.O. nicht übernommen).

15 Ebd., S. 863.

16 Ebd., Nr. 185, S. 846–856, Zitate S. 854, 855.

17 Ausführlich zu diesen Bemühungen *Eisenhart Rothe/Ritthaler* (Bearb.), *Vorgeschichte*, Bd. 1 (wie Anm. 10), S. 306 ff.

Die Vertreter des »Deutschen Handels- und Gewerbsvereins« versuchten nach dem Scheitern beim Bundestag einzelstaatliche Monarchen und Regierungen durch Eingaben und Audienzen für die Idee einer mittel- und kleinstaatlichen Zollunion zu gewinnen, die als Vorstufe zur vollständigen Handelseinheit dienen sollte. In Württemberg stießen sie dabei zunächst auf eine positive Resonanz, weil der Monarch und wichtige Vertreter der Bürokratie diese Bestrebungen als wichtiges Element der Triasidee aufgriffen, mit der die süddeutschen Verfassungsstaaten innerhalb des Deutschen Bundes ein Gegen gewicht gegen die beiden Großmächte schaffen wollten¹⁸. In der neuen preußischen Provinz Sachsen warb ein Textilfabrikant aus Langensalza in einer Petition an die Bezirksregierung dagegen für ein anderes Konzept. Er schrieb 1821: »Möchte doch Preußen [...] eine Art Hegemonie übernehmen und hierdurch auch das, was aller Nachteil ist, zum Vorteil aller werden. Preußen allein wird und kann der Mittelpunkt der deutschen Nation werden, die außer Preußen in kleine Interessen und in kleine entgegenstehende Konföderationen zersplittet ist.«¹⁹

Da die erhofften Fortschritte auf allen Seiten bis Ende der 1820er Jahre aus blieben und die zollpolitischen Konflikte in Deutschland sogar durch weitere Grenzzölle und handelspolitische Nadelstiche verschärft wurden²⁰, nahm die Anzahl der entsprechenden Petitionen weiter zu. In den Verfassungsstaaten wurden neben den Regierungen die Landtage zu einem immer wichtigeren Adressaten handelspolitischer Wünsche. Die meisten dieser Petitionen richteten sich gegen die Einführung einzelstaatlicher Grenzzollsysteme, weil diese der wirtschaftlichen Entwicklung mehr schädlich als nützlich seien. Zugleich wurden aber auch immer lautstärker neue Anstrengungen zur Herstellung größerer, staatenübergreifender Wirtschaftsräume verlangt. In der Forschung ist es umstritten, wie groß der davon ausgehende Handlungsdruck auf die jeweiligen Regierungen war. Marxistische Historiker haben in Anlehnung an Friedrich Engels die These vertreten, dass die Entstehung des Deutschen Zollvereins eine Konzession gewesen sei, welche das aufstrebende Bürgertum den »halbfeudalen« Regierungen abgerungen habe²¹. Andere Historiker betonen dagegen, dass die Zollvereinsgründung weniger auf den Druck der öffentlichen Meinung zurückging, sondern in erster Linie den fiskalischen Interessen der beteiligten

18 Vgl. hierzu *Peter Burg: Die deutsche Trias in Idee und Wirklichkeit. Vom Alten Reich zum Deutschen Zollverein*, Stuttgart 1989 (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, Abt. Universalgeschichte, Bd. 136), S. 274 ff.

19 Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz Berlin I. HA Rep. 92 Nachlass Hardenberg K 37.

20 Zusammenfassend zu diesen Entwicklungen *Hans-Werner Hahn: Geschichte des Deutschen Zollvereins*, Göttingen 1984, S. 20 ff.

21 Vgl. etwa *Karl Obermann: Deutschland von 1815 bis 1849. Von der Gründung des Deutschen Bundes bis zur bürgerlich-demokratischen Revolution*, Berlin 1967 (= Lehrbuch der deutschen Geschichte [Beiträge], o.N.), S. 99.

Regierungen entsprang²². Auch wenn diese finanziellen Aspekte lange Zeit nicht genügend Beachtung fanden und die Folgen der öffentlichen Agitation für die deutsche Wirtschaftseinheit überschätzt worden sind²³, so sollte man die Wirkungen der aus der Bevölkerung kommenden handelspolitischen Petitionen für die Beitrittsentscheidungen der einzelnen Staaten keineswegs völlig negieren. Als im Gefolge der Französischen Julirevolution im Herbst 1830 auch in deutschen Staaten Unruhen ausbrachen, zeigte sich, wie groß der Unmut über die Zollverhältnisse war. Nachdem im kurhessischen Hanau Zollstätten zerstört worden waren, warnten Hanauer Bürger in einer Petition an den Kurfürsten davor, die Zollstellen wieder einzurichten, da »[e]ine solche Maßregel [...] alle Klassen der Bewohner auf das schmerzhafteste verletzen und erbittern« würde²⁴. In vielen kurhessischen Petitionen wurde verlangt, die bisherige einzelstaatliche Tarifpolitik aufzugeben und bei einem Ausbleiben gesamtdeutscher Regierungen wenigstens mit den Nachbarstaaten über neue Lösungen zu verhandeln. Wenige Monate später trat das Kurfürstentum Hessen dem 1828 entstandenen preußisch-hessen-darmstädtischen Zollverein bei, der noch einer zunächst geheim gehaltenen Initiative der Regierungen entsprungen war. Im kleinen, fast ganz von Preußen umschlossenen Herzogtum Nassau, wo sich die Regierung aus Sorge um die Erhaltung der Souveränität lange dem Angebot eines Beitritts zum preußischen Zollsystem widersetzte, kam es in den frühen 1830er Jahren zu mehreren Petitionenkampagnen. Die Zolleinigung mit Preußen wurde dabei als »Frage über Sein oder Nichtsein« der wirtschaftlichen Existenz dargestellt²⁵. Inwieweit preußische Beamte und Diplomaten solche Petitionenkampagnen unterstützten, lässt sich für die frühen 1830er Jahre nicht genau sagen. Fest steht aber, dass man in Berlin die öffentlichen Debatten über die Zollfragen intensiv beobachten ließ²⁶. Die Vertragsabschlüsse, die in den frühen 1830er Jahren zur Gründung des Deutschen Zollvereins führten, waren zwar zunächst einmal Sache der Regierungen, die mit ihrer Politik zudem nicht nur wirtschaftliche und finanzielle, sondern auch politische Interessen verfolgten²⁷. Dennoch fan-

22 *Rolf H. Dumke: The Political Economy of German Economic Unification: Tariffs, Trade and Politics of the Zollverein Era*, phil. Diss. Wisconsin-Madison 1976, S. 57 f.

23 Zum neueren Forschungsstand vgl. *Hans-Werner Hahn/Marko Kreutzmann: Der Deutsche Zollverein in der Geschichte des 19. Jahrhunderts. Neue Perspektiven der Forschung*, in: *Dies. (Hg.): Der Deutsche Zollverein. Ökonomie und Nation im 19. Jahrhundert*, Köln/Weimar/Wien 2012, S. 1–29.

24 *Hermann Seier (Hg.): Akten und Briefe aus den Anfängen der kurhessischen Verfassungszeit 1830–1837*. Bearb. von *Ewald Grothe u. Hellmut Seier*, Marburg 1992 (= Vorgeschichte und Geschichte des Parlamentarismus in Hessen, 8), Nr. 8, S. 17 f., hier S. 18.

25 *Hans-Werner Hahn: Wirtschaftliche Integration im 19. Jahrhundert. Die hessischen Staaten und der Deutsche Zollverein*, Göttingen 1982 (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 52), S. 129.

26 Hierzu ausführlich *Bernd Bab: Die öffentliche Meinung über den Deutschen Zollverein zur Zeit seiner Entstehung*, phil. Diss. Berlin 1930.

27 Vgl. etwa *David T. Murphy: Prussian aims for the Zollverein, 1828–1833*, in: *The Historian* 53 (1991), S. 285–302.

den die in den zahlreichen Petitionen zum Ausdruck kommenden Wünsche einzelner Regionen und Gewerbetreibender durchaus einen Niederschlag in den jeweiligen Entscheidungsprozessen²⁸.

Während es bei den handelspolitischen Petitionen im Vorfeld der Zollvereinsgründung vor allem um die Frage ging, ob ein Beitritt zu dem von Preußen geführten Zollverein zu befürworten oder abzulehnen sei, trat in den ersten Jahren des Zollvereins ein anderer Aspekt ins Zentrum der Eingaben. Jetzt stand die Grundsatzfrage Schutzzoll oder Freihandel im Zentrum, die innerhalb des Zollvereins vor allem in den 1840er Jahren heftig umstritten war. Obwohl allgemein anerkannt wurde, dass der Zollverein zu einer Belebung der Wirtschaft geführt hatte und keiner der beteiligten Staaten ihn wieder aufgeben wollte²⁹, sorgten die wirtschaftlichen Konjunktur- und Strukturkrisen der 1840er Jahre dafür, dass über die künftige tarifpolitische Ausrichtung des Vereins heftig gestritten wurde. Auf der einen Seite standen freihändlerische Kreise, für die der bestehende Zolltarif schon viel zu protektionistisch ausfiel. Die auf der anderen Seite stehenden Anhänger einer Schutzzollpolitik zerfielen in zwei Lager. Die einen verlangten mehr Schutz für jene traditionellen Gewerbe, die von der allmählich aufkommenden modernen Industrie in ihrer Existenz bedroht wurden. Die anderen, angeführt vom Nationalökonom Friedrich List, forderten so genannte Erziehungszölle, mit denen die aufkeimende deutsche Industrie in die Lage versetzt werden sollte, rasch zum Mutterland der Industrialisierung aufzuschließen³⁰.

Um den jeweiligen Positionen mehr Aufmerksamkeit und Durchschlagskraft zu verleihen, nutzten wirtschaftsbürgerliche Kreise zwar auch ihre Kontakte zur jeweiligen Bürokratie. Zugleich aber wurden die einzelstaatlichen Landtage, beziehungsweise in Preußen die Provinziallandtage zu Adressaten handelspolitischer Wünsche, weil man auf diese Weise die öffentliche Debatte über die künftige Gestaltung des Zollvereinstarifs verstärken konnte. So forderte der Textilindustrielle Friedrich Diergardt 1841 den rheinischen Provinziallandtag dazu auf, sich für den Übergang zu einem so genannten Differentialzollsysteem einzusetzen. Durch Zollvergünstigungen für Waren, die auf Schiffen der Zollvereinsstaaten transportiert wurden, sollten die Hansestädte und die norddeutschen Küstenstaaten zum Zollvereinsbeitritt bewegt und die Expansion einer deutschen Handelsflotte forciert werden. Zugleich verlangte Diergardt höhere Zölle auf hochwertige ausländische Textilien³¹. Im gleichen Jahr musste Preußen einen 1839 mit den Niederlanden abgeschlossenen Handelsvertrag wieder kündigen, weil er in weiten Teilen des Zollvereins wegen einer ungleichen Vertei-

28 Vgl. etwa *Ruth Kappel*: Bemühungen des Königreichs Württemberg um eine deutsche Zollvereinigung nach 1815, phil. Diss. Tübingen 1991, S. 489.

29 Vgl. *Hahn*, Geschichte (wie Anm. 20), S. 88 ff.

30 Ausführlich hierzu *Best*, Interessenpolitik (wie Anm. 12).

31 *Rudolf Boch*: Grenzenloses Wachstum? Das rheinische Wirtschaftsbürgertum und seine Industrialisierungsdebatte 1814–1857, Göttingen 1991 (= Bürgertum, Bd. 3), S. 157.

lung der jeweiligen Vorteile auf heftigste Kritik gestoßen war. Dabei war es den Unternehmern der im Aufbau befindlichen deutschen Rübenzuckerindustrie gelungen, durch Petitionen an die Landtage diese zu Fürsprechern ihrer Interessen zu machen³².

Trotz dieses Erfolges wurde in den 1840er Jahren zunehmend kritisiert, dass die Zoll- und Handelsfragen in Deutschland nicht in aller Öffentlichkeit verhandelt und entschieden würden. Der Zollverein besaß wie der Deutsche Bund nur eine lockere staatenbündische Struktur³³. Seine jährliche, von Gesandten der Gliedstaaten beschickte Generalkonferenz war weder ein Forum, auf dem öffentlich über Tariffragen diskutiert wurde, noch ein geeigneter Adressat für entsprechende Petitionen. Allen Bittstellern blieb weiterhin nur der Weg über die einzelstaatlichen Regierungen und Parlamente. Die Erfolgsaussichten solcher Vorstöße waren jedoch in vielen Fällen gering. Die Zollvereinsstaaten hatten sich bei der Gründung des Vereins darauf verständigt, den preußischen Zolltarif anzunehmen. Alle Änderungen der Tarife konnten aber durch das Vetorecht eines stimmberichtigten Gliedstaates blockiert werden. Preußen selbst widersetzte sich entschieden den Schutzzollplänen eines Friedrich List, obwohl Teile der eigenen Industrie einen solchen Kurs unterstützten und dies auch in Petitionen an die Provinziallandtage unterstrichen³⁴.

Damit war in den 1840er Jahren im Zollverein eine Situation entstanden, in der Wirtschaftskreise einerseits über Petitionen und andere Wege verstärkt ihre Interessen artikulierten, in der aber andererseits im Grunde ein geeigneter Adressat fehlte. Vertreter des Liberalismus verwiesen in diesem Zusammenhang darauf, dass in den westeuropäischen Nachbarstaaten Großbritannien, Belgien und Frankreich die nationalen Parlamente über die jeweilige Tarifpolitik mitbestimmten und wichtigster Ansprechpartner von Bittstellern waren. Gerade der Vergleich mit der in Großbritannien so erfolgreichen Anti-Kornzoll-Liga, die mit Massenpetitionen das Parlament unter Druck setzte und 1846 schließlich die Aufhebung der Kornzölle erreichte³⁵, unterstrich das partizipatorische Defizit der deutschen Verhältnisse. Der Aachener Unternehmer David Hansemann hatte schon 1843 geschrieben: »Die wesentlichen Beförderungsmittel des Handels und der Industrie Englands sind offenbar hervorgegangen aus der allgemeinen Teilnahme des Volkes an öffentlichen Interessen und der öffentlichen Verhandlung aller Streitfragen, welche das Wohl des ganzen Staates

32 Hierzu ausführlich *Joachim F. E. Bläsing*: Das Goldene Delta und sein eisernes Hinterland 1815–1851. Von niederländisch-preußischen zu deutsch-niederländischen Wirtschaftsbeziehungen, Leiden 1973, S. 140 ff.

33 Vgl. *Ernst Rudolf Huber*: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 2: Der Kampf um Einheit 1830 bis 1850, Stuttgart [u. a.] ³1988, S. 282 ff.

34 *Rudolf Boch*: Der Deutsche Zollverein und das rheinische Wirtschaftsbürgertum im Vormärz, in: *Hahn/Kreutzmann* (Hg.), Der Deutsche Zollverein (wie Anm. 23), S. 139–1502.

35 *Norman McCord*: The Anti-Corn Law League, 1838–1846. London 1958.

oder auch nur einzelner Teile desselben oder sogar nur einzelner Gewerbezweige betreffen.«³⁶

Da Hansemann der Auffassung war, dass das Beamtentum allein nicht in der Lage sei, die gewerblichen Interessen von mehr als 28 Millionen Menschen zu leiten, schlug er 1845 als Abgeordneter des rheinischen Provinziallandtags vor, dem Volk die Möglichkeit zur Mitsprache in diesen Angelegenheiten zu eröffnen. Zwei Jahre später wiederholte er diese Forderung nach einem institutionellen Ausbau des Zollvereins auf einem Treffen, zu dem gemäßigte Liberale deutscher Landtage in Heppenheim zusammengekommen waren. Hansemann, Heinrich von Gagern und Karl Mathy vertraten hier die Ansicht, dass vom Deutschen Bund unter seiner gegenwärtigen Verfassung nichts »Ersprießliches« zu erwarten sei. Deshalb sollte man die öffentliche Meinung für die »Ausbildung des Zollvereins zu einem deutschen Vereine« gewinnen. Notwendig sei dabei aber nicht nur die dringende Verbesserung seiner noch mangelhaften Verwaltung, sondern vor allem »eine Vertretung seiner Bevölkerung im Zollkongress«, dessen Repräsentanten von den einzelstaatlichen Landtagen und anderen Körperschaften der Gliedstaaten bestimmt werden sollten³⁷.

Mit einem solchen Zollparlament wäre ein wirkungsvollerer Adressat zollpolitischer Wünsche entstanden, als dies unter den bisherigen staatenbündischen Strukturen der Fall war. Wie groß das Bedürfnis nach einem angemessenen Adressaten handelspolitischer Wünsche war, zeigte sich wenige Monate später in der Revolution von 1848/49. Mit ihr verschwanden die Zollparlamentspläne zunächst einmal aus der öffentlichen Diskussion, weil es jetzt um einen vom neuen nationalen Parlament gesteuerten und viel weitergehenden Einigungsversuch ging. In der deutschen Nationalversammlung wurden neben den großen Fragen um die künftige territoriale und staatliche Struktur eines Deutschen Reiches auch die handelspolitischen Aspekte bald intensiv diskutiert. Handlungsdruck entstand vor allem dadurch, dass der von der Nationalversammlung eingesetzte volkswirtschaftliche Ausschuss und das neu geschaffene Reichshandelsministerium mit einer wahren Petitionsflut konfrontiert wurden, in denen einzelne Branchen und Regionen im Hinblick auf die künftige deutsche Zollverfassung ihre jeweiligen Wünsche vortrugen. Unter den neuen politischen Freiräumen, die durch die Märzereignisse von 1848 entstanden waren, entwickelte sich insgesamt ein Petitionswesen, wie man es in Deutschland bis dahin nicht gekannt hatte. Dabei betraf mehr als ein Zehntel der insgesamt etwa

36 David Hansemann: Ueber die gewerblichen Verhältnisse von Aachen und Burtscheid am Schlusse des Jahres 1843, Aachen 1845, S. 36.

37 Bericht über die Heppenheimer Tagung am 10. Oktober 1847, in: Hans Fenske (Hg.), Vormärz und Revolution 1840–1849, Darmstadt 1979 (= Quellen zum politischen Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert, Freiherr-vom-Stein-Gedächtnisausgabe, Bd. 4), Nr. 44, S. 239–243, hier S. 240, 241. Vgl. auch Kurt Düwell: David Hansemann als rheinpreußischer Liberaler in Heppenheim 1847, in: Wolfgang Schieder (Hg.), Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz, Göttingen 1983 (= Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 9), S. 295–311.

fünfundzwanzig- bis dreißigtausend Petitionen die Handelspolitik. Wie wichtig dieses Thema für viele Menschen war, zeigt sich auch daran, dass die 3775 Eingaben zur Handelspolitik insgesamt 396 556 Unterschriften aufwiesen. Durch die neuen Rahmenbedingungen konnten die Initiatoren der Petitionen nun auch bislang noch nicht politisch aktive Schichten in die entsprechenden Auseinandersetzungen einbeziehen und ihre jeweiligen Forderungen plebisitär untermauern³⁸. Große Sammelpetitionen waren unter den Bedingungen des vom Deutschen Bund betriebenen Repressionssystems die Ausnahme geblieben. In der Revolution war das Unterzeichnen von Eingaben nun »eine Form politischen Handelns mit relativ geringem Schwellenwert«³⁹. Es erforderte im Unterschied zu den vormärzlichen Protestaktionen im Grunde nur wenig Risikobereitschaft und unterstrich den zeitweise hohen Politisierungsgrad der Bevölkerung.

Das Neue an dieser Bewegung war aber nicht allein die Masse der Petitionen und die Anzahl der Unterschriften. Auch bei der Organisation der Petitionsbewegung gab es neue Ansätze, die englischen Vorbildern folgten. Zwar hatten sich vor 1848 auch in Deutschland erste wirtschaftliche Interessenorganisationen gebildet. Nach dem kurzlebigen »Deutschen Handels- und Gewerbsverein«, der sich im Repressionssystem des Bundes nicht weiter entfalten konnte, hatten sich regionale Fabrikantenvereine gebildet. Zudem waren in den frühen 1840er Jahren Branchenverbände wie der »Verein der Baumwoll-Fabrikanten des Zollvereins« entstanden, die über den regionalen Rahmen hinausgingen⁴⁰. Aber erst die Revolution von 1848 wurde zur Geburtsstunde großer gesamtdeutscher Interessenverbände, die das Petitionswesen als einen leistungsfähigen und institutionellen Kanal »zur Artikulation und plebisitären Legitimation politischer, sozialer und wirtschaftlicher Forderungen« betrachteten und folglich auch eine zielstrebige Steuerung dieses Prozesses betrieben⁴¹. Knapp 90 % der handelspolitischen Petitionen waren so genannte »Sammelpetitionen mit vorformulierten, überlokal verbreiteten Texten«⁴². Die Petitionen waren somit weniger auf eine spontane Bereitschaft zur politischen Partizipation zurückzuführen, vielmehr wurde die jeweilige Bevölkerung durch planvolle Anstöße zu diesem Handeln bewegt. Die Steuerung der Petitionen zeigte sich auch daran, dass sich diese nicht gleichmäßig auf die einzelnen Revolutionsmonate verteilten, sondern dass es zeitliche Schwerpunkte gab. Dies hing zum einen mit den Entscheidungsprozessen der Nationalversammlung zusammen, zum anderen mit dem Organisationsgrad der entstehenden Verbände. In der ersten Phase zwischen Mai und Juni 1848 wurde die Petitionsbewegung noch von regionalen und branchenspezifischen Verbänden getragen. Zwischen Juni und November 1848 kamen diese Ansätze nicht mehr richtig voran. Als dann Handelsminister Duckwitz

38 Ausführlich hierzu *Best*, Interessenpolitik (wie Anm. 12), S. 121 ff.

39 Ebd., S. 126.

40 *Hans-Peter Ullmann*: Interessenverbände in Deutschland, Frankfurt am Main 1988, S. 26 f.

41 *Best*, Interessenpolitik (wie Anm. 12), S. 128.

42 Ebd., S. 131.

sein zollpolitisches Konzept vorlegte und sich die Debatte über den künftigen zollpolitischen Kurs eines deutschen Einheitsstaates zuspitzte, formierte sich mit dem »Allgemeinen Verein zum Schutze der vaterländischen Arbeit« ein mitgliederstarker nationaler Interessenverband. Der Verband, der in personeller und interessenspolitischer Hinsicht stark an die schutzzöllnerisch orientierten Fabrikantenvereine des Vormärz anknüpfte⁴³, koordinierte nun eine Kampagne, die die Zahl der Petitionen im Dezember 1848 und Januar 1849 steil in die Höhe schnellen ließ. Die jetzt eingehenden Petitionen machten knapp 70 % aller handelspolitischen Eingaben an die Nationalversammlung aus.

Der weit überwiegende Teil dieser Petitionen betraf die Forderung nach einem Zolltarif, der den schutzzöllnerischen Interessen vieler Branchen entsprach. Die noch nicht überwundenen Wirtschaftskrisen der 1840er Jahre und neue, durch die Revolution hervorgerufene Handelsstockungen gaben der deutschen Schutzzollbewegung kräftige Impulse⁴⁴. Hinzu kam, dass es den vor allem aus dem rheinischen und sächsischen Wirtschaftsbürgertum stammenden Initiatoren des Verbandes gelang, nicht nur Industrielle, sondern auch breite Kreise der Handwerker sowie Teile der Bauern und der Arbeiterschaft für die Kampagne zu mobilisieren. Zum Teil geschah dies durch politische Konzessionen wie die Zustimmung zum allgemeinen Wahlrecht. Zum Teil war der Erfolg der Kampagne auch darauf zurückzuführen, dass die zugkräftige Parole vom »Schutz der nationalen Arbeit« die Gegensätze zwischen sozialrestaurativen Schutzzollideen und einem auf die moderne Industrie zielenden Erziehungs-zollkonzept überdecken konnte⁴⁵. Im Vergleich zur Organisation der Schutzzollinteressen fiel der Erfolg der Freihändler wesentlich bescheidener aus. Der von norddeutschen Kaufleuten gegründete »Deutsche Verein für Handelsfreiheit« griff relativ spät in die Debatten ein und kam in seinen Petitionen am Ende lediglich auf 20 000 Unterschriften.

Mit dem Prestigeverlust des Frankfurter Parlaments und der von ihm eingesetzten Reichszentralgewalt kam die handelspolitische Petitionskampagne im Frühjahr 1849 rasch zum Erliegen. Wenn trotz der eindrucksvollen Mobilisierung ein Erfolg der handelspolitischen Petitionskampagne ausblieb, so lag dies zweifellos in erster Linie daran, dass der Versuch zur Bildung eines deutschen Nationalstaates am Widerstand der alten Gewalten gescheitert war. Allerdings hatten hieran auch die handelspolitischen Petitionskampagnen ihren Anteil, weil sie ausgerechnet in dem Bereich, in dem das Wirtschaftsbürgertum einen Kompetenzvorsprung gegenüber der Bürokratie beanspruchte, dessen eigene Uneinigkeit dokumentierte. Dennoch erwiesen sich die Petitionsbewegungen

43 Heinrich Best: Der Kampf der Baumwollritter und Eisenhelden. Schutzzollkonflikte und nationale Integration im frühindustriellen Deutschland, in: Hahn/Kreutzmann (Hg.), *Der Deutsche Zollverein* (wie Anm. 23), S. 125–138, hier S. 133 f.

44 Hans-Werner Hahn: Die sozioökonomische Ordnung der Nation, in: Christof Dipper/Ulrich Speck (Hg.), 1848. Revolution in Deutschland, Frankfurt am Main 1998, S. 366–380.

45 Ausführlich hierzu Best, Interessenpolitik (wie Anm. 12), S. 148 ff.

der Schutzzöllner und Freihändler als wichtige Lernprozesse, die nicht folgenlos bleiben sollten. Immerhin war es in Deutschland nach Aufhebung des Repressionssystems in relativ kurzer Zeit gelungen, den Anschluss an die vorausgegangenen handelspolitischen Kampagnen in Großbritannien und Frankreich zu gewinnen. Die Entstehung eines nationalen Parlaments als neuer Adressat handelspolitischer Wünsche und die Vereinsfreiheit hatten schnell zu leistungsfähigen interessenpolitischen Organisationen geführt, die wiederum über die Petitionen große Teile der Bevölkerung einbinden konnten.

All dies waren nicht nur wichtige Erfahrungen für künftige politische Ansprüche des Bürgertums. Auch die alten Gewalten, die im Sommer 1849 dem revolutionären Aufbruch ein Ende bereiteten, mussten den neuen Formen der Interessenvertretung künftig stärker Rechnung tragen, als dies noch im Vormärz der Fall gewesen war. Zum einen waren sie generell bestrebt, den wirtschaftlichen Interessen des Bürgertums stärker entgegenzukommen, um dieses von neuen politischen Ansprüchen abzulenken. Zum anderen hatten vor allem die beiden Vormächte des Deutschen Bundes erkannt, dass man Interessenverbände der Wirtschaft und die von ihnen initiierten handelspolitischen Petitionen auch zur Durchsetzung eigener machtpolitischer Ziele nutzen konnte. Die Zoll- und Handelspolitik geriet nach der Revolution von 1848/49 immer stärker in das Schlepptau des neu entfachten preußisch-österreichischen Dualismus⁴⁶. Nachdem man in Österreich im Vormärz die Entstehung des von Preußen geführten Zollvereins zwar mit gewissen Sorgen beobachtet, sich selbst aber wenig um einen eigenen Beitritt bemüht hatte, begann im Herbst 1848 ein Umdenken. Die neue Regierung der Habsburger Monarchie unter Ministerpräsident Schwarzenberg versuchte, die von Preußen durch den Zollverein erzielten machtpolitischen Vorteile zu egalisieren. Handelsminister Karl Ludwig Bruck, der als Abgeordneter der deutschen Nationalversammlung und Mitglied des volkswirtschaftlichen Ausschusses eigene Erfahrungen mit der Petitionsbewegung der Revolutionsmonate gesammelt hatte, legte im Oktober 1849 den Plan einer großen mitteleuropäischen Zollunion vor. Durch den stufenweisen Aufbau eines aus allen Teilen des Deutschen Bundes und der gesamten Habsburger Monarchie bestehenden Wirtschaftsraumes sollte nicht nur die Wirtschaftskraft Österreichs gestärkt, sondern vor allem auch Preußens Handlungsspielraum in den deutschen Wirtschaftsfragen begrenzt werden⁴⁷. Bruck griff dabei sehr geschickt auf die zollpolitischen Argumente des »Allgemeinen Vereins zum Schutze der vaterländischen Arbeit« zurück und wollte die vom Verein 1848/49 erzielten Mobilisierungserfolge für seine Politik nutzen⁴⁸. Dies wurde allerdings

46 Ausführlich hierzu *Helmut Böhme*: Deutschlands Weg zur Großmacht. Studien zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat während der Reichsgründungszeit 1848–1881, Köln 1972.

47 Ausführlich hierzu jetzt *Thomas J. Hagen*: Österreichs Mitteleuropa 1850–1866. Die Wirtschafts-, Währungs- und Verkehrsunion des Karl Ludwig Freiherrn von Bruck, Husum 2015 (= Historische Studien, Bd. 507).

48 *Best*, Interessenpolitik (wie Anm. 12), S. 280 ff.

dadurch erschwert, dass wichtige Mitglieder des schutzzöllnerischen Interessenverbandes die antipreußische Ausrichtung des Zollunionsplanes kritisierten und frühzeitig davor warnten, die Existenz des Zollvereins durch machtpolitische Spiele in Frage zu stellen.

Nach dem Scheitern der großen einheitspolitischen Bestrebungen der Jahre 1848/49 erschien der Zollverein großen Teilen des Bürgertums als »einzige lebensfähige Gestaltung«, die Deutschland in seinen nationalen Angelegenheiten aufzuweisen hatte⁴⁹. Diese Grundhaltung machte sich Preußen für seine eigene zollpolitische Initiative zunutze, mit der die österreichischen Pläne abgewehrt werden sollten. Preußen schloss 1851 mit dem Königreich Hannover einen Vertrag über dessen Beitritt zum Zollverein ab. Da die bisherigen, auf 12 Jahre befristeten Zollvereinsverträge Ende 1853 ausliefen, konfrontierte es die bisherigen Partnerstaaten damit, dass eine Verlängerung des Zollvereins nur auf der Basis des mit Hannover abgeschlossenen Vertrages möglich sei. Gegen dieses preußische Diktat opponierten vor allem die süddeutschen Staaten. Besonders die Regierungen in München, Stuttgart und Darmstadt wünschten schon aus politischen Gründen eine stärkere Einbeziehung Österreichs in eine deutsche Wirtschaftseinheit und sympathisierten mit der Idee einer mitteleuropäischen Zollunion. Diese rückte aber durch das preußische Vorgehen in weite Ferne, weil die von Preußen betriebene freihändlerische Öffnung des Zollvereinstarifs die österreichische Wirtschaft vor zu große Herausforderungen gestellt hätte.

Im nun eskalierenden Streit über die künftige Gestaltung der zollpolitischen Verhältnisse im Deutschen Bund kam den handelspolitischen Petitionen an Regierungen und Landtage erneut eine große Bedeutung zu. Trotz der anhaltenden Kritik an den Tarifvorstellungen der preußischen Seite stellten die meisten Wirtschaftszweige den Erhalt des bewährten Zollvereins über die politischen Interessen der jeweiligen Monarchen und ihrer Regierungen. In zahlreichen Petitionen wurde den Regierungen der süddeutschen Staaten unterstellt, aus rein politischer Abneigung gegen Preußen die wirtschaftlichen Interessen der Bürger aufs Spiel zu setzen. Preußen nutzte diese Situation sofort aus, um die eigene Position zu stärken. Vor allem der neue preußische Bundestagsgesandte Otto von Bismarck suchte nicht nur die Verbindung zu »einflußreichen und preußisch gesinnten Männern« aus den opponierenden Staaten⁵⁰. Er ging sogar so weit, dass er handelspolitische Petitionen sammelte und 1852 in Frankfurt drucken und verteilen ließ⁵¹. Am Ende war es auch diesem öffentlichen Druck

49 So ein Abgeordneter im Landtag des Großherzogtums Hessen. Zitiert nach *Hahn*, Wirtschaftliche Integration (wie Anm. 25), S. 254.

50 Bericht Bismarcks, betreffend die Erhaltung des Zollvereins vom 12. Oktober 1852, in: [Heinrich] Ritter v. Poschinger (Hg.): Preußen im Bundestag 1851–1859. Documente der K. Preuß. Bundestags-Gesandtschaft, Tl. 1–4, Leipzig 1882–1884 (= Publicationen aus den K. Preußischen Staatsarchiven, Bde. 12, 14, 15, 23), Tl. 1 (1882), Nr. 100, S. 140–142, hier S. 140.

51 Petitionssturm der Nassauer und Anderer um Erhaltung des Zollvereins, Frankfurt am Main 1852. Vgl. auch *Friedrich W. Lange*: Bismarck und die öffentliche Meinung Süddeutschlands während der Zollvereinskrise 1850 bis 1853, phil. Diss. Gießen 1922.

zu verdanken, dass Preußen in der ersten großen Zollvereinskrise seine Ziele weitgehend durchsetzen konnte. Österreich erhielt zwar das Versprechen, Verhandlungen über eine gemeinsame Zollunion aufzunehmen. Der von Preußen geführte Zollverein wurde aber 1853 erst einmal unter Einbeziehung Hannovers und Oldenburgs um weitere 12 Jahre zu den von Berlin gestellten Bedingungen verlängert.

Die erste große Krise des Zollvereins hatte nochmals die Bedeutung unterstrichen, die öffentlichen Debatten in den immer wichtiger werdenden Wirtschaftsfragen zukam. Mit der Verlängerung des Zollvereins und dem Mitte der 1850er Jahre einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung traten zwar die zuvor so heftigen handelspolitischen Konflikte erst einmal etwas zurück. Zugleich aber wuchs im wirtschaftlich erfolgreichen Bürgertum das Bedürfnis, die eigenen Interessen in den wirtschaftspolitischen Entscheidungen der deutschen Staaten angemessener artikulieren zu können. Mit dem Durchbruch der Industrialisierung erhöhte sich der staatliche Regelungsbedarf, dem die deutschen Regierungen aus Sicht des Wirtschaftsbürgertums nur unzureichend nachkommen. Im Deutschen Bund begannen nun zwar wichtige Arbeiten zur Vereinheitlichung von Wirtschaftsrecht sowie Maß-, Münz- und Gewichtssystemen⁵². Für die Interessenartikulation der Wirtschaft gab es freilich weder auf der Ebene des Deutschen Bundes noch auf der des Zollvereins einen Adressaten, wie es mit der deutschen Nationalversammlung von 1848/49 der Fall gewesen war. Wirtschaftspolitische Petitionen konnten im Grunde nur an Institutionen der jeweiligen Einzelstaaten adressiert werden. Mit der Erosion des vom Deutschen Bund nach der Revolution errichteten Reaktionssystems wuchsen jedoch am Ende der 1850er Jahre im Bürgertum die Bestrebungen, sich auf der nationalen Ebene neu zu konstituieren und auf diese Weise auch den eigenen wirtschaftspolitischen Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen. Im September 1858 gründeten liberale Politiker in Gotha den »Kongress deutscher Volkswirte«. Er sollte nach dem Willen von Karl Braun, der viele Jahre den Vorsitz auf den jährlichen Versammlungen führte, solange als »der Repräsentant der großen gemeinsamen volkswirtschaftlichen Interessen« der Nation dienen, bis geeignete gesamtdeutsche Institutionen geschaffen worden waren⁵³.

Da ein neues nationales Parlament aber noch in weiter Ferne zu sein schien, brachte Braun in den folgenden Jahren erneut die Idee einer Zollvereinsreform ins Spiel. Er forderte für den Verein eine Zentralbehörde, die Abkehr vom Ein-

52 Ausführlich hierzu Jürgen Müller: Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866, Göttingen 2005 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 71), S. 391 ff.

53 Zitiert nach Andreas Biefang: Politisches Bürgertum in Deutschland 1857–1868. Nationale Organisationen und Eliten, Düsseldorf 1994 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 102), S. 49. Zum Volkswirtschaftlichen Kongress vgl. ferner Volker Hentschel: Die deutschen Freihändler und der volkswirtschaftliche Kongress 1858 bis 1885, Stuttgart 1975 (= Industrielle Welt, Bd. 16).

stimmigkeitsprinzip und vor allem ein Zollparlament. Erst durch eine solche »zentrale Volksvertretung für volkswirtschaftliche Dinge« entstehe ein geeignetes Forum, das die Interessen der Wirtschaft aufgreifen und in die nationalen Entscheidungsprozesse einbringen könne⁵⁴. Diese Reformpläne fanden zwar in preußischen Regierungskreisen Zustimmung, waren aber gegen den Widerstand wichtiger Mitgliedsstaaten, allen voran Bayern, nicht durchzusetzen. Als Anfang der 1860er durch die von den westeuropäischen Staaten vereinbarte Freihandelspolitik auch im Zollverein schon aus wirtschaftlichen Gründen eine Tarifreform unumgänglich zu werden schien, ging Preußen deshalb zunächst noch einmal den Weg, den es bereits zu Beginn der 1850er Jahre beschritten hatte. Es vereinbarte mit Frankreich einen Handelsvertrag, mit dem sich der Zollverein der westeuropäischen Freihandelspolitik anschließen sollte, und stellte die bisherigen Zollvereinspartner vor die Wahl, die 1865 auslaufenden Zollvereinsverträge auf der Grundlage dieses Vertrages zu verlängern oder aber den Verein zu verlassen⁵⁵.

Da der Handelsvertrag in den inzwischen viel schwächer gewordenen Schutzzollkreisen auf Widerstand stieß, vor allem aber Österreichs Bestrebungen um Annäherung an den Zollverein für lange Zeit blockieren musste, kam es in ganz Deutschland zu heftigen Kontroversen über die preußische Handelspolitik. Gegner und Befürworter des Vertrages konfrontierten die Regierungen und Landtage mit Petitionen, in denen der jeweilige Standpunkt untermauert wurde. In vielen Petitionen ging es weniger um die einzelnen Tariffragen, sondern um die politischen Konsequenzen der anstehenden Entscheidungen. Die einen warnten davor, dem Druck Preußens nachzugeben und Österreich als Präsidialmacht des Deutschen Bundes handelspolitisch auszugrenzen. Die anderen beschworen den Zerfall des Zollvereins, von dem das materielle Gedeihen vieler deutscher Wirtschaftszweige abhängig und der als Grundlage für weitere Schritte in Richtung politischer Einheit unentbehrlich sei. Im Herzogtum Nassau organisierten die Liberalen eine Kampagne, in der über Sammelpetitionen die lokalen Gliederungen des Gewerbevereins, des landwirtschaftlichen Vereins sowie Bürgerausschüsse, Gemeindevorvertretungen und Versammlungsteilnehmer die Regierung um eine rasche Zustimmung zum Handelsvertrag mit Frankreich bat. Darin hieß es unter anderem, dass »eine Lossagung Nassau's vom Zollverein [...] unseren Wohlstand vernichten und dem Land Wunden schlagen würde, von welchem es sich während der gegenwärtigen Generation nicht wieder würde erholen können«⁵⁶. Die Liberalen sahen in diesen Eingaben einer Bevölkerung, »welche

54 Die Verhandlungen des Fünften Congresses deutscher Volkswirthe zu Weimar, am 8., 9., 10. und 11. September 1862, Stenographischer Bericht, hg. vom Büro des Kongresses, Weimar 1862, S. 69.

55 Ausführlich Böhme, Deutschlands Weg (wie Anm. 46), S. 91 ff.; Eugen Franz: Der Entscheidungskampf um die wirtschaftspolitische Führung Deutschlands (1856–1867), München 1933 (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 12).

56 Zitiert nach Hahn, Wirtschaftliche Integration (wie Anm. 25), S. 288.

sonst wenig Gefallen am Petitionieren hat«, den sichtbarsten Beweis dafür, dass die Regierung in einer Lebensfrage der Wirtschaft eine gegen die Interessen der Bürger gerichtete Politik betrieb.⁵⁷

Am Ende dieser zweiten großen Zollvereinskrise hatte sich Preußen 1865 erneut durchgesetzt. Der Zollverein wurde zu seinen Bedingungen um 12 Jahre verlängert. Im politischen Bürgertum und in den Wirtschaftskreisen wurde nun aber noch eindringlicher gefordert, in Deutschland politische Strukturen zu schaffen, unter denen die handelspolitischen Interessen so zur Geltung gebracht werden konnten, wie dies in Westeuropa durch nationale Parlamente der Fall war. Gewiss hatte sich inzwischen die Situation durch die vermehrte Gründung von Handelskammern, den Deutschen Handelskammertag und gesamtdeutsche Interessenverbände im Vergleich zum Vormärz deutlich gebessert⁵⁸. Dennoch erschien all dies nicht als ausreichender Ersatz für ein nationales Parlament. Dieses kam auf der Ebene des Zollvereins erst nach dem deutsch-deutschen Krieg von 1866. Zwischen dem norddeutschen Bundesstaat und den vier süddeutschen Staaten wurde 1867 ein neuer Zollvereinsvertrag geschlossen. Die Gesetzgebung im Zollverein lag künftig in den Händen eines Zollbundesrates, der die bisherige Generalkonferenz ersetzte und mit Mehrheit entschied, sowie bei dem neu eingerichteten Zollparlament. Es bestand aus den Abgeordneten des Norddeutschen Reichstages und 85 nach dem gleichen Wahlrecht gewählten süddeutschen Abgeordneten⁵⁹.

Bismarck und die ihn unterstützenden Nationalliberalen hofften, dass sich das Zollparlament zu einem kräftigen Motor der politischen Integration entwickeln und den deutschen Einigungsprozess voranbringen würde⁶⁰. Karl Braun antwortete vor dem »Kongress deutscher Volkswirte« auf die Frage, welche Integrationskraft ein Parlament entwickeln könne, das nur über Zolltarife diskutieren dürfe: »Wenn die Vertreter von achtunddreißig Millionen Deutschen, hervorgegangen aus dem allgemeinen Stimmrecht, sich in der Kapitale des norddeutschen Bundes versammeln, ergeben sich die höheren Ziele ganz von selbst.«⁶¹ Diese Hoffnungen gingen aber nicht in Erfüllung, weil die Preußengegner bei den Wahlen im Süden dominierten und sich keine Mehrheit für eine politische Instrumentalisierung des 1868 erstmals zusammentretenden Zollparlaments

57 Ebd.

58 Vgl. Ullmann, Interessenverbände (wie Anm. 40), S. 29 ff.

59 Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3: Bismarck und das Reich, Stuttgart [u. a.]³1988, S. 629 ff.

60 Alfred Meyer: Der Zollverein und die deutsche Politik Bismarcks. Eine Studie über das Verhältnis von Wirtschaft und Politik im Zeitalter der Reichsgründung, Frankfurt am Main 1986, S. 191 ff.

61 Karl Braun: Das Zollparlament, in: Ders., Bilder aus der deutschen Kleinstaaterei, Bd. 2, Hannover²1876, S. 267–389, hier S. 270f.; vgl. auch Hans-Werner Hahn: Zwischen wirtschaftspolitischen Erfolgen und geschichtspolitischen Niederlagen. Karl Braun und der Deutsche Zollverein, in: Nassauische Annalen 123 (2012), S. 481–503, hier S. 494ff.

fand⁶². In wirtschaftlicher Hinsicht konnte sich die Bilanz des Zollparlaments freilich durchaus sehen lassen. In der ersten Session stimmte das Zollparlament einem neuen Handelsvertrag mit Österreich sowie weiteren Verträgen mit Spanien und dem Kirchenstaat zu. Es billigte einzelne Abänderungen des Zolltarifs und beschloss eine einheitliche Tabaksteuer, durch die das bisherige System der Ausgleichsabgaben innerhalb des Vereinshandels entfiel. In der zweiten Session wurde eine Neuregelung der Zuckerbesteuerung beschlossen, und in der dritten Session kam es zu weiteren Reformen des Zolltarifs, die noch ganz der freihändlerischen Grundrichtung entsprachen. Schwieriger war es, den mit der Freihandelspolitik verknüpften Rückgang der Zolleinnahmen durch neue Abgaben auszugleichen. Ein neuer Petroleumzoll wurde von der Parlamentsmehrheit ebenso verworfen wie die Erhöhung der Tabaksteuer. Am Ende entschied man sich für eine Anhebung der Kaffee- und Zuckerzölle, die schon immer einen Großteil der Zolleinnahmen gestellt hatten. In all diesen Debatten musste sich das Zollparlament auch mit zahlreichen Petitionen auseinandersetzen, in denen einzelne Branchen ihre spezifischen Tarif- und Abgabenwünsche vorbrachten⁶³. Zum Teil wurden solche Eingaben, vor allem in Bayern, noch über die einzelstaatlichen Regierungen geleitet, immer häufiger war aber das Parlament der direkte Ansprechpartner. Mit der Gründung des Deutschen Reiches von 1871 etablierte sich dann der Reichstag als wichtigster Adressat handelspolitischer Wünsche. Zugleich verstärkte sich nun rasch die Tendenz zur Gründung großer nationaler Interessenverbände. Über sie liefen nun die meisten Versuche handelspolitischer Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen⁶⁴, und da die Themen Schutzzoll und Freihandel bald nach der Gründung des Kaiserreichs neue interessenpolitische Auseinandersetzungen hervorriefen, blieben handelspolitische Petitionen ein wichtiger Faktor der deutschen Politik.

Der wirtschaftliche Wandel zur Industriegesellschaft sorgte im 19. Jahrhundert auch in Deutschland für eine stetig wachsende Zahl handelspolitischer Petitionen. Besondere Anstöße erhielt dieser Prozess zunächst durch das Fehlen eines einheitlichen deutschen Wirtschaftsraumes, dann zunehmend auch durch die wachsende Bedeutung des internationalen Handels, der Deutschlands wirtschaftlichen Aufstieg maßgeblich stützte. Die handelspolitischen Petitionen leisteten, das zeigte gerade die Revolution von 1848/49, einen wichtigen

62 Zur Stimmungslage im Süden und ihren politischen Folgen *Michael Horn*: Die süddeutschen Abgeordneten im Zollparlament und die nationale Frage 1868–1870, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberheins 155 (2007), S. 393–425; *Jochen Schmidt*: Bayern und das Zollparlament. Politik und Wirtschaft in den letzten Jahren vor der Reichsgründung (1866/67–1870). Zur Strukturanalyse Bayerns im Industriealter, München 1973 (= *Miscellanea Bavaria Monacensis*, Heft 46), S. 26 ff.; *Walter Schübelin*: Das Zollparlament und die Politik von Baden, Bayern und Württemberg 1866–1870, Berlin 1936 (= *Historische Studien*, Heft 262).

63 Vgl. hierzu v.a. *Schmidt*, Bayern (wie Anm. 62), S. 277 ff.

64 Ausführlich hierzu *Ullmann*, Interessenverbände (wie Anm. 40), S. 68 ff.

Beitrag zur politischen Mobilisierung. Sie erwiesen sich dabei auch als eine nicht zu unterschätzende Triebkraft auf dem Weg zu einem nationalen Parlament, in dem wie in Großbritannien über die Ausrichtung der Handelspolitik diskutiert und schließlich entschieden wurde⁶⁵.

65 Vgl. hierzu auch *Hans-Werner Hahn*: Der Deutsche Zollverein und die nationale Verfassungsfrage, in: *Ders./Kreutzmann* (Hg.), *Der Deutsche Zollverein* (wie Anm. 23), S. 153–174.

ANDREAS FAHRMEIR

Chancen und Grenzen von Petitionen an den Deutschen Bund, oder: Die Reisen des Herrn Hanemann

I. Einleitung

Die folgenden Ausführungen fügen der reichen Vielfalt der Bezeichnung formalisierter Bitten an eine Obrigkeit, die in der Lage sein könnte, sie positiv zu bescheiden, eine weitere Variation hinzu: die »Reklamation«. Diese Wendung ist freilich signifikant; sie markiert einen Abschied von der Erwartung, dass Untertanen oder Bürger sich ohne Weiteres an Monarchen und an parlamentarische Vertretungen wenden dürfen, um ihre Anliegen unmittelbar vorzutragen. Die Tatsache, dass im Titel des Vortrags eigentlich von Reklamationen die Rede hätte sein müssen, verrät einiges über den Deutschen Bund und die Chancen und Grenzen seiner Rolle als Adressat von Petitionen¹.

Die Historiographie hat den Deutschen Bund als Modell einer politischen Ordnung Mitteleuropas lange Zeit als einen Teilaспект der restaurativen Neugestaltung Europas nach 1815 betrachtet und überwiegend kritisch gesehen. Ausschlaggebend war dabei die Überlegung, dass die Ordnung des Deutschen Bundes den Forderungen nach Einheit und Freiheit im Weg stand. Weder bestand eine Entwicklungsperspektive hin zu einem deutschen Nationalstaat, noch war es möglich, die Ordnung des Deutschen Bundes in einem liberalen Sinne zu reformieren. Gegen die Hypothese, der Deutsche Bund habe über keine nationalen Integrationspotentiale verfügt, lässt sich auf jüngere Forschungen verweisen, die auf die Fortdauer der Strukturen des Deutschen Bundes im Kaiserreich hinweisen, nicht zuletzt auf die Konstruktion des Norddeutschen Bundes und Deutschen Reiches als Bündnis von Souveränen, in dem die Vertretung der Einzelstaaten eine herausgehobene Bedeutung hatte oder zumindest haben sollte. Aus einer solchen Perspektive betrachtet, lehnten sich der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich stark an Entwürfe der Bundesreform an, die in den

1 Zum Deutschen Bund s. vor allem: *Jürgen Müller*: Der Deutsche Bund 1815–1866, München 2006 (= Enzyklopädie deutscher Geschichte, Bd. 78); *Ders.*: Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866, Göttingen 2005 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 71); *Wolf D. Gruner*: Der Deutsche Bund 1815–1866, München 2012; *Jürgen Müller* (Hg.): Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815–1848), Göttingen 2018 (= Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 101).

1860er Jahren diskutiert wurden, statt eine völlig neue Wendung zu markieren². Anders gewendet: Wenn mangelnde nationale Integrationsfähigkeit ein Problem des Deutschen Bundes war, dann wäre auch das Deutsche Reich zumindest in seinen Anfängen von diesem Problem keineswegs frei gewesen.

Auch mit Blick auf die Bedeutung restaurativer Ideen für die Strukturen des Deutschen Bundes haben sich einige Bewertungen verschoben. Dabei steht allerdings weniger die Frage im Vordergrund, ob die Gründung des Deutschen Bundes tatsächlich von restaurativen Ideen geprägt war, sondern ob diese Ideen vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Revolutionskriege, der politischen Bruchlinien der Jahre nach 1815 und der Bedrohung des mühsam erreichten Friedens durch einen antisemitisch aufgeladenen Nationalismus nicht doch ihre Berechtigung hatten³. In dieser Frage zeichnet sich ein weniger klares Bild ab, denn der These, die Einhegung öffentlicher Debatten durch Maßnahmen wie die Karlsbader Beschlüsse sei notwendig gewesen, wird weiterhin heftig wider-sprochen⁴. In diesem zweiten Zusammenhang sind auch die »Reklamationen« von Interesse, denn sie boten den Akteuren des Deutschen Bundes Gelegenheit, sich mit prinzipiell für bedeutsam erachteten Anliegen von Angehörigen des Deutschen Bundes auseinanderzusetzen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf legitime Kritik zu reagieren. Allerdings zeigten sich in dieser Hinsicht erhebliche Probleme, die an den über die gesamte Dauer des Bestehens des Deutschen Bundes andauernden Unklarheiten bezüglich seiner Kompetenzen und der Einschränkungen seiner Handlungsfähigkeit gerade dann lagen, wenn es um direkten Kontakt zu den Untertanen oder Bürgern der Fürsten und freien Städte ging.

Dieser Beitrag beginnt mit einer Vorstellung dieser Probleme, bevor er darüber berichtet, was bislang über den Umgang mit Bittstellungen aus der Bevölkerung beim Deutschen Bund bekannt ist und schließlich versucht, die strukturellen Probleme an der bislang – soweit ich sehen kann – am ausführlichsten behandelten individuellen Reklamation zu illustrieren, nämlich den folgenschweren Reisen des Herrn Hanemann.

2 Müller, Deutscher Bund (wie Anm. 1); Oliver F. R. Haardt: The Kaiser in the Federal State, 1871–1918, in: German History 34 (2016), S. 529–554; Jürgen Müller (Bearb.): Vom Frankfurter Fürstentag bis zur Auflösung des Deutschen Bundes 1863–1866, Berlin/Boston 2017 (= Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes. Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hg. v. Lothar Gall u. Andreas Fahrmeir, Abt. III, Bd. 4); Oliver F. R. Haardt: The Federal Evolution of Imperial Germany (1871–1918), Diss. phil. Cambridge 2017.

3 Wolfgang Behringer: Tambora und das Jahr ohne Sommer. Wie ein Vulkan die Welt in die Krise stürzte, München 2015; Wolfram Siemann: Metternich: Strateg und Visionär. Eine Biographie, München 2016; Jean-Claude Caron/Jean-Philippe Luis (Hg.): Rien appris, rien oublié? Les Restaurations dans l'Europe postnapoléonienne (1814–1830), Rennes 2014.

4 Pointiert Adam Zamoyski: Phantom Terror: The Threat of Revolution and the Repression of Liberty 1789–1848, London 2014.

II. Das Petitionsrecht beim Deutschen Bund

Das Problem der Petitionen an den Deutschen Bund hatte zwei Dimensionen. Erstens bestand ein terminologisches Dilemma: Warum bevorzugte die Bundesversammlung das Wort Reklamationen, anstatt sich des spätestens seit der Bill of Rights üblichen und mit der Französischen Revolution auch im deutschsprachigen Raum in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangenen Worts Petitionen zu bedienen?⁵ Die kurze Antwort darauf lautet, dass der Deutsche Bund einerseits auf Betreiben seiner konservativeren Mitglieder »Petitionen« unterbinden wollte, andererseits Adressat von Texten war, die sich funktional wie inhaltlich nicht von Petitionen unterschieden, aber irgendwie benannt werden mussten, wobei man sich für »Reklamation« oder »Eingabe« entschied. Damit wird ein zweites Problem sichtbar: Obgleich der Deutsche Bund eigentlich keine »Petitionen« zulassen wollte, konnten die Institutionen des Deutschen Bundes, vor allem die Bundesversammlung, aus noch zu diskutierenden Gründen Petitionen nicht einfach abweisen. Allerdings war es selbst für die Angehörigen der Bundesversammlung nicht ganz einfach, sich darauf zu verständigen, warum genau das der Fall war und was sich daraus bezüglich des Umgangs mit den Quasi-Petitionen ergab.

Die bisherigen Kapitel dieses Bandes haben gezeigt, dass es zum Zeitpunkt der Gründung des Deutschen Bundes längst gängige Praxis war, sich durch Eingaben an den Herrscher gegen Missstände zu wehren. Solche »Suppliken« waren zwar keine Rechtsakte im engeren Sinne, wie es etwa eine Klage gewesen wäre, aber sie hatten eine juristische Dimension, und sie wurden tendenziell in zunehmend formalisierten Verfahren sortiert, klassifiziert und abgearbeitet. Sie verwiesen trotzdem immer zugleich auf eine auch als persönliches Band imaginierte Beziehung zwischen einem Herrscher als Quelle des Rechts und seinen Untertanen als Trägern eines »Recht[s] auf Rechtfertigung«⁶. Dort, wo sich ursprüngliche Formen von Suppliken gehalten haben, wird das bisweilen noch sichtbar. So wurde etwa auf Guernsey am 14. August 2018 ein Bauprojekt dadurch angehalten, dass sich ein Mitglied des Gemeinderats auf die Straße kniete und die Formel »Haro! Haro! Haro! A l'aide mon Prince, on me fait tort« rief – natürlich nicht mit der Erwartung, dass »mon Prince« (also Elisabeth II.) sofort herbeigeeilt wäre, um der bedrängten Untertanin zu helfen, das Unrecht (konkret: den Umbau einer Straße in La Valette) abzuwenden, aber wohl mit der Erwartung, dass die Supplik gerade in Abwesenheit des »prince« als personellem Quell der Gerechtigkeit auch Folgen für die gerichtliche Behandlung des Falles

5 Michael Kotulla: Petition, Petitionsrecht, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. Hg. v. Albrecht Cordes [u.a.], Bd. 1–(27. Lfg.), Berlin 2008–(2018), hier 27. Lfg. (2018), Sp. 498–503; vgl. dazu auch den Beitrag von Esteban Mauerer in diesem Band.

6 Rainer Forst: Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 2007.

zeitigen würde (konkret: einen sofortigen Baustopp). Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde allerdings bereits am folgenden Tag ab, was an der weltweiten Berichterstattung über das scheinbar so seltsame Ritual nichts änderte⁷.

Petitionen markieren somit nicht zuletzt den Sitz der Souveränität, denn ihr Adressat hat offenkundig prinzipiell die Möglichkeit, in reguläre Verfahren der Konfliktregulierung einzugreifen und ihren Ausgang zu verändern. Wäre das nicht der Fall, wäre eine Petition ja nicht sinnvoll, sondern nur ein Beleg für die Unkenntnis juristischer und politischer Strukturen. Insofern markiert etwa in den Listen der Grundrechte, die der Verfassung von Pennsylvania 1776 beigegeben wurden, nicht das Petitionsrecht an sich die Innovation, sondern sein Adressat: Petitionen sollen sich nicht mehr an den Gouverneur als Vertreter des Monarchen richten, sondern an »the legislature« als Vertreter des Volkes⁸; in der Bundesverfassung der USA insgesamt war dann aber wieder »the government« der Adressat, wobei in erster Linie, wie wir bereits gesehen haben, der Präsident gemeint war⁹.

In Verfassungen, in denen die Regierung ihrerseits vom Vertrauen der Legislative abhängt, ist diese Unterscheidung zwischen Legislative und Regierung natürlich nicht frei von Spitzfindigkeiten. Im Deutschen Bund herrschten aber andere Verhältnisse. Bei den Staaten, die ihm ganz oder teilweise angehörten, handelte es sich zu Beginn seiner Existenz mehrheitlich um absolute Monarchien. In diesen konnten sich Petitionen sinnvollerweise nur an die Monarchen und ihre Regierung richten. Die Möglichkeit der Petition war prinzipiell offen, teilweise – wie in Preußen – sogar gesetzlich garantiert, vielfach allerdings durch finanzielle Hürden wie eine Stempelpflicht oder formale Vorgaben beschränkt. Daneben gab es zu Beginn des Deutschen Bundes wenige Staaten mit legislativen Versammlungen, die jedoch – anders als in den USA oder Großbritannien – die Zusammensetzung der Regierung nicht kontrollierten, sondern nur Gesetzesvorhaben zustimmen oder diese zurückweisen konnten. Diese Versammlungen waren also einerseits Verfassungsorgane; andererseits sollten sie gerade nicht in die Lage versetzt werden, direkt in den normalen Geschäftsgang von Justiz und Verwaltung einzugreifen. Die Verfassung des Großherzogtums Hessen von 1820 liefert ein Beispiel dafür, wie eine sorgfältige Balance der Abfolgen und Kompetenzen ein Petitionsrecht an die Kammern ermöglichte und zugleich einschränkte¹⁰: Artikel 81 sah ein Petitionsrecht an die »ständischen Kammern«

7 <https://rightsinfo.org/guernsey-ancient-norman-ritual/> [letzter Zugriff: 3.10.2018]; <http://www.itv.com/news/channel/2018-08-15/woman-performs-ancient-clameur-de-haro-in-guernsey/> [letzter Zugriff: 3.10.2018].

8 A Declaration of the Rights of the Inhabitants of the Commonwealth or State of Pennsylvania, XIV, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/pa08.asp [letzter Zugriff: 30.1.2019].

9 Bill of Rights, 3, <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript> [letzter Zugriff: 30.1.2019]; vgl. den Beitrag von *Gabriele Annas* in diesem Band.

10 <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/dreier/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/verfassung-des-grossherzogtums-hessen-17-dez-1820/> [letzter Zugriff: 30.1.2019].

vor, das aber an den Nachweis geknüpft sein sollte, dass für Korporationen oder Individuen »in Hinsicht ihrer individuellen Interessen« eine »unrechtliche oder unbillige« Einschränkung vorlag, die über die »gesetzlichen und verfassungsmäßigen Wege, um bei den Staatsbehörden eine Abhülfe ihrer Beschwerden zu erlangen«, nicht zu beheben gewesen sei. Die Kammern konnten, falls sie diese Auffassung teilten, übereinstimmend tätig werden, aber nur, um dem Großherzog ›eine gemeinschaftliche Beschwerde‹ oder einen ›gemeinschaftlichen Wunsch‹ vorzutragen (Art. 79). »[I]n Hinsicht allgemeiner politischer Interessen, welche zu wahren blos den Ständen gebührt«, sollte kein Petitionsrecht stattfinden. Im Gegenteil: Bereits die Vorbereitung einer solchen Petition war strafbar, sofern sich mehr als eine Person oder Korporation an ihr beteiligte (Art. 81). Das schloss einen von den Kammern selbst ausgehenden »Wunsch« an den Landesherrn freilich nicht aus; ein solcher Wunsch konnte sogar als Umweg dienen, um den gewählten zweiten Kammern doch eine Möglichkeit der Gesetzesinitiative zu eröffnen – wenn der Monarch den Wunsch denn aufgriff. Daher galt der Begriff »Petition« alsbald auch als Synonym für eine Gesetzesinitiative »von unten« und damit für etwas, was es aus Sicht der deutschen Großmächte im Deutschen Bund unbedingt zu verhindern oder zumindest so weit wie möglich zu beschränken galt.¹¹

Diese Position nahmen die Vormächte des Deutschen Bundes bereits unmittelbar nach dem Wiener Kongress ein, und 1832 wurde diese Haltung noch einmal explizit in der Begründung der Sechs Artikel festgeschrieben¹²: Petitionen, die zur Stärkung des monarchischen Prinzips dienten, waren möglich; Petitionen, welche die Stärkung eines ständischen Prinzips befördert hätten, dagegen nicht. Wenn der Deutsche Bund sich mit Eingaben von außen beschäftigen wollte, empfahl es sich daher, diese anders zu nennen. Im Bund verfiel man auf den Begriff der »Reklamation«, als die Kommission, die sich mit der Behandlung allgemeiner Korrespondenz beschäftigte, die nicht unmittelbar in ein spezifisches Geschäftsfeld des Deutschen Bundes fiel und Fälle berührte, die potentiell Ungerechtigkeiten aufwarfen, 1816 Reklamationskommission getauft wurde.

Warum musste es eine solche Kommission aber überhaupt geben? Schließlich hätte man – als bloßer Zusammenschluss von Fürsten und Freien Städten – die Frage nach der Lösung solcher Fragen ohne Weiteres an die jeweiligen Souveräne abtreten können. Dem widersprachen allerdings die Versprechungen, von denen die Gründung des Deutschen Bundes begleitet worden war. Bei der Eröffnung klang es so, als sei der Deutsche Bund nicht nur ein ewiges Verteidigungsbündnis zwischen den Fürsten und Städten zur Abwehr der äußeren Bedrohung durch die Nachbarn und der inneren Bedrohung durch revolutionäre Tenden-

11 *Kotulla*, Petition, Petitionsrecht (wie Anm. 5).

12 *Ralf Zerback* (Bearb.): Reformpläne und Repressionspolitik 1830–1834, München 2003 (= Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes. Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hg. v. *Lothar Gall*, Abt. II, Bd. 1), Nr. 42, S. 250–268, hier S. 256.

zen beziehungsweise – um mit Metternich zu sprechen – Demagogen, sondern auch eine Repräsentation der »teutschen Nation«, die durch die quasi-staatliche Struktur des Deutschen Bundes einen ihr gemäßen politischen Ausdruck finden könnte. Das betraf, so der österreichische Vertreter Buol in seinem Eröffnungsvortrag, »den Einzelnen« ebenso wie »die Nation im Staatenvereine von Europa«¹³. Brian Vick hat jüngst darauf hingewiesen, dass die Vorstellung nationaler Einheit in den Diskussionen um 1815 eine relativ plurale war. Nationen konnten sowohl als einigermaßen homogene Teile größerer Reiche und als Einheiten gedacht werden, die einzelne Staaten überwölbten. Im Rahmen der Wiener Verhandlungen war zudem ausladend und mit großer populärer Resonanz das harmonische Zusammenspiel von Fürsten und Bevölkerung als Garant von Frieden und Gerechtigkeit inszeniert worden¹⁴. Die Bundesversammlung konnte vor diesem Hintergrund als Fortsetzung der dauerhaften Zusammenkunft der Fürsten des Deutschen Bundes erscheinen, bloß mit dem Unterschied, dass diese sich durch Gesandte vertreten ließen. Damit war sie eine Einrichtung von besonderer Autorität, die – ähnlich wie die Fürsten selbst – auch von Einzelnen angerufen werden konnte. Daher konnte sie sich kaum darauf zurückziehen, für die Belange Einzelner gar nicht zuständig zu sein. Noch gegen Ende des Deutschen Bundes wurde bekanntlich versucht, im Frankfurter Fürstentag das besondere Klima der Wiener Verhandlungen unter Souveränen wiederaufleben zu lassen und durch die persönliche Vereinbarung von Monarchen prozedurale Hürden zu überwinden, die im normalen Geschäftsgang als absolute Blockade erschienen wären¹⁵. Die Bundesversammlung gänzlich als Adressat von Petitionen auszuschließen drohte mithin indirekt, monarchische Autorität in Frage zu stellen. Sie als Adressat ausdrücklich zuzulassen, barg aber auch Risiken, denn das hätte bedeutet, quer zum monarchischen Prinzip eine Instanz zu schaffen, die der Entscheidungshoheit einzelner Monarchen übergeordnet war. Entsprechend hielt der holstein-oldenburgische Gesandte Günther Heinrich von Berg in einem Brief an seinen Fürsten vom 18. November 1816 dem Vortrag Buols entgegen, die Versammlung müsse sich hüten, »beim Volke zu große Erwartungen zu wecken«. Dabei komme der Kommission zur Bearbeitung von Eingaben und Reklamationen eine wichtige Rolle zu: »Die zur Beurtheilung der Competenz der Bundesversammlung in Ansehung der verschiedenen eingereichten Vorstellungen ernannte Kommission wird diese Rücksicht nicht unbeachtet lassen, und insofern wird der ihr erteilte Auftrag eine größere allgemeine Wichtigkeit haben«¹⁶.

13 *Eckhardt Treichel* (Bearb.): Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819, Berlin/Boston 2016 (= Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes. Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hg. v. *Lothar Gall*, Abt. I, Bd. 2), Nr. 42, S. 169–179, hier S. 177.

14 *Brian Vick*: The Congress of Vienna. Power and Politics after Napoleon, Cambridge, Mass. 2014.

15 *Müller* (Bearb.), Vom Frankfurter Fürstentag (wie Anm. 2).

16 *Treichel* (Bearb.), Organisation (wie Anm. 13), Nr. 102, S. 438–444, hier S. 441.

Anfangs sah es in der Tat so aus, als könnte die Bundesversammlung Adressat zahlreicher Eingaben werden. Der bayerische Gesandte von Gruben berichtete bereits am 14. November 1816 von 32 »mehr oder minder wichtigen Vorstellungen und Klagen«, die dem Bundestag »zur Abhülfe« übergeben worden seien¹⁷. Die Frage, wie mit solchen Eingaben umzugehen sei, spielte bei der Ausarbeitung eines Beschlusses über die Kompetenzen des Bundes eine große Rolle, und sie förderte recht unterschiedliche Ansichten zu Tage. Der bayerische Vorschlag vom November 1816 lief darauf hinaus, nur Beschwerden von Regierungen über Regierungen zuzulassen und »Streitigkeiten der Untertanen gegen ihre Regenten« nur dann zu diskutieren, wenn sie eine »Staatssache« würden; das sei der Fall, wenn die Streitigkeiten innerhalb eines Staates zur Gefahr für den öffentlichen Frieden werden könnten oder wenn sich ein Mitgliedsstaat des Deutschen Bundes weigere, auf Vorhaltungen eines fremden Staates zugunsten seiner eigenen Untertanen einzugehen, woraus diplomatische Verwicklungen folgen müssten.¹⁸ Der Oldenburger Gesandte hielt es dagegen am 21. November 1816 für ausgeschlossen, dass die ›Stifter unseres Bundes‹ »dem einzelnen Deutschen den Zutritt zu dem Vereinigungspunkte aller Deutschen verschließen wollen«. Darauf müsse die Bundesversammlung zwar nicht als Gericht, aber als Ratgeber in allen Belangen aller Untertanen tätig werden können. Gewiss: »politische Pläne und Träume« wolle man »nicht aufmuntern«, aber Österreich habe schließlich auch der Öffentlichkeit ein offenes Ohr für Reformvorschläge versprochen¹⁹. Allerdings ruderte der Text dann rasch zurück: Beschwerden von Privatpersonen könne man ebenso wenig annehmen wie von der Gesamtheit der Untertanen, auch nicht von ausländischen Untertanen gegen deutsche Regierungen und umgekehrt. Tätig werden könne man – über einen freundlichen Rat hinaus – nur bezüglich der expliziten Zusicherungen der Bundesakte, wie gegenüber den Mediatisierten, Einwohnern von Staaten ohne dritte Justizinstanz oder ohne landständische Verfassungen, oder zu Gunsten von Individuen, die sich auf die Garantie der Abzugssteuerfreiheit oder des Immobilienwerbs berufen wollten. Die Stadt Frankfurt wiederum plädierte dafür, dass die Bundesversammlung zumindest Beschwerden über Justizverweigerung anhören solle²⁰.

In der Summe setzten sich die Anhänger einer restriktiveren Linie durch, nachdem im Januar 1817 berichtet wurde, Österreich habe seine Position geändert²¹. Im April 1817 beschränkte eine Kommission über die Kompetenzen der Bundesversammlung Eingaben von Privatpersonen, die nicht als Gruppe in der Bundesakte erwähnt wurden, auf den »kaum denkbare[n] Fall gänzlicher Justizverweigerung«²² – wie es in dem Beschluss vom 12. Juni 1817 hieß aber ledig-

17 Ebd., Nr. 101, S. 434–437, hier S. 434.

18 Ebd., Nr. 101, S. 435 f.

19 Ebd., Nr. 104, S. 447–453, hier S. 449 f. (Hervorhebung i. O.).

20 Ebd., Nr. 105, S. 454 f., hier S. 455.

21 Ebd., Nr. 110, S. 473–477, hier S. 475.

22 Ebd., Nr. 118, S. 529–539, hier S. 534.

lich, »um darauf die gerichtliche Hülfe in den einzelnen Bundesstaaten durch ihre Verwendung zu bewirken«²³, also nicht, um den Fall zu lösen. Diese Entwicklung antizipierend hatte der mecklenburgische Vertreter Leopold Engelke Hartwig von Plessen bereits am 20. November 1816 erwogen, wie man mit den Eingaben, die nicht näher behandelt werden würden, umgehen solle; er empfahl eine kurze Antwort, »daß man nicht mit wiederholten Eingaben und Anrufen von den Partheyen belästiget, aber es auch im Publico mehr bekannt und zur Beruhigung gereichen würde, daß der Bundestag sich mit diesen Sachen wirklich beschäftigt hat«²⁴.

III. Erste Erkenntnisse zur Praxis des Petitionswesens

Damit wären wir beim zweiten Punkt, der Frage nach dem Umgang mit den Reklamationen im Allgemeinen. Darüber ist leider noch relativ wenig bekannt. Unstrittig ist, dass die Bundesversammlung sich mit den Eingaben der Gruppen, denen die Bundesakte unmittelbare Rechte einräumte, beschäftigte; ebenso unstrittig dürfte jedoch das Urteil sein, dass dies aus der Sicht der Petenten praktisch nie in erfolgreicher Weise geschah. Da die Bundesversammlung eine Vertretung von Staaten war, setzten sich in der Regel die Interessen der Staaten gegenüber Gruppen wie den Mediatisierten durch, so dass die Bundesversammlung den Petenten vor allem als langsam arbeitendes Institut zum Zwecke der Rechtsverweigerung erschien.

Das Ziel, sich als Unterstützer öffentlicher Anliegen zu positionieren, war für die Bundesversammlung dagegen von Anfang an kaum erreichbar. 1819 legte die Reklamationskommission einen ersten Tätigkeitsbericht vor, aus dem hervorging, dass viele Eingaben »Ueberreichung von Schriften, Landcharten, Gedichten, Erfindungen, Projecten u.s.f.«²⁵ darstellten, die eigentlich keine weitere Beschäftigung erforderten. Zudem ging die Zahl der Eingaben rasch zurück. Waren es im November und Dezember 1816 noch 116 gewesen (aufs Jahr gerechnet also rund 680), so waren es 1817 353, 1818 191, in den ersten drei Monaten 1819 nur noch 35 (aufs Jahr gerechnet also 140). Die noch im November 1817 erwogene Möglichkeit, die Einreichung von Petitionen an die Bundesversammlung durch die Einschaltung von Agenten (vorgeschlagen waren in erster Linie Frankfurter Anwälte) zu professionalisieren, aber auch zu formalisieren und damit trotz des Anspruchs prinzipieller Offenheit in der Praxis möglicherweise zu erschweren, konnte daher fallengelassen werden²⁶. Ab 1819 wurde

23 Ebd., Nr. 121, S. 564–572, hier S. 569.

24 Ebd., Nr. 103, S. 444–447, hier S. 447.

25 Ebd., Nr. 82, S. 323–332, hier S. 330.

26 Ebd., Nr. 79, S. 311–320, bes. S. 315, 320.

die Arbeit der Kommission auch noch dadurch erleichtert, dass es fortan genügte, wenn drei der fünf Mitglieder zusammen tätig wurden; Mitglieder blieben auch nach ihrem Ausscheiden für ihre Fälle zuständig, so dass die Kommission nicht mehr der alleinige Ort der Beschäftigung mit den vorgetragenen Problemen war.

Aus den Registern der Edition der Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes verschwindet die Reklamationskommission nach dem zweiten Band der ersten Abteilung, der bis 1819 reicht. In der mit dem Jahr 1830 beginnenden zweiten Abteilung kommen zwar Petitionen vor, aber vor allem als ein Phänomen, das es auf einzelstaatlicher Ebene zu verhindern oder zu verteidigen galt – wobei die Verteidigung manchmal auf das Versprechen des Petitionsrechts beim Bund rekurierte, charakteristischerweise aber nicht auf seine Praxis. In der nach der Revolution von 1848 einsetzenden dritten Abteilung fehlt der Eintrag dann ganz, nicht zuletzt, weil die Aufgabe der Reklamationen, eine Rückkopplung zwischen Bundestag und Öffentlichkeit zu bieten, inzwischen von anderen Instanzen übernommen wurde: der Presse, den einzelstaatlichen Parlamenten und den Vereinen, die sich mit der deutschen Frage beschäftigten. Allerdings ist der Forschungsstand bislang lückenhaft. Über die Kommissionen des Deutschen Bundes, also auch die Reklamationskommission, betreibt Marko Kreutzmann derzeit ein von Jürgen Müller eingeworbenes Forschungsprojekt, und Eckhardt Treichel hat letztes Jahr eine Bilanz seiner Editionsarbeit gezogen. Aus diesen Zwischenergebnissen ergibt sich ein provisorisches, zutiefst ambivalentes Bild. Insgesamt erreichten die Reklamationskommission bis 1848 nach Kreutzmanns Forschungen 2600 Eingaben, von denen allerdings allein bis 1824 nach Treichel rund 1250 eingingen; in den verbleibenden Jahren waren es also im Jahresdurchschnitt nur noch 56, von denen einige – zumindest in den frühen Jahren – aber von zahlreichen Personen unterzeichnet waren, also durchaus das Ziel verfolgten, gesellschaftliche Stimmungen zur Kenntnis der Bundesversammlung zu bringen. Auch war die Reklamationskommission in den frühen Jahren Ort politischer Auseinandersetzungen, welche die abstrakteren Debatten über das Verhältnis zwischen Deutschem Bund und Privatpersonen aufnahmen. Bereits 1817 konstatierte die Reklamationskommission zugunsten eines Privatmanns einen Fall von Justizverweigerung in Kurhessen²⁷. Das lag – wie Eckhardt Treichel gezeigt hat – daran, dass die Bundesversammlung in den Anfangsjahren vor allem Petitionen erhielt, die sich mit den Versprechen der Bundesakte einerseits, offenen Vermögens- und Eigentumsfragen nach der napoleonischen Epoche andererseits beschäftigten. Für das Abklingen der Petitionen nach 1824

27 *Marko Kreutzmann*: Die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung als Foren von Aushandlungsprozessen zwischen Bürokratie und Gesellschaft (1816–1848), in: *Müller* (Hg.), Deutscher Bund (wie Anm. 1), S. 59–79, hier S. 64f.; *Eckhardt Treichel*: Die Deutsche Bundesversammlung und ihre Kommissionen. Ihre Geschäftstätigkeit und Zusammensetzung 1816–1823, in: *ebd.*, S. 81–98, hier S. 85 f.

lassen sich dementsprechend zwei Gründe vermuten: Erstens die Stabilisierung der Herrschafts- und Justizverhältnisse in den Einzelstaaten und zweitens die Hoffnungslosigkeit aller Petitionen, die von Personen ausgingen, die nicht mehr sehr jung waren. Denn in der Praxis zeigte sich, dass die Bundesversammlung weder in der Lage war, rasch Empfehlungen zu erarbeiten, noch, die Einzelstaaten in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen zur Umsetzung ihrer Empfehlungen zu bewegen. So dauerte etwa die Regulierung der im Zuge der Feldzüge von 1796 entstandenen Schulden bis 1843, wobei selbst der erste Bericht in dieser Sache von der Bundesversammlung nicht vor 1830 vorgelegt wurde.

Der Idee, in der Bundesversammlung und konkret in der Reklamationskommission so etwas wie ein erneuertes und zumindest moralisch wirksames Reichsgericht zu sehen, welche einige Gesandte beim Deutschen Bund um 1817 verfolgt hatten, stand neben dem manifesten Mangel an Effizienz und Durchsetzungsfähigkeit auch eine allenfalls eingeschränkte Professionalisierung entgegen. Die Mitglieder der Reklamationskommission wechselten ständig, so dass in den Jahren bis 1848 38 Kommissionszusammensetzungen nachweisbar sind. Dazu kam der rasche Abschied der engagierten, aber auch politisch stärker exponierten Gesandten der ersten Generation. Die Forschungen zu diesem Themenkomplex sind aber noch bei weitem nicht abgeschlossen, und die Akten bergen zweifellos weitere Überraschungen.

IV. Der Fall Hanemann

Und Herr Hanemann? Auch er war ein Bittsteller, und auch er war erfolglos. Sein Fall ordnet sich in eine längere Reihe von Eingaben ein, in denen sich Individuen mit der Bitte an die Bundesversammlung wandten, ihnen dabei zu helfen, eine Heimat zu finden. Es handelte sich dabei um Personen, deren Staatsangehörigkeit und damit Heimatberechtigung zwischen unterschiedlichen Staaten umstritten war und denen daher entweder der Aufenthalt oder die Befugnis zum Gewerbebetrieb an jedem Ort im Deutschen Bund untersagt war. 1851 wandte sich etwa der Schuhmachergeselle Johann Christian Müller, genannt Fix, an die Bundesversammlung²⁸. Seine Geschichte war insofern typisch, als sie von einer Normverletzung ihren Ausgang nahm. In seinem Fall war das die uneheliche Geburt als Sohn eines Frankfurter Bürgers und einer Wertheimer Mutter. Ein weiteres Problem entstand dadurch, dass die Stadt Frankfurt ihm zwar für das Ausland den Status eines ehelich Geborenen zuerkannte, nicht aber für ihr eigenes Territorium. So konnte Fix im hessen-darmstädtischen Offenbach ein Handwerk erlernen. Als Fix aber nach der Lehre in Offenbach und der Wanderschaft in Frankfurt einen Betrieb eröffnen wollte, wurde ihm das wegen seiner

28 Protokolle der Deutschen Bundesversammlung vom Jahre 1851 [künftig: PBV], § 217, S. 483–488, hier S. 483 (28. Sitzung, 7. November 1851).

unehelichen Geburt verboten; das badische Wertheim sah sich ebenfalls nicht für ihn zuständig, da Fix dort nie gewohnt habe und zudem aus badischer Sicht Frankfurter Bürgerssohn war. Bei der Gelegenheit listete die Reklamationskommission die Präzedenzfälle auf, die sie bislang behandelt hatte. Bis 1831 seien solche Fälle mit Verweis auf mangelnde Kompetenz der Bundesversammlung gänzlich abgewiesen worden; 1831 habe man erstmals versucht, die Heimat eines »80jährige[n] Jägersmann[s]« zwischen Preußen und Reuß-Ebersdorf zu vermitteln (PBV 1851, S. 484). Es folgten weitere Fälle, die mit dem Ableben der Betroffenen – was man im Falle des Jägersmanns vermuten darf, weil keine Lösung angegeben ist – oder einer gütlichen Einigung endeten. Das war im »erheblichste[n] Fall« (PBV 1851, S. 485) aber nicht möglich, dem Fall eben jenes Johann Heinrich Ludwig Hanemann.

Die Biographie Hanemanns war ebenso kompliziert wie tragisch, wenn er auch daran in erheblichem Maße selbst schuld war²⁹. Beides trug dazu bei, dass seine Geschichte 1846 von dem Juristen, sozialkritischen Autor und späteren Mitarbeiter der Neuen Rheinischen Zeitung Ernst Dronke in den »Polizei-Geschichten«, einer Sammlung obrigkeitlichen Versagens, publiziert wurde³⁰. Hanemann war 1803 geboren worden und in Hannover aufgewachsen; 1819 zog er als Bäckergeselle nach Hamburg, wo er 12 Jahre in diesem Beruf arbeitete. Sein Aufenthalt wurde nur durch den Wehrdienst in Hannover unterbrochen. 1832 wollte Hanemann heiraten und sich als Weinhändler selbstständig machen. Dafür benötigte er das Hamburger Bürgerrecht, das er auch erhielt, allerdings mit den Papieren seines gerade verstorbenen Bruders. Dieser Betrug flog auf, und Hanemann wurde der Stadt verwiesen. Sein Versuch, mit gültigen Papieren doch noch Bürger zu werden, schlug fehl; er wurde nach Hannover zurückgeschickt, dort aber ebenfalls sofort ausgewiesen, da er vor dem Einbürgerungsverfahren in Hamburg sein Bürgerrecht in Hannover aufgegeben hatte und dieser Verwaltungsakt gültig war, auch wenn die Einbürgerung nicht zustande kam.

Dieser Fall von Heimatlosigkeit ließ sich noch dadurch auflösen, dass Hanemann Bürger Altonas wurde. Allerdings reiste er gelegentlich nach Hamburg, wo er einmal verhaftet und nach Altona ausgewiesen wurde; aus diesem Grund wurde sein Betrug auch dort bekannt. Zunächst nahm man das in Altona nicht so ernst; der Oberpräsident gab Hanemann zur Strafe ein paar Ohrfeigen und setzte in der Folge durch, dass er künftig offiziell bei Tag nach Hamburg fahren durfte.

Dieser Zustand war aber ebenfalls nicht von Dauer. Hanemann fand eine Freundin in Hamburg, deren Schenke er mit betrieb und die er heiraten wollte.

29 Vgl. zum Fall Hanemann bislang *Andreas Fahrmeir: Nineteenth-Century German Citizenships: A Reconsideration*, in: *Historical Journal* 40 (1997), S. 721–752, hier S. 745; *Ders.: Citizens and Aliens: Foreigners and the Law in Britain and the German States*, Oxford 2000, S. 33, 58; *Müller: Deutscher Bund* (wie Anm. 1), S. 519–528.

30 *Ernst Dronke: Vom heimatlosen Vaterland*, in: *Ders.: Polizei-Geschichten*, Leipzig 1846 [21850], S. 141–152.

Eines Tages 1839 verprügelte er seine Verlobte im Suff; als diese daraufhin verständlicherweise das Haus verließ, brach er die Kasse auf, angeblich um für Kunden Geld zu wechseln. Für letzteres Vergehen wurde er freilich vom »Kurator« der Frau angezeigt, der eher Diebstahl als Motiv sah. Was folgte, war eine Abfolge von Arrest- und Körperstrafen, die auf beiden Seiten der Grenze zwischen Hamburg und Altona immer weiter eskalierten: Tretmühle, Zuchthaus, Wasser und Brot, Stockschläge und immer wieder die Abschiebung in Ketten. Auch die Abweisung nach Hannover als dritte mögliche Heimat führte nur zu Rückführung nach Hamburg und erneutem Arrest; der Aufforderung, Hamburg doch zur See zu verlassen, kam Hanemann nicht nach. 1842 beteiligte sich Hanemann aus der Haft heraus an der Löschung des Stadtbrands; bei dieser Gelegenheit scheint er mit einem Anwalt bekannt geworden zu sein, der ihm riet, sich an die Bundesversammlung zu wenden. (Dronke verwendet in diesem Zusammenhang interessanterweise das Wort »Supplik«.) Der erste Versuch, brieflich in Frankfurt Gehör zu erhalten, scheiterte; eine Lösung war nicht in Sicht, Hanemann blieb eingesperrt. 1845 wollte Hanemann persönlich einen zweiten Anlauf nehmen, erhielt aber keinen Pass zur Reise nach Frankfurt. Da inzwischen auch eine Kiefer Zeitung über seinen Fall berichtete, wagte es Hanemann, sich nur mit einem privaten Zeugnis seines Anwalts ausgestattet, nach Frankfurt zu begeben, um persönlich vorzusprechen – allerdings wurde er in Frankfurt von einer Person zur nächsten geschickt, bis er aufgab und nach Norddeutschland zurückkehrte. Dronke urteilte 1846: »[O]b der Bundestag einen Staat ermittelt hat, dem dieser deutsche Unterthan angehört, ob endlich ein solchermaßen ermittelter Staat ihn auch wirklich aufgenommen – wir wissen es nicht. Das aber wissen wir, daß der administrative Krieg, den drei deutsche Bundesstaaten auf solche Weise gegen einen ›beschirmten deutschen Unterthan‹ geführt haben, dieser hartnäckige nicht geschlichtete Krieg über einen so leicht beizulegenden Streitpunkt einen merkwürdigen Maßstab für die größeren Verhältnisse des deutschen ›Vaterlandes‹ abgeben könnte, – wenn es überhaupt eines solchen bedürfte.«³¹

Die Bundesversammlung wusste 1851 auch nicht viel mehr: Altona hatte zwar zugesagt, Hanemann einreisen zu lassen, aber lediglich »zur Bethätigung bündesfreundlicher Gesinnung« (PBV 1851, S. 487) und ohne weitergehende Verpflichtungen wie Armenhilfe oder Bürgerrechte zu übernehmen.

Der Fall Hanemann verweist mithin wiederum auf die Schwierigkeit, welche die Bundesversammlung mit der Lösung konkreter Fälle hatte – und auf das kritische Medienecho, das sich damit verbinden konnte. Der Kontext des Heimats- und Aufenthaltsrechts, in den der Fall Hanemann wie eine Reihe weiterer »Reklamationen« gehört, verweist auch darauf, dass der tatsächliche Regelungsbedarf schließlich dazu führte, dass Lösungen abseits der Bundesversammlung gesucht und gefunden wurden – in diesem Fall mit dem sogenannten Gothaer Vertrag von 15. Juli 1851, der Heimatlosigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten

31 Ebd., S. 151 f.

verhindern sollte. Die Praxis des Petitionswesens war dann doch sehr weit weg von den positiven Prognosen für die Einzelnen, die Buol 1816 gezeichnet hatte, und sehr viel näher beim Urteil der Bundeskritiker. In der Reklamationspraxis finden sich mithin wenige Belege für liberale Potentiale des politischen Systems des Deutschen Bundes.

FRIEDRICH HARTMANNSGRUBER

»Führervorträge«

Die Notate des Chefs der Reichskanzlei über seine Vorträge bei Hitler als historische Quelle¹

Am 25. September 1938, als die Sudetenkrise auf ihren Höhepunkt zusteuerte, vier Tage vor den trügerisch erlösenden Verhandlungen über das Münchener Abkommen, notierte Hans-Heinrich Lammers, Reichsminister und Chef der Reichskanzlei, in die Akten: »Dem Führer können zur Zeit nur ganz dringende Sachen vorgetragen werden.« Seit der Unterzeichnung einiger weniger Gesetzesvorlagen am 8. September, während des Nürnberger Reichsparteitags, hatte er ihn nicht mehr sprechen können. In den Tagen nach München gelang es zwar, ihm weitere zwölf »unaufschiebbare« Gesetze zur Unterschrift vorzulegen und ihn über drei schwelende Fragen zu orientieren². Am 10. Oktober aber, als die Krise überwunden schien, hielt Lammers neuerlich fest, Hitler wünsche vor dem 1. November »keinen Vortrag irgendwelchen Ministers. Ob ich Vortrag haben werde, weiß ich auch nicht«³. Am 21. und 25. Oktober schließlich bat er zweimal schriftlich dessen Adjutanten, ihm doch dringend einen Termin zu vermit-

1 Die Vortragsform ist im Wesentlichen beibehalten, mit geringen sachlichen Ergänzungen. Der Anmerkungsapparat beschränkt sich hauptsächlich auf den Nachweis der angezogenen Beispiele in den jeweiligen Anhängen »Vorträge des Staatssekretärs/Reichsministers und Chefs der Reichskanzlei bei Hitler« in den Editionsbänden: *Akten der Reichskanzlei. Regierung Hitler 1933–1945* ab Bd. II [künftig abgekürzt: ARH], hg. für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften von Hans Günter Hockerts, für das Bundesarchiv von Friedrich P. Kahlenberg (II)/ Hartmut Weber (III–V)/ Michael Hollmann (VI–IX), hier die Bde. II/1–2: 1934/35, III: 1936, IV: 1937, V: 1938, VI: 1939, VII: 1940, VIII: 1941, bearb. v. Friedrich Hartmannsgruber; Bd. IX: 1942, bearb. v. Peter Keller u. Hauke Marahrens, München/Berlin/Boston 1999–2018. Für allgemeine Bezüge sei verwiesen auf: ARH II/1, S. XIII–XXXI, aus der Fülle der Literatur ferner auf: Lothar Gruchmann: Die »Reichsregierung« im Führerstaat. Stellung und Funktion des Kabinetts im nationalsozialistischen Herrschaftssystem, in: Günther Doeker/Winfried Steffani (Hg.), Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel [...], Hamburg 1973, S. 187–223; Dieter Reibentisch: Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939–1945, Stuttgart 1989 (= Frankfurter Historische Abhandlungen, Bd. 29), bes. S. 36 ff., 46–67; Ian Kershaw: Hitlers Macht. Das Profil der NS-Herrschaft, München 1992, S. 146–155; Volker Ullrich: Adolf Hitler. Biographie. Bd. 1: Die Jahre des Aufstiegs 1889–1939, Frankfurt am Main 2013, S. 627–658; Peter Longerich: Hitler. Biographie, München 2015, S. 525 f., 534–541.

2 ARH V Anhang, nach FV 488* und 489*–503*.

3 Ebd. nach FV 503*, auch für das Folgende.

teln: »Da für verschiedene Angelegenheiten eine Entscheidung des Führers bis zum 1. November erwirkt werden muß, werde ich täglich von den zuständigen Reichsministern gedrängt, umgehend eine Entscheidung des Führers zu erlangen« – besonders im Hinblick auf die zügige staatsrechtliche Eingliederung der sudetendeutschen Gebiete. Am 31. Oktober endlich wurde Lammers auf den Obersalzberg gebeten und brachte ausweislich der Akten nun auf einen Schlag 26 Vorlagen und offene Fragen zur Entscheidung⁴. Die nächsten beiden und für das Jahr 1938 letzten Gelegenheiten ließen erneut gut drei bzw. vier Wochen auf sich warten, und wiederum bedurfte es dazu eines Mahnschreibens an Hitlers Adjutanten Wilhelm Brückner. Am 23. November kamen so 28 Betreffe zum Vortrag, am 21. Dezember gar 44⁵.

Diese Hinweise mögen eine Vorstellung davon geben, Welch zentrale Bedeutung den sogenannten »Führervorträgen« des Chefs der Reichskanzlei für die Rechtsetzung und generell das Funktionieren des Staats- und Verwaltungsaparats im Nationalsozialismus zukam, und wie sehr das alles von den Eigenheiten und Launen des Diktators abhing, genau gesagt von der Möglichkeit des Zugangs zu ihm. Denn Hitler pflegte einen sehr eigenwilligen Arbeitsstil. Nur während der ersten Wochen nach seiner Ernennung zum Reichskanzler wahrte er unwillig Arbeitsdisziplin, zwang sich zu einem regelmäßigen Tagesablauf und zum Studium von Akten, bereitete sich auch auf Kabinettssitzungen sorgfältig vor. Sobald aber nach kaum einem Vierteljahr, noch im Frühjahr 1933, sein Führungsanspruch gegen die ihn »einrahmenden« konservativen Minister widerspruchslos durchgesetzt war, entzog er sich zunehmend den Routinepflichten seines Amtes, kehrte zu einer bohemienhaft ungeregelten, sprunghaften Lebens- und Arbeitsweise zurück und verbat sich den »Unfug«, jeden Tag »Stöße von Akten« auf seinem Tisch vorzufinden, die ihn nach eigenem Bekunden von »ruhiger Überlegung größerer Probleme« nur abhielten⁶. Er verabscheute Schreibtischarbeit, wie er überhaupt die Lebensweise eines Beamten und die Leistungen der Verwaltung geringachtete. Seine Weisungen finden sich deshalb so gut wie nie von eigener Hand in den Akten. Er kannte keine festen Bürostunden, ging gern und häufig auf Reisen, empfing Besucher zu allen Tageszeiten und erteilte seine Befehle mündlich, oft impulsiv, als Resultat auch zufälliger Gespräche⁷. Förmliche Arbeitsbesprechungen im größeren Kreis waren ihm ebenso zuwider wie Beratungen im Reichskabinett, ganz zu schweigen von kollegialen oder

4 Ebd. FV 504*–529*.

5 Ebd. FV 530*–557* und 558*–601*.

6 Vgl. mit näheren Nachweisen Ullrich, Hitler Bd. 1 (wie Anm. 1), S. 627 ff.; Longerich, Hitler (wie Anm. 1), S. 540 f. Zum üblichen Tagesablauf auch Ian Kershaw: Hitler [Bd. 2:] 1936–1945, Stuttgart 2000, S. 69–71.

7 Zu Hitlers »kommunikativer Herrschaftstechnik«, seiner »Fixierung auf die Oralität« und »Indifferenz gegenüber dem Text als genuin diskursivem Medium« vgl. kuriosisch auch Wolfram Pyta: Hitler. Der Künstler als Politiker und Feldherr. Eine Herrschaftsanalyse, München 2015, S. 28 ff.; speziell zu den theatralisch inszenierten Redeauftritten als Grundlage seiner charismatischen Ausstrahlung ebd., S. 179–217.

ergebnisoffenen, weshalb die Ministerbesprechungen immer seltener wurden und das Kabinett nach Dezember 1937 auch nicht mehr zusammentrat; die 1938/39 einige Male geäußerte Absicht, das Großvorhaben eines Deutschen Strafgesetzbuchs wie das wegen seiner verwaltungsrechtlichen Implikationen dem Ressortstreit stark ausgesetzte Ostmarkgesetz dort abschließend beraten zu lassen, blieb unausgeführt⁸. Der mit Kriegsbeginn etablierte »Ministerrat für die Reichsverteidigung« ging gleichfalls noch 1939 auf das schriftliche Umlaufverfahren über und wurde nie zu einem echten Kriegskabinett⁹. Die Minister, jedenfalls soweit sie nicht als Alt-Parteigenossen in persönlicher Nähe zu Hitler standen, bedurften sehr bald nach 1933 der Vermittlung der Reichskanzlei, um zu ihm vorzudringen, wurden also gleichsam mediatisiert. Diese Entwicklung lag ganz im Sinne von Lammers, weil die Ressorts damit gehalten waren, außer laufenden Gesetzesvorhaben alle Fragen von Belang über ihn zu leiten. Denn seine Kanzlei hatte die Legislative zu koordinieren, sie sollte über die vielbeschworene »Einheit der Rechtsetzung« wachen. Mit der Ausweitung eines eigenen Verordnungsrechts der Ministerien gestaltete sich dies zunehmend schwierig und wurde im Krieg als Folge der Ausgliederung ganzer Ressortbereiche an Sonder- und Generalbevollmächtigte vollends unmöglich¹⁰. Eben deshalb beanspruchte der Chef der Reichskanzlei tendenziell auch das Monopol zur Unterrichtung Hitlers über Vorgänge im staatlichen Sektor: über die jeweiligen Pläne der Ressorts, sachliche Differenzen zwischen ihnen und streitige Zuständigkeitsfragen. Denn einer systematischen Unterrichtung von zentraler Stelle bedurfte es, wenn die Information des Diktators nicht dem Zufall überlassen bleiben und seine Prärogative nicht zur hohen Phrase geraten sollte. Eben diesem Zweck dienten die »Führervorträge« Lammers', und aus diesem Grund werden sie seit der mit Band II: 1934/35 einset-

8 S. ARH V, FV 285*, 330*, 547*, 567*; ARH VI, FV 14*, 29*, 125*, 158*.

9 Hinweise in ARH VI, S. XXIII f.

10 Sogar Martin Bormann beklagte sich schon im Oktober 1941 gegenüber Lammers, dass die Rechtsetzung, so »schwerfällig und an zu viele Rechtsvorschriften gebunden« sie vordem gewesen sei, »im Laufe der letzten Jahre eine Auflockerung erfahren [habe], deren mögliche Auswirkungen rechtzeitig erkannt werden müssen, wenn für die Staatsführung ernste Gefahren vermieden werden sollen«. Denn im Ergebnis hätte dies »im Volk schon zu einer völligen Verwirrung darüber geführt, was von der Reichsregierung überhaupt noch als geltendes Recht angesehen wird. Wie ich erfahre, werden daher in zunehmendem Maße im Reichsgesetzblatt verkündete Verordnungen überhaupt nicht mehr durchgeführt.« ARH VIII, Nr. 236, analog Nr. 252. Der Stellvertreter Lammers', Ministerialdirektor Friedr. Wilh. Kritzinger, hielt diese Sorge für wohl begründet, erkannte ihre tiefere Ursache aber in der Verfügung Hitlers, die Reichsgesetze programmatisch kurz zu halten und ihren materiellen Gehalt in Durchführungsverordnungen zu verlagern, die allesamt zu überwachen der Reichskanzlei personell wie sachlich unmöglich sei; ebd. Nr. 246. Im Ergebnis erging am 17.2.1942 lediglich ein Runderlass, der den Grundsatz der rechtzeitigen Beteiligung anderer Ressorts in Erinnerung rief und die obersten Reichsbehörden ermahnte, »von sich aus nach Möglichkeit für eine Einheitlichkeit der Rechtsetzung Sorge zu tragen und über den Ressortstandpunkt hinaus das Ganze im Auge zu behalten«; ARH IX, Nr. 50.

zenden Neukonzeptionierung der Edition »Akten der Reichskanzlei. Regierung Hitler« dort in Form von Regesten nachgewiesen.

Was alles war Gegenstand dieser Vorträge und wie hat man sich das Verfahren vorzustellen? Zunächst: Die thematische Bandbreite entzieht sich jedem Kategorisierungsversuch. Zum Vortrag kamen der Reichskanzlei zugegangene Berichte, Schreiben und Anträge aller Art, Gesetzesanregungen und ausfertigungsreife Kabinettsvorlagen ebenso wie Beamtenernennungen und -entlassungen, Glückwunschtelegramme, Einladungen zu Theateraufführungen und zur Übernahme von Schirmherrschaften, private Gesuche und Bitten um Zuschüsse aus den Verfügungsmitteln Hitlers. Gelegentlich erteilte er von sich aus Lammers Aufträge zur Weitergabe an die Ressorts, etwa zum Erlass von Rechtsänderungen oder zur Revision »unbefriedigender« Strafurteile. Fragen aus sämtlichen Sachgebieten des öffentlichen Lebens kamen hier zur Sprache, eine Mélange von hochpolitisch bis banal. Als unumschränkter Oberster Gesetzgeber und Oberster Richter konnte Hitler *jede* Frage an sich ziehen – und hat das auch getan.

Die Bearbeitung von Bittgesuchen in privaten Angelegenheiten und schriftlichen Eingaben jeder Art, also von Petitionen im weitesten Sinne, fiel grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Reichskanzlei. Diese Aufgabe reklamierte die »Kanzlei des Führers der NSDAP« unter Philipp Bouhler für sich¹¹. Ihm hatte Hitler bei ihrer Errichtung im November 1934 gesagt, er dürfe über den »zahllose[n] Schwätzereien, Nörgeleien, Intrigen und Quertreibereien von Querulanten«, die an ihn herangetragen würden, doch nie vergessen, »dass manchmal einer in seiner letzten Not zu ihm [sc. Hitler] ruft, dass bei der gegebenen Lage nur er allein helfend eingreifen kann und dass diese berechtigten Anrufer seiner Macht und seiner Gnade gehört werden müssen«. Bouhlers Kanzlei gerierte sich demgemäß als »unmittelbares Bindeglied zwischen Volk und Führer« und nahm in Anspruch, »fern von bürokratischen Hemmungen und formellen Bedenken« agieren zu können – in dem hehren Bewusstsein, verantwortlich zu sein »für die Verwaltung des größten Kapitals, das wir in Deutschland besitzen: das Vertrauen zum Führer«. Im November 1939 kam der den kriegswirtschaftlichen Einschränkungen entspringende Auftrag Görings hinzu, »alle bei ihm [Bouhler] eingehenden Hinweise und Beschwerden einzelner Volksgruppen zu prüfen und nötigenfalls fördernd einzugreifen«¹², im September 1941 Görings weitere, von Hitler jedoch alsbald widerrufene Ermächtigung zur Unterbreitung von Vereinfachungsvorschlägen für die Organisation der gewerblichen Wirtschaft und den Reichsnährstand¹³. In konzertierter Aktion der Reichskanzlei,

11 Näheres s. bei *Jeremy Noakes*: Philipp Bouhler und die Kanzlei des Führers der NSDAP. Beispiel einer Sonderverwaltung im Dritten Reich, in: *Dieter Rebentisch/Karl Teppe* (Hg.), *Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers. Studien zum politisch-administrativen System*, Göttingen 1986, S. 208–236, bes. 208–211, 220 f. Hier auch die nachstehend wiedergegebenen Zitate mit Nachweisen.

12 S. auch ARH VI, Nrr. 195a zu Anm. 4 und 195b Ziff. 5.

13 Näheres s. ARH VIII, Nr. 211 und FV 194*.

der Partei-Kanzlei Martin Bormanns und verschiedener Ressorts wurde jedoch im Zuge der notwendigen Verwaltungsvereinfachung ab 1942 die Beschwerdebearbeitung durch Bouhler zunehmend zurückgedrängt und schließlich auf private Eingaben aus Parteikreisen und in Parteangelegenheiten beschränkt; alle anderen Eingänge, etwa gegen Verwaltungsentscheidungen und Gerichtsurteile, hielt Lammers fortan mittels seiner Kontrolle über die Brieföffnungsstelle in der Reichskanzlei zurück und gab sie zur sachlichen Bescheidung an die zuständigen obersten Reichsbehörden ab, reservierte sich gleichwohl von Fall zu Fall noch abschließenden Vortrag bei Hitler¹⁴. Schon vor dem Krieg war die Reichskanzlei, soweit die bei Bouhler einlaufenden Eingaben über Parteiinternen und rein persönliche Anliegen von Parteigenossen hinaus sich auf Verwaltungshandeln bezogen oder staatlichen Regelungsbedarf auslösten, zwangsläufig doch mit ihnen befasst worden¹⁵. Ihre primäre Zuständigkeit setzte sie allerdings 1937 bei der federführenden Bearbeitung der Hitler vorzulegenden Ausnahmegenüsse von den »blutmäßigen Anforderungen« der Nürnberger Rassengesetze durch, und deshalb gelangten alle Fälle dieser Art von vornherein an sie¹⁶. So auch im Fall des Dr. Helmut Weigel, eines wissenschaftlichen Mitarbeiters der Historischen Kommission: Weigel war seit 1919 für die Ältere Reihe der Reichstagsakten-Edition tätig, er gehörte schon vor 1933 der NSDAP an, war aber mit einer »Halbjüdin« verheiratet und deshalb 1935 aus der Partei ausgeschlossen worden. 1937 ermöglichte ihm eine Ausnahmegenehmigung der Kanzlei Bouhler die Weiterbeschäftigung, im Jahr danach wurde ihm dennoch gekündigt, nicht durch die Kommission selbst, sondern von der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Am 30. Januar 1939 richtete er an die Reichskanzlei ein Gesuch um Weiterbelassung in seiner Stellung, das außer Bouhler nun auch vom berüchtigten fränkischen Gauleiter Julius Streicher und dem Reichserziehungsminister befürwortet wurde. Am 25. März 1939 genehmigte Hitler auf Vortrag von Lammers schließlich die Rücknahme der Kündigung¹⁷.

Von Befreiungen dieser Art abgesehen kamen im wesentlichen nur Petita von in Ungnade gefallenen hohen und höchsten Staatsbeamten an die Reichskanzlei

14 Neben *Noakes* (wie Anm. 11) s. auch ARH IX, Nr. 7 Anm. 13, 127, 178 und FV 45*.

15 S. beispielsweise ARH II/2, FV 301* (Verleumdung des Kölner Kardinals Schulte durch einen Parteigenossen); ARH IV, Nr. 69 (Entschädigung von Auslandsdeutschen für Vermögensschäden im I. Weltkrieg) und FV 355* (Unerwünschtheit einer Mitgliedschaft im Rotary-Club); ARH V, Nr. 73 (Bescheidung von Gesuchen an Hitler durch nachgeordnete Behörden); ARH VI, Nr. 173c (Bouhler als Fürsprecher des Verkehrsgewerbes); ARH VIII, Nr. 30 Anm. 4 (Eingaben gegen Abschaffung der Frakturschrift).

16 Runderlass der Reichskanzlei vom 25.10.1937: ARH IV, Nr. 155. Vgl. *John M. Steiner/Jobst Frhr. von Cornberg*: Willkür in der Willkür. Befreiungen von den antisemitischen Nürnberger Gesetzen, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 46 (1998), S. 143–187.

17 Zu Weigel s. *Eike Wolgast*: Deutsche Reichstagsakten, in: *Lothar Gall* (Hg.), »... für deutsche Geschichts- und Quellenforschung«. 150 Jahre Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, München 2008, S. 79–120, hier S. 103, 105f.; ARH VI, FV 144*.

zur Entscheidung¹⁸. Ein symptomatischer und doch wenig bekannter Fall war der des Reichsverkehrsministers Paul von Eltz-Rübenach. Eltz hatte am 1. Dezember 1936 bei der Verabschiedung des Hitlerjugend-Gesetzes im Kabinett seine religiös motivierten Vorbehalte gegen ein HJ-Monopol auf Jugendbetreuung offen ausgesprochen¹⁹, wenige Wochen danach widersprach er mit Verweis auf das Reichskonkordat auch der Vorlage eines Reichsschulgesetzes²⁰. In der Ministerratssitzung zum vierten Jahrestag der »Machtergreifung« dann lehnte er ostentativ die Aufnahme in die Partei und die Annahme des Goldenen Parteiauszeichens ab, erklärte noch am selben 30. Januar 1937 seinen Rücktritt und begründete dies in einem Schreiben an Hitler mit den immer heftigeren Angriffen der Partei gegen das Christentum. Der Rheinländer Eltz-Rübenach blieb damit der einzige Reichsminister, der in dieser Weise für sich die Konsequenzen zog, und er sollte dies noch bitter büßen: Als seine Ehefrau 1940 auch die Verleihung des Mutterehrenkreuzes zurückwies, strich Hitler ihm das Ruhegehalt als Minister und seine Pension als ehemaliger Reichsbahndirektionspräsident, und nur die persönliche Fürsprache des Reichsfinanzministers wie der Nachweis völliger Mittellosigkeit und Überschuldung bewogen ihn später, Eltz widerruflich zu mindest die Beamtenpension wieder zuzugestehen²¹.

Im Regelfall bildete den Anstoß zu einem Vortrag das Ersuchen eines Reichsministers, der für ein konkretes Vorhaben sich der Billigung Hitlers zu versichern wünschte. Auch wenn die Ressortverhandlungen über einen Gesetzentwurf sich festgefahren hatten und selbst eine Chefbesprechung keinen Ausweg wies, musste Hitler entscheiden. Sofern ein im schriftlichen Umlaufverfahren komplikationslos angenommenes Gesetz nur verwaltungstechnische Regelungen ohne politische Brisanz enthielt, wurde Hitler erstmals mit ihm befasst, wenn Lammers es zur Ausfertigung vorlegte – was freilich im Einzelfall seine Zurückweisung nicht ausschloss. Lammers stützte sich beim Vortrag üblicherweise auf Sachvermerke seiner Referenten, die die gegensätzlichen Positionen klar kennzeichneten und mit einem empfehlenden Votum schlossen. Diese Vermerke waren im übrigen ein genuines Mittel der Reichskanzlei, ihre Sicht der Dinge zur Geltung zu bringen, und stellen selbst einen wertvollen Quellentypus dar. Denn es versteht sich, dass eine Entscheidung Hitlers oftmals geradezu präjudiziert wurde durch die Art, wie das Problem aufbereitet und in welche Zusammenhänge es eingeordnet war, auch in welchem Stadium der Bearbeitung und zu welchem Zeitpunkt Lammers es vortragsreif befand; er konnte mitunter ein

18 Exemplarisch der Fall des Martin Löpelmann, Ministerialdirigent und Leiter der Abteilung für Höhere Schulen im Reichserziehungsministerium, der wegen Differenzen mit der Reichsjugendführung zunächst in den einstweiligen Ruhestand versetzt, nach Parteiausschluss aber endgültig aus dem Staatsdienst entfernt wurde: ARH IV, FV 304*, 363*; ARH V, FV 339*.

19 ARH III, Nr. 194 zu Anm. 3.

20 ARH IV, Nr. 15; für das Folgende ebd. Nrr. 23 f.

21 ARH VII, FV 29*, 71*, 257*.

Vorhaben auch verzögern oder gar abwürgen, indem er ihm die Vortragsreife absprach. Breiten Raum nahmen Fragen der Verwaltungsgliederung und der Behördenorganisation ein, auch auf Länderebene, und bis in die Kriegsjahre hinein in erstaunlichem Ausmaß auch Zuwendungen aus Hitlers Dispositionsfonds, namentlich für Bauvorhaben und kulturelle Projekte oder zum Ankauf von Kunstwerken – hier spiegelte sich plastisch sein Selbstbild als verkannter Künstler und Architekt. Lammers jedenfalls diktierte über das Ergebnis aller Vorträge unmittelbar im Anschluss kurze Vermerke oder gleich einen Bescheid an die Entscheidungssuchenden; mit deren Datierung sind auch die Vortragstermine selbst gesichert. Diese Notate blieben den jeweiligen Sachakten zugeordnet, sind also nicht systematisch erfasst, sondern über die gut 3000 Faszikel des Bestandes »Neue Reichskanzlei« im Bundesarchiv (R 43 II) verstreut. Fehlende Nachweise in den bei Kriegsende vernichteten Geheimakten fanden sich mindestens teilweise über die Ergebnismitteilungen in anderen Provenienzen und konnten daraus ergänzt werden.

Bis weit in die zweite Kriegshälfte hinein bildeten diese Vorträge regelmäßig die Hauptgrundlage für Entscheidungen Hitlers im staatlichen Bereich. Er selbst bestätigte Lammers mehrfach sein abschließendes Vortragsmonopol, und der verteidigte es nach Kräften, wenn andere Minister es zu durchbrechen suchten²². Die Möglichkeit, überhaupt vortragen zu können, hing freilich stark von Zusitzungen der politischen Gesamtlage ab, wie eingangs angedeutet. Zudem hielt es Hitler nie lange an einem Ort, er reiste viel und gern. Im Sommer verbrachte er durchweg mehrere Wochen auf dem Berghof, auch zur Vorbereitung seiner Parteitagsreden, um die Jahreswende blieb er meist ebenfalls längere Zeit dort. Lammers hielt sich währenddessen in der Nebendienststelle der Reichskanzlei in Berchtesgaden auf Abruf bereit²³. Konnte er 1933/34 noch beinahe täglich zu ihm vordringen, so wurden die Intervalle alsbald länger, die Agenda der jeweils anstehenden Fragen immer umfangreicher. Bildeten in den Anfangsjahren Vorträge mit mehr als 20 Betreffen die absolute Ausnahme, so hatten sich etwa 1939 vor dem Termin am 1. Februar 57 Themen angestaut²⁴, bis zum Folgetermin am 17. Februar weitere 30²⁵, am 25. März waren es schon wieder 39, darunter allein 13 ausfertigungsreife Gesetze und Erlasse²⁶. Reichskabinettsrat Killy gab später zu Protokoll, dass es manchmal »Waschkörbe voll Akten [waren], die zu einem

22 So setzte Lammers durch, dass erstmals zum Reichsparteitag 1936 eine Geschäftsstelle der Reichskanzlei in Nürnberg eingerichtet und die Ministerien zur Wahrung ihrer Interessen allein auf sie verwiesen wurden: ARH II/2, FV 650*; ARH III, Nr. 126 und FV 373*. Zur Verteidigung des Vortragsmonopols in staatlichen Angelegenheiten s. exemplarisch ARH IV, Nrr. 138 Anm. 11, 149 und 155, generell ARH VI, Nr. 154 (Runderlass vom 17.9.1939).

23 Das dazu angemietete »Haus Alexandra« genügte den Ansprüchen bald nicht mehr, es wurde durch einen im Juli 1937 bezugsfertigen Neubau ersetzt; s. ARH II/2, FV 792*; ARH III, FV 50*, 409*, 443*; ARH IV, FV 320*, 408*.

24 S. ARH VI, FV 13*-69*.

25 Ebd. FV 70*-99*.

26 Ebd. FV 110*-148*.

solchen Vortrag hingebracht werden mußten²⁷. Im Krieg dann zog Hitler sich in seine Hauptquartiere zurück²⁸, wochenlang nur mit militärischen Problemen befasst. Lammers suchte periodisch dort Anschluß, ab der zweiten Kriegshälfte hielt er sich in deren Nähe mit seinem Referenten Reichskabinettsrat Hermann von Stutterheim, dem Adjutanten Polizeimajor Karl Deckert und einer Sekretärin im sogenannten »Feldquartier« auf, worunter ein an Himmlers Sonderzug »Heinrich« angehängerter Salonwagen zu verstehen ist.

Eine Zäsur markierte die Ernennung des Leiters der Partei-Kanzlei Martin Bormann zusätzlich zum »Sekretär des Führers« am 12. April 1943. Fortan konnte dieser außer Aufträgen Hitlers an die NSDAP auch Weisungen mit Wirkung für den staatlichen Sektor den Reichsministerien aus dem Führerhauptquartier direkt übermitteln, brach also in die Domäne Lammers' ein. Damit entdeckte die Exklusivstellung der Reichskanzlei. Hatte Lammers ihn bisher zu den Vorträgen zugezogen, wenn ihm dies zweckmäßig erschien, so musste er Bormann nun seine Terminwünsche zuleiten, der, wie Killy in Nürnberg bezeugte, »von sich aus darüber befand, ob er Hitler einen Empfang empfehlen wollte oder nicht«, und generell darauf achtete, »*die* Personen von Hitler möglichst fernzuhalten, von denen er wußte oder annehmen konnte, daß sie der Ordnung und der Mäßigung dienende Auffassungen vertreten würden²⁹. Der direkte Zugang zum Diktator und das Recht des ausschließlichen Vortrags waren demnach nicht mehr gegeben. Künftig fanden Lammers' seltener werdende Vorträge regelmäßig in Anwesenheit Bormanns statt, der ihn schließlich ganz abdrängte. Ein Übriges taten die eingeschränkten Arbeitsbedingungen in der seit November 1943 zerbombten Neuen Reichskanzlei in Berlin (ein Ausweichquartier, wie es die Ministerien unterhielten, wurde nicht bezogen) und die Gefährdung der Kurierverbindungen zum Feldquartier, einschließlich labiler Fernschreibnetze und ungenügender Benzinuteilungen. Im Oktober 1944 musste Lammers das Feldquartier aufgeben und hielt von seinem Jagdhaus Schorfheide am Werbelinsee notdürftig Kontakt zur Reichskanzlei, in deren Bunker sich mit dem Näherkommen der Ostfront ab November auch Hitler zurückzog. Den Neujahrsgruß für das Jahr 1945 an Bormann nutzte er zu bitterer Beschwerde: Er habe ihn seit Monaten »vom Führer und seinem Hauptquartier sozusagen völlig ›abgehängt‹ und auf mehrmalige Bitte um einen kurzen Termin nicht einmal geantwortet. Das bringe ihn in »*die unangenehme und oft peinliche Lage, daß ich Entscheidungen des Führers übermittelt erhalte, bei denen ich überhaupt nicht mitgewirkt habe, für die ich aber die Verantwortung tragen soll, sie zum Teil auch verantwortlich mitzeichnen muß, ohne daß ich je in der Lage war, den Führer auf maßgebende Gesichtspunkte aufmerksam zu machen, die ihn vielleicht zu einer anderen Entscheidung bestimmt hätten*³⁰. Lammers' letzter regulärer,

27 Aussage Leo Killys im Wilhelmstraßenprozess; zit. in ARH II/1, S. XXV Anm. 70.

28 Hinweise zur Begleitung durch Lammers im Polenfeldzug 1939 in ARH VI, Nr. 154 Anm. 1.

29 Aussage Killys; zit. in ARH II/1, S. XXV Anm. 73.

30 Schreiben Lammers' an Bormann, 1.1.1945; R 43 II/1641, Bl. 29–39.

sehr kurzer Vortrag hatte am 24. September 1944 stattgefunden, danach sah er Hitler nur noch wenige Male als Zaungast bei Besprechungen über die Lage in Norwegen, zuletzt am 27. März 1945 zur Einholung einiger Unterschriften³¹.

»Führervorträge« von Lammers 1934–45: Vortragstermine und -themen

Jahr	Termine	Themen	Ø Themen pro Termin	Bemerkungen
ab Aug. 1934	42	222	5,3	
1935	72	570	7,9	21.1.35: 28 Betreffe 31.7.35: 25 Betreffe
1936	66	569	8,6	
1937	56	552	9,9	
1938	34	601	17,7	
1939	42	391	9,3	1.2.39: 57 Betreffe 17.2.39: 30 Betreffe 25.3.39: 39 Betreffe
1940	41	259	6,3	
1941	28	213	7,6	
1942	36	201	5,9	
1943	27	188	7,0	10.5.43: 26 Betreffe
1944/45	26	ca. 122*	4,1–4,7	1.4.44: 21 Betreffe 13.7.44: 24 Betreffe

* Davon 14 ungesichert und aufgrund sekundärer Angaben nur zu vermuten.

Soweit zu den äußereren Umständen. Wichtiger ist aber die Frage: Was bringt die serielle Erschließung der Lammers-Notate an neuen Erkenntnissen? Inwieweit kann sie unser Bild von den Herrschaftsabläufen im Nationalsozialismus und der Rolle des Diktators wenn nicht revidieren, so doch differenzieren oder ergänzen?³² Um es vorweg zu sagen: Selbstverständlich wird man die Geschichte dieser unseligen, mit Abstand am intensivsten erforschten zwölf deutschen

31 Angaben nach den Anhängen zu den im Druck bzw. in Vorbereitung befindlichen Editionsbänden ARH X: 1943 und ARH XI: 1944/45.

32 Hierzu nach wie vor grundlegend: Ian Kershaw: Der NS-Staat. Geschichtsinterpretationen und Kontroversen im Überblick, erweit. Neuausgabe, Reinbek b. Hamburg 1994, bes. Kap. 4. Die höchst anregende Biographie von Pyta, Hitler (wie Anm. 7), widmet sich den Fragen, wie Hitler durch raffinierte theatralische »Ästhetisierung der Politik« zur Herrschaft gelangte und sie unter Rückgriff auf das Geniekonzept bis in die Schlussphase des Krieges selbst gegen die gesamte militärische Elite durchsetzte, spart aber die Organisation des Regierens und damit verwaltungsgeschichtliche Problemstellungen völlig aus. Der Name »Lammers« taucht nicht einmal auf.

Jahre jetzt nicht umschreiben müssen. Auch eine substantielle Neubewertung Hitlers und seines persönlichen Regimes wird nicht indiziert sein. Gleichwohl bereichert der systematische Nachweis dieser »Führervorträge« unser Bild um manch überraschend neue Facetten. Ihre thematische Bandbreite erlaubt konkretere Rückschlüsse auf spezielle Eigenheiten Hitlers, seine Vorlieben und Märtoten: Themen, auf die er sich kleinlich versteifte oder die er – bisweilen mehrfach – zaudernd zurückstellte, oder mit denen befasst zu werden er schlichtweg ablehnte. In etlichen Fällen kann nun auch belegt werden, dass eine Verfügung nachgeordneter Stellen, von der dies bislang nicht bekannt oder gesichert war, auf Hitlers Veranlassung selbst zurückging oder doch nachträglich von ihm sanktioniert wurde. Die Vorträge enthüllen, welche Fragen bis in lächerliche Details hinab der Diktator an sich zog, wie weitgehend oder auch nicht er seinem Willen tatsächlich Geltung verschaffte. Jeder Betreff für sich kann zudem ein Glied in einer historischen Argumentationskette sein. – Dazu im Folgenden einige Beispiele aus unterschiedlichen Politikfeldern.

Grundsätzliche Probleme und Theorien des Staats- und Verfassungsrechts wie des Verwaltungsaufbaus interessierten Hitler wenig. Wichtiger als organisationssystematische Überlegungen war ihm die Besetzung politisch exponierter Positionen mit Männern, deren brachialer Durchsetzungsfähigkeit er eine höhere Effizienz zutraute als jeder schlüssigen Abgrenzung von Amtsbereichen und Kompetenzen. Erkannte darin die ältere Forschung puren »Ämterdarwismus« und ein Symptom der Staatszerrüttung, so interpretieren es neuere Ansätze als »charismatisch aufgeladene Polykratie«, als bewusste Methode nach dem Prinzip »kalkulierter Rivalität«, und entdecken hierin gar Elemente einer »neuen Staatlichkeit«³³. Unstrittig ist gleichwohl, dass Hitler mögliche Gefährdungen seiner absoluten Prärogative instinktsicher witterte. So thematisierte er etwa bei einem Vortrag im Februar 1940 von sich aus die überhandnehmende gesetzesgleiche Verordnungstätigkeit des unter Görings Leitung stehenden Ministerrats für die Reichsverteidigung. Lammers hielt dazu fest, er habe »sehr entschieden« zum Ausdruck gebracht, dass der Ministerrat »sich auf die Rechtssetzung beschränken müsse, die unmittelbar mit der Reichsverteidigung im Zusammenhang steht, besonders in Zeiten, in denen er – der Führer – sich nicht im Führerhauptquartier aufhalte«³⁴.

33 Vgl. generell Kershaw, NS-Staat (wie Anm. 32); Sven Reichardt/Wolfgang Seibel (Hg.): Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt am Main 2011; hierin u. a.: Rüdiger Hachtmann: Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz – zur Struktur der neuen Staatlichkeit im Nationalsozialismus, S. 29–73; diverse Beiträge in: Rüdiger Hachtmann/Winfried Süß (Hg.): Hitlers Kommissare. Sondergewalten in der nationalsozialistischen Diktatur, Göttingen 2006 (= Beiträge zur Geschichte des Nationalsozialismus, Bd. 22). Online: Rüdiger Hachtmann: Polykratie – Ein Schlüssel zur Analyse der NS-Herrschaftsstruktur?: http://docupedia.de/zg/Hachtmann_polykratie_v1_de_2018 [letzter Zugriff: 9.1.2019].

34 ARH VII, FV 23*.

Mit sicherem Blick erkannte Hitler auch Talente, deren juristischen Sachverstands er bedurfte, um den Schein eines geordneten Staatswesens aufrechtzuhalten. Neben Lammers selbst ist hier etwa Wilhelm Stuckart zu nennen, an dem er nach seinem kurzen, mit der Entlassung endenden Intermezzo als Staatssekretär im Erziehungsministerium unbirrt festhielt und ihn im März 1935, erst 32jährig, als zweiten Staatssekretär im Reichsinnenministerium etablierte, dem sogleich die Leitung der Verfassungs- und Gesetzgebungsabteilung übertragen wurde³⁵. In den Jahren 1940, 1941 und 1943 wies er dreimal Gesuche Stuckarts ab, ihn für den Dienst in der Wehrmacht freizugeben, da er »auf seinem besonders in der jetzigen Zeit hervorragend wichtigen Posten unersetztlich und daher unentbehrlich sei«³⁶. Andererseits war es ein untrügliches Zeichen der Geringschätzung einzelner Minister, wenn ihnen ein erbeter Empfangstermin zwar in Aussicht gestellt, dann aber wiederholt vertagt und schließlich ganz versagt wurde, wie es Kirchenminister Hanns Kerrl, Erziehungsminister Bernhard Rust, Ernährungsminister R. Walther Darré oder auch Innenminister Wilhelm Frick nicht nur einmal widerfuhr³⁷. Ein ähnliches Signal empfing der Reichsminister ohne Portefeuille und spätere Generalgouverneur Hans Frank, als Hitler ihm 1938 zum Dienstjubiläum, im Jahr darauf auch zum Geburtstag zweimal sein Porträtbild mit Widmung verweigerte³⁸. Stets behielt der Diktator eine kontrollierte Machtbalance im Blick. Das vom NS-Chefideologen Alfred Rosenberg über drei Jahre hinweg betriebene Projekt seiner Bestellung zum »Beauftragten zur Sicherung der nationalsozialistischen Weltanschauung« ließ er im Februar 1940 endgültig scheitern, weil er weder eine Immediatstellung Rosenbergs in der Partei und bei der Gesetzgebung wünschte noch auch Unruhe in der kirchlich gebundenen Volksmehrheit riskieren wollte; insgesamt sechsmal hatte er sich dazu von Lammers vortragen lassen³⁹. Dass der fanatische Kirchenfeind Hitler geradezu ängstlich Rücksicht auf die Volksstimmung nahm und – der nur aufgeschobenen Endabrechnung gewiss – sich zügelte, ist bekannt; 1938 etwa ließ er den Kirchenminister und die Sicherheitspolizei, die unisono scharfe Sanktionen gegen kritische Predigten und Hirtenbriefe einzelner katholischer Bischöfe empfahlen, viermal in immer derselben Wendung bescheiden, »er beabsichtigte im Augenblick nichts zu veranlassen«⁴⁰. Und als es im Frühjahr 1940 galt, auf die von Adolf Kardinal Bertram namens des deutschen Episkopats ausgedrückten Geburtstagsglückwünsche zu reagieren, diktirte Hitler persönlich Lammers den Tenor eines Dankschreibens: Es solle »sehr liebenswürdig gefaßt werden und etwa zum Ausdruck bringen, daß niemand mehr als der Führer es begrüßen würde, wenn das Streben der katholischen Kirche nicht im Wider-

35 ARH II/2, FV 63*, 158*, 185*, 247*. Vgl. *Rebentisch*, Führerstaat (wie Anm. 1), S. 105–111.

36 ARH VII, FV 109*; ARH VIII, FV 176*; ARH X, FV 69*.

37 Allein für 1939 s. ARH VI, FV 35*, 42* f., 83*, 85*–87*.

38 ARH V, FV 350*; ARH VI, FV 230*.

39 ARH V, FV 22*, 67*, 74*; ARH VI, FV 364*; ARH VII, FV 8*, 26*.

40 ARH V, FV 16*, 25*, 117*, 118*.

spruch stehe mit dem Programm der Nationalsozialistischen Partei und den Aufgaben des nationalsozialistischen Staates. Dieser Gedanke muß etwas weiter ausgesponnen werden.⁴¹ Der Wortlaut der daraufhin in der Reichskanzlei formulierten Antwort ist lange bekannt, die dezidierte Vorgabe durch Hitler selbst wurde es erst durch das Lammers-Notat.

Vorträge, die das Spannungsverhältnis zwischen Staat und Partei tangierten, forderten die Reichskanzlei als berufene Sachwalterin der staatlichen Belange naturgemäß besonders. Bei der im Herbst 1935 einsetzenden Beratung eines Reichsjugendgesetzes war schnell ausgemacht, dass die vormilitärische Erziehung nicht der Wehrmacht überlassen würde. Dann aber verzögerten Einwände des Erziehungsministers gegen die zu erwartenden Übergriffe in den Schulbereich, des Innenministers gegen den geplanten Aufbau einer neuen Reichssonderverwaltung und des Finanzministers gegen deren hohe Kosten das Projekt bis in den Dezember 1936; die Reaktion Hitlers auf diese Bedenken, seine mehrmalige Zurückstellung des Gesetzes, dessen Umarbeitungen und schließlich der Verzicht auf eine separate »Reichsjugend«-Organisation neben der Hitlerjugend sind über insgesamt elf Vortragstermine lückenlos nachzuverfolgen⁴². Im Herbst 1941 verwarf er, wie erwähnt⁴³, einen im Alleingang erteilten Auftrag Hermann Görings an Reichsleiter Philipp Bouhler, ihm nach Auswertung der in der »Kanzlei des Führers der NSDAP« eingehenden Anregungen und Meldungen eine Straffung des Apparats der gewerblichen Wirtschaft und des Reichsnährstands vorzuschlagen, als »unmöglich« und annulierte ihn. Kurz zuvor hatte Lammers auch die faktische Rücknahme eines im Vorjahr ergangenen, von Goebbels insinuierten und auf haltlosen Vorwürfen gegen Minister Rust fußenden Führerauftrags an Bouhler zur schleunigen Abfassung von Schulbüchern im Sinne der NS-Weltanschauung erwirkt, den dieser als Freibrief zu Eingriffen in die Unterrichts- und Lehrplangestaltung missverstand und nun dafür eine ausgedehnte Konkurrenzorganisation zum Reichserziehungsministerium aufzog⁴⁴.

Wie in diesen Fällen, so musste Lammers nicht selten sich erst durch einen Vortrag Klarheit verschaffen über die Tragweite einer ihm von dritter Seite, sei es von Bormann, durch die Adjutantur oder sonst aus der Entourage des »Führers« übermittelten, häufig ganz allgemein gehaltenen, unklar formulierten und unpräzise umgrenzten mündlichen Weisung Hitlers⁴⁵, oder auch seine Motive

41 ARH VII, FV 80*.

42 ARH II/1, FV 619*, 684*; ARH III, FV 130*, 230*, 242*, 259*, 309*, 475*, 511*, 517*, 562*.

43 Oben zu Anm. 12.

44 ARH VII, FV 210*; ARH VIII, FV 55*, 170*.

45 Vgl. Ullrich, Hitler (wie Anm. 1), S. 638 f. Pyta, Hitler (wie Anm. 7), S. 33 und 36, betont zu recht, dass für Bormann »die Schriftlichkeit über Hitlers mündliche Äußerungen das Fundament seiner Herrschaft« bildete und er »also ein originäres Eigeninteresse [besaß], jede politisch relevante Äußerung Hitlers dokumentarisch festzuhalten, um dessen mutmaßliche Anordnungen antizipieren und Deutungshoheit über die ›heiligen Worte‹ aus dem Munde des ›Führers‹ reklamieren zu können«. Dieser habe es geschäzt, »dass Bormann sich seine Worte in geradezu sklavischer Weise wie göttliche Aussprüche zu eigen machte«, und

für eine unerwartete Entscheidung. Hatte der Diktator beispielsweise noch im Frühjahr 1940 eine Initiative des Reichsjustizministeriums zur drakonischen Verschärfung des Kriegsstrafrechts mittels einer Staatsverbrecher- und einer Schwerverbrecherverordnung gutgeheißen, so verwarf er sie im Herbst des gleichen Jahres mit der generösen Wendung: »Der Sieger amnestiert, aber er erlässt keine neuen Strafvorschriften.«⁴⁶ Im Februar 1941 ging der Reichskanzlei über Bormann der lapidare Wunsch Hitlers zu, dem Generalinspektor für das Straßenwesen und Munitionsminister Fritz Todt solle »umgehend« auch die Leitung der gesamten Energie- und Wasserwirtschaft übertragen und dazu »sofort« ein entsprechender Erlass vorgelegt werden. Wirtschafts-, Verkehrs-, Innen- und Landwirtschaftsminister meldeten schwere Vorbehalte an, Lammers trug sie vor und erfuhr erst hier, dass es Hitler »lediglich auf den Ausbau der Energiequellen ankomme und auf die Beseitigung eines zur Zeit vorherrschenden egoistischen und kapitalistischen Standpunktes der großen Elektrowerke«. Wesentlich auf dieser Basis erging nach gleichwohl zähen Verhandlungen im Juli 1941 der Führererlass über den Generalinspektor für Wasser und Energie⁴⁷.

Auch von Hitler selbst geschaffene Überbehörden wurden in ihrer Regulierungswut gelegentlich in die Schranken verwiesen. Als im Februar 1937 die Geschäftsgruppe Rohstoffverteilung des Vierjahresplans sich unterfing, die obersten Reichs- und Landesbehörden per Erlass anzuweisen, sie möchten alle Dienstkraftfahrten zwecks Gummiersparnis »auf das unabweisbar notwendige Maß« und Entfernungen unter 100 Kilometern einschränken, beschied Lammers Göring, der Führer halte dies wegen der vielen notwendigen Ausnahmen weder für durchführbar noch praktisch, auch stehe die Anordnung in keinem Verhältnis »zu den Gesamtverbrauchsziffern für Bereifung im deutschen Gesamtverkehr«⁴⁸. Offenbar nach einer Fahrt durch nächtlichen Winternebel ließ er dem Verkehrsminister im Februar 1939 durch Lammers bestellen, das gesetzliche Verbot eines zweiten Nebelscheinwerfers an Personenkraftwagen sei durch Verordnung sofort zu beseitigen⁴⁹, ähnlich spontan wie er im September 1941, nach Beginn des Russlandfeldzugs, befahl, den »Seedienst Ostpreußen« von Kiel über Lübeck nach Danzig und Pillau »unter allen Umständen in vollem Betriebe aufrecht[zu]erhalten« und darüber hinaus bis ins Baltikum (»Reichskommissariat Ostland«) auszubauen⁵⁰; hierbei handelte sich um zwei direkt erteilte Weisungen, die Lammers nicht schon in seiner Vortragsmappe mitbrachte.

der habe »in seinem unbändigen Diensteifer [...] gelegentlich sogar Ausführungen Hitlers, aus denen sich seiner Ansicht nach direkte politische Handlungsanweisungen ergaben, an den Leiter der Reichskanzlei zur weiteren Veranlassung weitergeleitet«. Die Zuschreibung »gelegentlich« verkennt allerdings die Regelmäßigkeit dieser gar nicht seltenen Praxis der Weisungsübermittlung an Lammers.

46 ARH VII, FV 69*, 221* und Dok. Nr. 209 Anm. 2.

47 ARH VIII, Einleitung S. XLV f. und FV 25*, 38*, 142*.

48 ARH IV, FV 89*.

49 ARH VI, FV 41, 83*.

50 ARH VIII, FV 173*.

Als Schöpfer der Reichsautobahnen, als den die Propaganda ihn herausstellte, und bekennender Autonarr zeigte sich Hitler an allen Fragen der Verkehrs- und Kraftfahrtentwicklung brennend interessiert. Das Reichsverkehrsministerium, dessen Schwerpunkt gleichwohl noch ganz auf dem Eisenbahnsektor lag, bediente dieses Interesse, indem es der Reichskanzlei in den ersten Jahren laufend Berichte über die finanzielle Förderung des Baus deutscher Rennwagen zuleitete, die Lammers neben anderen Meldungen über ihre internationalen Erfolge oder allgemein zum Stand der Motorisierung sodann vortrug⁵¹. Für die Kraftfahrtabteilung des Ministeriums, die schon 1933 den Straßenbau an Fritz Todt als neuen »Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen« verloren hatte, ging es dabei fraglos auch um den Nachweis der eigenen Sachkompetenz und die Behauptung ihrer verbliebenen Zuständigkeit. Selbst an Kleinigkeiten nahm Hitler hier Interesse. 1937 etwa unterband er persönlich die geplante Ersetzung der weißen Autokennzeichen mit schwarzer Schrift durch solche in schwarzer Grundfarbe mit weißer Beschriftung⁵². Mit Ungeduld und steigendem Unwillen verfolgte er namentlich den schleppenden Fortgang der befohlenen Entwicklung eines Volkswagens und misstraute (nicht nur hier) der bürokratisch gehemmten Tatkraft eines klassischen Ressorts. 1936 brauchte es sieben Anläufe über ein halbes Jahr hin, bis er einen zum Stand des VW-Projekts angeordneten Vortrag des Reichsverkehrsministers am 2. Dezember endlich entgegennahm⁵³. Andererseits verlangte er persönlichen Rapport des Ressortchefs, sobald im tiefsten Winter ein Regierungsonderzug oder ein D-Zug mit Kurierpost für den Obersalzberg sich verspätet hatte⁵⁴. Minister Dorpmüller übersandte deshalb im außergewöhnlich harten Kriegswinter 1940/41 schon prophylaktisch Fotos von Schneeverwehungen auf Bahnanlagen, um sich gegen eine mögliche Schelte bei Betriebsstörungen zu wappnen⁵⁵.

Fragen aus dem großen Themenkreis der Bevölkerungs- und Rassenpolitik nahmen unter den Vorträgen nicht den Raum ein, den man bei ihrer überragenden Bedeutung für den Nationalsozialismus erwarten könnte. Dabei ging es auch selten um große Weichenstellungen, eher um Einzelfallentscheidungen, die mitunter aber zu weiteren Radikalisierungsstufen überleiteten und die Entwicklung im Sinne des Regimes vorantrieben. So billigte Hitler Ende Juli 1935 gegen den Einspruch des Ministers Rust nachträglich die durch Reichsstatthalter Martin Mutschmann verfügte rechtswidrige Entlassung von sechs jüdischen Universitätsprofessoren aus dem sächsischen Hochschuldienst. Als ehemalige Frontkämpfer des Weltkriegs waren sie bislang in ihren Stellungen geschützt gewesen. Ohne dass davon beim Vortrag oder im Notat Lammers' explizit die Rede

51 Für 1934/35 s. etwa ARH II/2, FV 29*, 144*, 239*, 288*, 426*, 572*, 743*.

52 ARH IV, FV 494*, 536*.

53 ARH III, FV 86*, 374*, 387*, 413*, 452*, 485*, 496*, 509*.

54 ARH V, FV 10*; ARH VI, FV 38*.

55 ARH VIII, FV 14*.

war, befand sich unter ihnen auch der bekannte Romanist Victor Klemperer⁵⁶. Im Dezember 1935 stoppte Hitler einen Verwaltungserlass, mit dem der Reichsinnenminister das Oberpräsidium Oppeln zur Anordnung der Zwangssterilisierung »unterschiedslos« auch gegen polnische Erbkranke in Oberschlesien verpflichtete: Dies sei »grundsätzlich verfehlt«, meinte er, denn dazu, »fremde Rassen durch Anwendung der Sterilisation zu verbessern«, bestehe kein Anlass⁵⁷. 1937 befahl er entgegen dem dringenden Anraten des Auswärtigen Amts sowie aller beteiligten Staats- und Parteistellen die sofortige Unfruchtbarmachung sämtlicher sogenannter »Rheinlandbastarde«; das waren mehrere hundert Kinder deutscher Frauen mit farbigen französischen Besatzungssoldaten aus der Rheinlandbesetzung nach dem Ersten Weltkrieg, die nun in die Pubertät kamen. Das grausame Schicksal dieser Minderheit war der Forschung seit längerem bekannt, die persönliche Involvierung Hitlers wurde es erst mit Erscheinen unseres Editionsbandes⁵⁸. Gleichfalls 1937 wünschte er ein Verbot des Grunderwerbs durch Juden in der Kurstadt Baden-Baden⁵⁹ und verbot den nach Shanghai und Nordchina emigrierten deutschen Juden das Zeigen der Reichsflagge zu ihrem Schutz im chinesisch-japanischen Krieg: Sie könnten sich ja »durch weiße Flaggen oder Armbinden, auf denen nötigenfalls in deutscher oder fremder Sprache die Reichsangehörigkeit zum Ausdruck gebracht ist, genügend kennzeichnen und schützen«⁶⁰. Erstaunlich ist immerhin, dass er noch im März 1941 entschied, die Privilegierung rassischer Mischehen solle nach dem »Heldenstod« des einzigen Sohnes aufrechterhalten bleiben – ein Vierteljahr später fiel auch diese Konzession⁶¹.

Im Ehe- und Familienrecht standen bei Hitler in verstörend wirkender Eintracht betont liberale Auffassungen neben völkisch-restriktiven. So bewog ihn beispielsweise eine zufällig aufgeschnappte Zeitungsnotiz über eine zu Gefängnis verurteilte rückfällige Ehebrecherin im November 1937 zu der Anweisung, ihre Haftstrafe aufzuheben⁶². Auch die Ablösung des Verschuldens- durch das

56 ARH II/2, FV 491*. Die »mit einer Kinderhandschrift« gezeichnete Entlassungsurkunde Mutschmanns war Klemperer am 30.4.1935 zugegangen; s. die Einträge vom 30.4. und 2.5.1935 in: *Victor Klemperer, Ich will Zeugnis ablegen bis zum letzten. Tagebücher 1933–1945*, hg. v. *Walter Nowojski* u. a., Berlin ¹⁰1998, Bd. 1, S. 195 f.; analog in: *Victor Klemperer: Tagebücher*, hg. v. *Walter Nowojski* u. Mitarb. v. *Hadwig Klemperer*, Berlin ³1999, Bd. 2: 1935–1936, S. 25 f. Vgl. die Darstellung bei *Peter Jacobs*: *Victor Klemperer. Im Kern ein deutsches Gewächs. Eine Biographie*, Berlin 2000, ³2010, S. 180–185.

57 ARH II/2, FV 632*, 712*, 719*.

58 ARH IV, Nr. 82 und FV 200*, 224*. Es handelt sich hier um einen bei Kriegsende aus den Akten der Reichskanzlei getilgten Geheimvorgang, der in der Überlieferung des Auswärtigen Amts nachgewiesen ist. Vgl. *Rainer Pommerin*: »Sterilisierung der Rheinlandbastarde«. Das Schicksal einer farbigen deutschen Minderheit 1918–1937, Düsseldorf 1979, bes. S. 77–84.

59 ARH IV, FV 427*.

60 ARH IV, FV 386*.

61 ARH VIII, FV 26* f.

62 ARH IV, FV 465*; ARH V, FV 9*.

Zerrüttungsprinzip im Scheidungsrecht des neuen Ehegesetzes von 1938 wie seine konsequente Umsetzung durch die Familiengerichte fand ihn als entschiedenen Befürworter⁶³. 1940 wies er eine zwischen Reichsjustizministerium und Stab Heß langwierig und unter Berücksichtigung der Empfehlungen namhafter Familienrechtsexperten sorgfältig abgestimmte Reformvorlage zum Unehelichen- und Erbrecht wie aus heiterem Himmel brüsk zurück: Der Entwurf sei »unannehmbar«, eher ein »Gesetz gegen die unehelichen Kinder oder Gesetz zur Entrechtung der unehelichen Mutter«⁶⁴. Das war die eine Seite. Auf der anderen verhängte er gleichfalls 1940 durch nichtveröffentlichten Führererlass für Beamte im auswärtigen Dienst ein Eheverbot mit Ausländerinnen⁶⁵. Ein seit Anfang 1939 von ihm gefordertes analoges gesetzliches Verbot für alle Deutschen kam aber nicht zustande; es wurde 1941 auf Ehen mit Tschechen beschränkt, nachdem sich Heiraten dieser Art im Protektorat mehrten, und zwar im un auffälligeren Weg des Zwangs zur Einholung einer Ehegenehmigung⁶⁶. Nur auf Zureden von Lammers auch konnte Hitler im September 1940 »aus außenpolitischen Gründen« sich dazu verstehen, die Eheschließung eines Deutschen mit einer Halbjapanerin noch zu genehmigen. Weitere Anträge sollten durch dilatorische Behandlung faktisch abgebogen werden, denn man könne sich – meinte er – dem verbündeten Japan gegenüber »immer darauf berufen, daß diese Maßnahmen zur Reinerhaltung der deutschen Rasse gleichzeitig der Reinerhaltung der japanischen Rasse dienen«⁶⁷.

Einzelentscheidungen wie hier bei Ehen mit »Fremdvölkischen« waren Hitler allemal lieber als Generalregelungen, deren Handhabung der Verwaltung anvertraut gewesen wäre und die auch ihn selbst tendenziell binden und eines »korrigierenden« Eingreifens hätten entheben können. 1938 etwa verweigerte er zweimal seine Unterschrift unter ein Reichsgesetz über Tierkörperbeseitigung. Er verurteilte diese Kabinettsvorlage als »unangebrachte und übertriebene Zentralisierung«, sah in ihr einen aufgeblähten Verwaltungspopanz, der sogar Almbauern zwingen könne, ihre verendeten Nutz- und Haustiere weit entfernten Tierkörperverwertungsanstalten zuzuführen. Erst als diese Bedenken ausgeräumt waren und ihm das besondere Interesse des Vierjahresplans an vermehrter Tiermehl- und Industriefettgewinnung vorgestellt wurde, ließ er das Gesetz im Februar 1939 passieren⁶⁸. Über den »Berliner Zentralismus« äußerte Hitler sich oft genug abfällig, er widerstrebe jeder schematischen Egalisierung und »Verreichlichung«, wo immer sie ihm entbehrlich schienen. Der von der Propaganda

63 ARH V, FV 322*, 362*, 519*.

64 ARH VII, Nr. 154 und FV 150*, 167*, 188*.

65 ARH VII, FV 7*, 187*.

66 ARH VI, FV 28*, 272*; ARH VII, FV 164*, 178*, 195*; ARH VIII, Nr. 13. Zur erleichterten Scheidung deutsch-polnischer Mischehen bzw. zum Eheverbot mit Polen vgl. ARH VIII, Nr. 37.

67 ARH VII, FV 181*.

68 ARH V, FV 223*, 390*; ARH VI, FV 24*.

gefeierte Schöpfer des »deutschen Einheitsstaates« offenbarte bisweilen geradezu föderalistisch anmutende Neigungen – nicht freilich im Sinne einer funktionalen Gewaltenteilung, sondern aus Pragmatismus. Spätestens unter den Bedingungen des Luftkriegs war Dezentralisierung das Gebot der Stunde. Auch die Länder blieben ja in ihrem Bestand unaugustet, selbst das übergroße Preußen, das er nach dem Krieg zu liquidieren gedachte und schon 1941 um einen Reichsgau Ostpreußen zu beschneiden erwog⁶⁹. Die beträchtliche Beute aus der Einziehung sogenannten »volks- und reichsfeindlichen Vermögens« in den ein- und angegliederten Gebieten floss nicht dem Reichsfiskus zu, sondern in die Fundierung der neuen Reichsgaue als Selbstverwaltungskörperschaften⁷⁰. Die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder bestimmte Hitler 1941 auch bei seiner Zurückweisung einer Reform des Finanzausgleichs: Sie hätte die aufwendige allmonatliche Berechnung der Steuerüberweisungen, zudem auf längst veralteter Grundlage, durch fixe, insgesamt sogar höhere und jährlich anzupassende Zuweisungen abgelöst. Dies sollte aber nach Maßgabe nur des Reichsfinanzministeriums geschehen, ohne direkte Ländermitsprache, und deshalb verfiel die Vorlage der Ablehnung⁷¹. Das Land, von dem in den Vorträgen Lammers' mit Abstand am häufigsten die Rede war, war Bayern: Allein zwischen April 1935 und März 1937 wurde Hitler fünfundzwanzig Mal mit Fragen der Wiederbesetzung oder Zusammenlegung des bayerischen Kultus- und des Wirtschaftsministeriums und allgemein mit »bayerischen Regierungsverhältnissen« befasst – ein untrüglicher Beleg für das nachhaltige Interesse am Ursprungsland seiner »Bewegung« wie den Willen zur direkten Ordnung der Machtverhältnisse dort⁷².

Bisweilen versteifte Hitler sich mit der ihm eigenen Verbissenheit auf scheinbare Äußerlichkeiten, um deren Symbolwirkung er aber wusste und auf die er deshalb Wert legte. Ein Beispiel ist die Bedeutung, die er in drei Vorträgen der Form der Helme für Feuerwehr und Luftschatz zulegte: Sie müssten sich vom Stahlhelm der Wehrmacht und SS als der »Waffenträger der Nation« deutlich unterscheiden, durch einen Helmkamm etwa »oder eine gänzlich andere Form oder eine bestimmte Zierart«. Im Ergebnis blieb es beim Nackenschutz aus Leder⁷³. Den Forstbeamten verweigerte er das Tragen des Hoheitsabzeichens auf der rechten Brustseite, weil dies den Soldaten vorbehalten sei⁷⁴, und für die Uniformen der Zivilbeamten in den besetzten Gebieten war aus demselben Grund

69 ARH VIII, Nr. 39. Generell vgl. ARH VII, Nr. 95 und FV 151*; ARH VIII, Nr. 274 und FV 92*.

70 S. etwa ARH VIII, FV 59*, 109*, 127*. Vgl. allgemein ARH VII, S. XXXV f.; ARH VIII, S. XXIX–XXXI.

71 ARH VIII, FV 87*, 210*.

72 ARH II/2, Nr. 173 Anm. 11, 196 Ziff. c), FV 376*, 394*, 410*, 499*, 638*, 663*, 691*, 713*, 720*, 727*, 786*; ARH III, Nr. 22, FV 136*, 218*, 272*, 284*, 351*, 480*, 495*, 502*, 527*, 539*, 564*; ARH IV, FV 3*, 11*, 123*.

73 ARH III, FV 95*, 356*; ARH VII, FV 251*.

74 ARH V, FV 174*, 193*.

Feldgrau tabu, ebenso wehrmachtähnliche Dienstgradabzeichen⁷⁵. Bei der Gestaltung des neuen Reichssymbols 1935 (Adler mit Hakenkreuz) wies er drei Entwürfe des Innenministeriums zurück, weil sie sich am Hoheitsabzeichen der Wehrmacht orientierten, nicht am Parteisymbol: »Nur für die Wehrmacht habe er die Führung des auf dem Hakenkreuz stehenden Adlers angeordnet.«⁷⁶ Zur Anfertigung ansprechender Entwürfe für die Amtsketten der Richter stellte er 1937 dem Justizministerium 10 000 RM zur Verfügung⁷⁷. Auch die Urkunde für den im Februar 1938 zum Generalfeldmarschall ernannten Hermann Göring missfiel ihm zunächst, er ließ durch das Atelier Troost in München eine »in besonders geschmackvoller Ausfertigung« samt vergoldeter Mappe herstellen, die die Reichskasse auf annähernd 1 000 Mark zu stehen kam⁷⁸.

Einen kaum überraschenden Schwerpunkt der Vorträge bildeten Themen, die das Selbstverständnis Hitlers als Bauherr und Städteplaner, als Kunstverständiger und Mäzen spiegelten. Dabei kam oftmals ganz Banales zur Sprache, wie die Genehmigung der Fassadenfarbe beim Neuanstrich des Auswärtigen Amtes 1935⁷⁹, aber auch seine Zustimmung zur Ausführung oder Entfernung von Denkmälern⁸⁰, Entscheidungen über den Ankauf einzelner Gemälde, die finanzielle Förderung begabter junger Künstler⁸¹ oder einzelner Theaterproduktionen⁸², bis zur autoritativen Expektoration seines Musikgeschmacks in der Festlegung, dass in die Walhalla bei Regensburg, der »Ruhmeshalle der Deutschen«, zwar eine Büste des Komponisten Anton Bruckner kommen solle, nicht aber eine von Johannes Brahms⁸³. Bis weit in den Krieg hinein galt sein besonderes Augenmerk der Erweiterung des Kreises der jeweils durch Führererlass herausgehobenen sogenannten Neugestaltungsstädte, zu deren repräsentativem Ausbau und eingreifender Umplanung die Gauleiter vereinfachte Enteignungsrechte erhielten⁸⁴. Unter ihnen nahmen wiederum die fünf »Führerstädte« Berlin, München, Nürnberg, Hamburg und Linz einen Sonderrang ein, hier schaltete Hitler sich regelmäßig auch in die Detailplanung ein. So missfiel ihm am Aus-

75 In der Reichskanzlei, die aus Sorge um das Renomme des Berufsbeamtentums jede abfällige Pauschalkritik an »den Beamten« und ihrem »Bürokratismus« aufmerksam registrierte und in dieser Beziehung manchen Kummer gewöhnt war, fürchtete man, die betroffenen Beamten würden dies »mit hoher Wahrscheinlichkeit [...] als eine Art Degradation empfinden«, umso mehr, als auch die in der Heimat eingesetzten Militärbeamten Feldgrau trügen. ARH VII, Nr. 43 (Zitat in Anm. 2) und FV 35*.

76 ARH II/2, FV 355*, 489*, 609*.

77 ARH IV, FV 24*.

78 ARH V, FV 85*, 100*, 199*.

79 ARH II/2, FV 552*.

80 Beispielsweise ebd. FV 621*, 664*.

81 Etwa ebd. FV 468*; ARH IV, FV 422*.

82 Allein für 1937 s. ARH IV, FV 128* f., 139*, 185*, 195*, 261*, 419*.

83 ARH III, FV 83*, 402*; ARH VI, FV 225*.

84 Zahlreiche Belege s. in ARH IV, Nrr. 67, 121, 181, FV 352*, 394*, 514*; ARH V, FV 38*, 127*, 176*, 577*; ARH VI, FV 75*, 119*, 154*, 201*–203*, 277*f.; ARH VII, FV 46*, 94*, 138*–142*, 159*, 173*, 245*–247*; ARH VIII, FV 22*, 51*, 65*f., 79*–83*, 110*f., 151*, 190*.

schreibungsentwurf, den der bayerische Innenminister Adolf Wagner 1936 für vier Großplastiken zur Ausschmückung des Münchner Königsplatzes vorlegte, die Zulassung nur reichsdeutscher Mitglieder der Reichskultkammer, nicht auch volksdeutscher Künstler, und außerdem die vorgegebene Ausführung in Muschelkalk⁸⁵. Noch 1941 genehmigte er gegen alle Widerstände, dass der Generalbaurat für die »Hauptstadt der Bewegung« München, Hermann Giesler, sein Interessengebiet nicht nur bis zum Starnberger See, sondern darüber hinaus auf weitere Teile Oberbayerns ausdehnte⁸⁶. Hingegen hielt Lammers im April 1939 nach Vortrag zu den seit Jahren schwebenden und auch von der Provinz Pommern dringend befürworteten Eingemeindungen in die Gauhauptstadt Stettin lapidar fest: »Der Führer hat nicht die Absicht, sich in nächster Zeit mit der Angelegenheit zu befassen.«⁸⁷

Unmittelbares Interesse nahm Hitler naturgemäß, wenn er Einzelprojekte aus seinen Dispositionsfonds bezuschusste oder gar in der Hauptsache finanzierte. Die Möglichkeiten dazu wurden nach 1933 erheblich verbessert: Standen den Weimarer Reichskanzlern Verfügungsmittel von jährlich 300 000 RM zu, so veranlasste Hitler ab dem Rechnungsjahr 1935 ihre Erhöhung »zur Förderung künstlerischer Aufgaben« auf 3,3 Millionen, wozu noch die 1,5 Millionen des ehemaligen Reichspräsidenten kamen⁸⁸. Bis 1940 erweiterten sich diese Mittel auf 18 Millionen und wurden im Folgejahr nochmal auf 24 Millionen RM aufgestockt⁸⁹. Die Verwaltung der Fonds oblag Lammers, der die Zuschussgesuche jeweils vortrug und die Bewilligungen festhielt. Auch für die Dienste ehemaliger Weggefährten revanchierte sich Hitler bisweilen auf diesem Wege. Ein besonders exponierter Fall ist hier der des Emil Gansser (1874–1941). Gansser hatte während des Weltkriegs als Sprengstoffchemiker bei Siemens ein geheimes Forschungslabor geleitet, 1922 war sein Dienstvertrag vom Konzern endgültig gekündigt worden. Er gehörte um diese Zeit zur ständigen Begleitung Hitlers und ebnete ihm damals den Zugang zu national-konservativen Kreisen der Berliner Gesellschaft. Nach erfolglosen Prozessen um seine Abfindung hatte er sich bis 1935 so hoch verschuldet, dass Hitler ihm eine Unterstützung von 10 000 RM gewährte, 1939 noch einmal dieselbe Summe, und ab 1936 überdies einen steuerfreien und unpfändbaren »Ehrensold« von monatlich 600 RM; nach seinem Tod 1941 beglich er sogar die Forderungen der Nachlassgläubiger⁹⁰.

85 ARH III, FV 535*.

86 ARH VIII, Nr. 82, bes. Anm. 13 und 16.

87 ARH VI, FV 185*.

88 ARH II/2, FV 280*.

89 ARH VII, FV 258*; ARH VIII, FV 6*, 119* (auch zur Zweckbindung der drei verschiedenen Fonds: »Mittel zu allgemeinen Zwecken«, »Kulturfonds« und »Dankspendenstiftung«). Vgl. *Wulf C. Schwarzwälder*: Hitlers Geld. Vom armen Kunstmaler zum millionenschweren Führer, Wien 1998, S. 195–198.

90 Zu Gansser s. mit weiteren Details: ARH II/2, FV 512*, 522*, 551*, 605*; ARH III, FV 196*, 295*; ARH V, FV 556*; ARH VI, FV 390*; ARH VII, FV 19*; ARH VIII, FV 33*, 102*.

Den eindeutigen Schwerpunkt bei den Vorträgen über Zuschussgesuche bildeten jedoch Kulturprojekte. So erfahren wir beispielsweise, dass Hitler 1937/38 zum Neubau des Operettentheaters am Gärtnerplatz in München 1 Million beisteuerte⁹¹ und bei der Umgestaltung des Münchener Künstlerhauses mit 1 750 000 RM nahezu die Gesamtkosten übernahm⁹². In Augsburg förderte er den Umbau des Stadttheaters und den Neubau einer Stadthalle in den Jahren 1937 bis 1940 mit insgesamt knapp 1,9 Millionen, nebst Zuschüssen zu den laufenden Kosten von jährlich 100 000 RM⁹³. Die Erneuerung des Grabmals für Heinrich den Löwen im Braunschweiger Dom und die Domrestaurierung übernahm er mit einer halben Million in voller Höhe⁹⁴. 1937 gab er 200 000 Mark für die Restaurierung der Burg Trifels in der Pfalz, bewilligte gleichzeitig »jährlich 100 000 für die pfälzischen Burgen« und überdies 100 000 für den Erhalt der Altstadt von Rothenburg ob der Tauber, letzteres mit dem Zusatz: »weitere Zahlungen später möglich«⁹⁵. Dem Propagandaministerium verwehrte er Einblick in die Verwendungsnachweise für die regulären Etatmittel der Bayreuther Festspiele, die er außerdem aus eigenen Mitteln bezuschusste⁹⁶. Übrigens bestand er gegenüber dem Finanzminister auch darauf, dass Spenden der Wirtschaft für wissenschaftliche und kulturelle Zwecke steuerlich absetzbar blieben, »damit die für nationale und gemeinnützige Aufgaben unentbehrlichen Quellen nicht versiegen«⁹⁷. Dem Kammersänger Wilhelm Rode (1887–1959) gewährte er 1936 wegen »Einkommenseinbußen« infolge seiner Berufung zum Generalintendanten des Deutschen Opernhauses Berlin eine Beihilfe von 20 000 RM, Anfang 1938 noch einmal 10 000 RM zur Abgeltung einer Steuerschuld beim österreichischen Fiskus⁹⁸. Einer Kulturförderung spezieller Art erfreute sich der deutsch-schweizerische Schriftsteller, Historiker und Publizist Hermann Stegemann (1870–1945). Dessen zwischen 1917 und 1921 in vier Bänden erschienenes Werk »Geschichte des Krieges« schätzte Hitler sehr, und er favorisierte zunächst die Verleihung einer Honorarprofessur in Berlin. Als sich diese Absicht seines Alters und der angegriffenen Gesundheit wegen zerschlug, ließ er zwischen 1936 und 1940 – als Stegemanns anfängliche Bewunderung des Nationalsozialismus schon in kritische Distanz umgeschlagen war – 50 000 Exemplare für insgesamt

91 ARH III, FV 536*, 553*; ARH IV, FV 24*.

92 ARH III, FV 536*; ARH IV, FV 12*, 178*, 297*.

93 ARH IV, FV 466*; ARH V, FV 296*, 347*; ARH VI, FV 99*; ARH VII, FV 20*.

94 ARH II/2, FV 766*; ARH III, FV 193*, 213*; ARH V, FV 27*.

95 ARH IV, FV 127*, 289*; vgl. ARH V, FV 48*, 139*.

96 ARH II/2, FV 83*, 545*.

97 ARH III, FV 118*, 126*. Die steuerliche Absetzbarkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe wurde hingegen 1939 gestrichen; s. Friedrich Hartmannsgruber: Die Kirchensteuer unter dem Nationalsozialismus. Reformen, Revisionen und verfehlte Ziele, in: Bernhard Löffler/ Karsten Ruppert (Hg.), Religiöse Prägung und politische Ordnung in der Neuzeit. Festschrift für Winfried Becker zum 65. Geburtstag, Köln [u.a.] 2006 (= Passauer Historische Forschungen, Bd. 15), S. 441–482, hier S. 477f.

98 ARH III, FV 152*; ARH V, FV 13*.

600 000 RM zur Verteilung an den Schulen anschaffen⁹⁹. Auch den Ankauf eines antiken Replikats der berühmten Statue des Diskuswerfers von Myron aus dem Privatbesitz einer römischen Adelsfamilie autorisierte Hitler persönlich. Jedoch wurden die Verhandlungen so vertraulich abgewickelt, dass nach dem Krieg die Eigentumsfrage – hier unberechtigt – ins Zwielicht geriet und die Statue aus der Münchener Glyptothek, wo sie seit dem »Tag der Deutschen Kunst« 1938 ausgestellt war, wieder nach Italien rücküberführt werden musste¹⁰⁰.

Beispiele dieser Art, wie hier in einer kleinen Auswahl vorgestellt, ließen sich tendenziell beliebig vermehren. Sie sollten nur einen Eindruck von dem vermitteln, was eingangs über die »Führervorträge« allgemein gesagt wurde: dass nämlich diese Quellenart einerseits sehr disparat ist, sich jeder Kategorisierung entzieht, vergleichbar einem abstrakten Mosaikbild mit tausenden kleinsten vielfarbigem Steinchen, andererseits eben dadurch aber auch offen für vielfältigste Fragestellungen, eine Fundgrube für manch überraschende Einsicht.

99 ARH II/2, FV 420*, 683*, 695*, 770*; ARH III, FV 138*, 262*, 278*; ARH IV, FV 222*, 455*; ARH V, FV 304*. Vgl. *Hans Stubbemann*: Hermann Stegemann als politischer Journalist, Würzburg-Aumühle 1940 (= Führende Männer der Presse aus Vergangenheit und Gegenwart, Bd. 2) (vorher phil. Diss. München 1938); *Albrecht Bamler*: Der Publizist und Schriftsteller Hermann Stegemann (1870–1945). Seine Wandlung vom linksliberalen Journalisten zum deutschnationalen Publizisten, Frankfurt am Main 1989, S. 224f., 244–251 (ohne Erwähnung der Förderung durch Hitler).

100 ARH IV, FV 506*; ARH V, FV 169*, 190*, 294*, 343*, 352*, 593*. Näheres bei *Hajo Bernett*: Der Diskuswerfer des Myron. Geschicke eines Idols in den Wechselfällen der Politik, in: *Stadion* 17 (1991), S. 27–51.

HORST MÖLLER

Von der konstitutionellen Monarchie
zur parlamentarischen Demokratie:
Petitionsrecht in der Weimarer Verfassung
und im Bonner Grundgesetz

I. Vorgeschichte: 19. Jahrhundert

Das moderne Petitionsrecht ist keine Erfindung der parlamentarischen Demokratie, sondern war bereits in einigen Verfassungen des frühen Konstitutionalismus verankert. Das Petitionsrecht wurzelt in den mittelalterlichen und frühneuzeitlichen ständischen Beschwerderechten, also dem Supplikationswesen, das Helmut Neuhaus in seinem grundlegenden Werk »Reichstag und Supplikationsausschuß« (1977) untersucht hat. Im frühen 19. Jahrhundert wurde das bis dahin übliche Wort »Supplikation« durch Petition ersetzt. Das früheste moderne Beispiel findet sich in der Bill of Rights von 1689. Schon Friedrich der Große erklärte: »Jeder darf seine Bitten, Gesuche und Beschwerden eigenhändig bei mir vorbringen und der genauesten Erwägung sicher sein.« Und schließlich regelte auch das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (1794) individuelle Beschwerderechte (II 20 § 156)¹.

Einige Beispiele aus der Staatenwelt des Deutschen Bundes illustrieren die Entwicklung im frühen 19. Jahrhundert. Die Verfassung von Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5. Mai 1816 enthält im § 110 eine über das individuelle Anliegen hinausgehende Regelung, konnte sich doch ein Staatsbürger, der »ein Gebrechen [bemerkt], dessen Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint«, an den Landtag wenden². Die Verfassung des Großherzogtums Baden vom 22. August 1818 garantiert im § 67 Absatz 2 und 3 noch ein individuelles Beschwerderecht »einzelner Staatsbürger über Kränkung in ihren verfassungsmäßigen Gerechtsamen« an die Kammern³. Die Württembergische Verfassung von 1819 regelte das Beschwerderecht unter bestimmten Bedingungen in den §§ 36 bis 38

1 Vgl. Grundgesetz. Kommentar begr. v. *Theodor Maunz/Günter Dürig*, hg. v. *Roman Herzog/Rupert Scholz/Matthias Herdegen/Hans H. Klein*, Bd. 1 ff. [Loseblatt-Ausgabe], hier Bd. 3: Art. 17–28, *Hans H. Klein* (Bearb.), [Kommentar zu] Art. 17 (2005/2011), S. 9–11, Rn. 4f. Dort, S. 3–5, auch das (fast ausschließlich juristische) Spezialschrifttum.

2 *Michael Kotulla* (Hg.): Thüringische Verfassungskunden. Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute, Heidelberg [u. a.] 2015, Nr. 13, S. 811–832, hier S. 828.

3 *Ernst Rudolf Huber* (Hg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850, Stuttgart [u. a.] ³1978, Nr. 54, S. 172–186, hier S. 181.

und auch in der Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern vom 26. Mai 1818 findet sich in der Präambel sowie im Abschnitt X § 5 ein Beschwerderecht der »aus allen Klassen der im Staate ansässigen Staatsbürger« hervorgehenden »Standschaft [...] wegen verletzter verfassungsmäßiger Rechte« sowie in Abschnitt VII § 21 jedes einzelnen Staatsbürgers an die Stände-Versammlung über »Verletzung der constitutionellen Rechte«. Auch wurde zur Prüfung ein eigener Ausschuss eingesetzt⁴. Schon diese Beispiele zeigen unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten des Petitionsrechts.

Im Rotteck-Welckerschen Staatslexikon, dem Grundwerk des deutschen Liberalismus, behandelte Karl Welcker ausführlich das Petitionsrecht und erklärte:

»Das Petitionsrecht ist, wie man es in England längst anerkannt, eins der wichtigsten Verfassungsrechte der Bürger und der Stände, ein wesentlicher Bestandtheil eines lebendigen, gesunden und freien Staatsorganismus. Die wichtige Theorie desselben aber wurde im neuern deutschen Staatsrecht durch ängstliche, der Freiheit ungünstige Rücksichten und durch Polizeibeschränkungen der natürlichen Rechte noch vielfach in Schatten gestellt und verkümmert.«⁵

Die partielle Infragestellung dieses altliberalen Rechts durch Beschlüsse des Deutschen Bundes während der Restauration irritierte in den 1850er Jahren auch einen der frühen Theoretiker der modernen Repräsentativverfassungen, Robert von Mohl. Es überraschte ihn, dass man das staatsbürgerliche Petitionsrecht neuerlich diskutierte, obwohl es schon seit Jahrzehnten praktiziert würde und es sich von selbst verstehe⁶. Mohl behandelte ausschließlich das Petitionsrecht des Einzelnen und der Körperschaften an die Stände, also ständisch-repräsentative Organe, und nicht an Regierungen. Er unterschied allerdings Petitionsrecht vom Beschwerderecht. Petitionen sind Bitten von Einzelnen oder Mehreren; aus dem Begriff der Bitte folgte juristisch kein Anspruch des Petenten und keine Pflicht des Adressaten, nicht einmal das Recht auf Beantwortung.

Diese Abgrenzungen gelten auch für das hier zu behandelnde Petitionsrecht der Staatsbürger an die demokratisch gewählten Parlamente der Weimarer Republik und der Bundesrepublik Deutschland – allerdings mit noch zu nennenden wesentlichen Unterschieden. Und noch etwas ist bemerkenswert: Die beiden parlamentarischen Verfassungen des 20. Jahrhunderts folgten mit aufschlussreicher Selbstverständlichkeit der Tradition der konstitutionellen Vorgänger.

4 Ebd., Nr. 55, S. 187–221, hier S. 191 f. (Württemberg); Nr. 53, S. 155–172, hier S. 156, 171, 168 (Bayern).

5 [Karl] Welcker: Petition, in: Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände. In Verbindung mit vielen der angesehensten Publicisten Deutschlands hg. v. Karl von Rotteck u. Karl Welcker, Bd. 1–14, Leipzig 1856–1866, hier Bd. 11 (1864), S. 459–472, das Zit. S. 459 (Textauszeichnung nicht übernommen).

6 Robert von Mohl: Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte in constitutionellen Staaten. Ueber Bestreitung bisher feststehender Grundsätze, in: Ders., Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1: Staatsrecht und Völkerrecht, Tübingen 1860 (ND Graz 1962), S. 222–280, hier S. 223.

Ganz offensichtlich bildete das Petitionsrecht im Vormärz ein Mittel, politische Debatten in Gang zu setzen und Auseinandersetzungen zu führen. Hieraus erklären sich während der Restaurationsphase die von Welcker und Mohl beklagten Restriktionen, die andererseits nicht lange anhielten, weil die Revolutionen 1848/49 kurz-, dann aber auch mittelfristig neue politische Spielräume erschlossen. Dadurch gewannen Petitionen neue Bedeutung für die politische Meinungsbildung und die Vertretung von Gruppeninteressen.

Die von der Frankfurter Paulskirche beschlossene Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 wurde wegweisend für das Petitionsrecht bis zur Weimarer Verfassung und dem Bonner Grundgesetz. Abschnitt VI Artikel VII § 159 Abs. 1 und 2 der Paulskirchen-Verfassung sieht vor: »Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als von Corporationen und von Mehreren im Vereine ausgeübt werden; beim Heer und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disciplinarvorschriften bestimmen.«⁷ Wie populär das Petitionsrecht schon damals war, ergibt sich aus der Zahl. Allein die Piusvereine haben 1 142 Petitionen mit 273 000 Unterschriften an die Nationalversammlung gerichtet, wie Franz Schnabel errechnet hat⁸. Nach Schätzungen reichten die neu entstandenen politischen Vereine und Gruppierungen während der Verfassungsberatungen zwischen 17 000 und 25 000 Petitionen bei der Nationalversammlung ein – nach dem Urteil von Dietmar Willoweit ein Beleg für »die Macht des demokratischen Gedankens in der Mitte des 19. Jahrhunderts«⁹.

Die Preußische Verfassung von 1850, die mit Ausnahme des in der öffentlichen und historischen Wahrnehmung dominierenden Drei-Klassen-Wahlrechts tatsächlich eine ganze Reihe fortschrittlicher und rechtsstaatlicher Grundsätze enthielt, sah in Artikel 32 vor: »Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen [!] sind nur Behörden und Korporationen gestattet.«¹⁰ Die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 enthält ebenfalls ein Petitionsrecht, doch ist es vergleichsweise lapidar und beiläufig formuliert. In Artikel 23 heißt es: »Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathen resp. Reichskanzler zu überweisen.«¹¹ Das Petitionsrecht wurde offenbar als so selbstverständlich vorausgesetzt, dass der Verfassungsgeber diese indirekte Erwähnung als ausreichend ansah.

7 Huber (Hg.), Dokumente Bd. 1 (wie Anm. 3), Nr. 108, S. 375–399, hier S. 392.

8 Vgl. Manfred Botzenhart: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850, Düsseldorf 1977 (= Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus, o. N.), S. 336, Anm. 60. Zum Verfahren ebd., S. 486.

9 Dietmar Willoweit: Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, München⁵2005, S. 302.

10 Text in: Huber (Hg.), Dokumente Bd. 1 (wie Anm. 3), Nr. 194, S. 501–514, hier S. 504.

11 Ernst Rudolf Huber (Hg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2: Deutsche Verfassungsdokumente 1851–1900, Stuttgart [u. a.]³1986, Nr. 261, S. 384–402, hier S. 390.

So konstatierte Georg Jellinek summarisch, der Einzelne könne sich aufgrund des Petitionsrechts »namentlich an die Kammern« wenden, um diese in die Lage zu versetzen, »zum Schutze individuellen Rechtes Beschlüsse gegenüber der Regierung zu fassen«. In dieser Form sah Jellinek offensichtlich das Petitionsrecht als Ermächtigung für regierungskritische Parlamentsbeschlüsse, also gewissermaßen als Verstärkung parlamentarischer Kompetenz zur Wahrung individueller Rechte an. Allerdings betonte er die unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeit des Petitionsrechts: »Es kann bloß als Ausfluß der individuellen Freiheitssphäre gedacht sein, derart, daß seine Ausübung nicht bestraft oder verboten werden kann. Es kann aber auch positive Ansprüche in sich schließen, indem die Kammern verpflichtet sind, die Petition zu untersuchen und über sie Beschuß zu fassen.«¹²

Solche Differenzen ergaben sich aus dem föderativen Charakter des Deutschen Reiches, die in den einzelstaatlichen Verfassungen voneinander abweichende Regelungen zuließen. So sind die von Jellinek erwähnten »positiven Ansprüche« des einzelnen Staatsbürgers während des Bismarck-Reichs beispielsweise in den Verfassungen Bayerns und Sachsens aufgeführt.

Eine spezifische politische Bedeutung gewannen Petitionen während des Ersten Weltkriegs, weil zwar die öffentliche Debatte über Kriegsziele, Kriegsführung etc. durch die Zensur unterbunden bzw. gelenkt wurde, doch Eingaben an den Reichstag dort Debatten auslösen konnten. Allerdings kamen sie nicht zwangsläufig aus oppositionellen Kreisen, sondern zum Teil von alldutsch und imperialistisch orientierten Wirtschaftsverbänden, die der Industrielle Alfred Hugenberg und Justizrat Heinrich Claß anführten. Deren imperialistische Kriegsziele unterstützte die sog. Intellektuelleneingabe vom 8. Juli 1915, die 1347 Persönlichkeiten unterzeichneten, darunter 352 Professoren – unter ihnen die Historiker Georg von Below, Heinrich Finke, Otto Hintze, Erich Marcks, die Juristen Otto von Gierke und Heinrich Triepel. Dagegen richtete sich die der außenpolitisch gemäßigeren Politik des Reichskanzlers Theobald von Bethmann-Hollweg zuneigende Gruppe um den Historiker Hans Delbrück, dessen Petition ebenfalls eine Reihe bedeutender Gelehrter unterschrieben, darunter die Soziologen Max Weber und Ferdinand Tönnies, die Theologen Adolf von Harnack und Ernst Troeltsch, die Nationalökonom Lujo Brentano und Gustav von Schmoller, aber auch Industrielle wie Robert Bosch und Karl Friedrich von Siemens sowie zahlreiche Diplomaten¹³.

12 Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre, ND des 5. Neudrucks der 3. Aufl. [1928], Bad Homburg v.d.Höhe/Berlin/Zürich 1966, S. 794.

13 Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 5: Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung 1914–1919, Stuttgart [u. a.] 1978, S. 228 ff., hier insbes. S. 231 ff.

II. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919

Die Weimarer Reichsverfassung vom 14. August 1919 garantiert das Petitionsrecht in Artikel 126 als Grundrecht aller Staatsbürger und betont damit seine rechtsstaatliche Unverzichtbarkeit: »Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.«¹⁴ Hier wird die an die Paulskirchen-Verfassung angelehnte Formulierung des Petitionsrechts deutlich allgemeiner und prinzipieller interpretiert als im Frühliberalismus, zum einen, weil es als Grundrecht durch Verfassungsänderungen nicht revozierbar ist, zum anderen weil es sich sowohl an den Reichstag als auch an die zuständigen Behörden richten kann und zugleich das Beschwerderecht einschließt. Das Petitionsrecht ist »ein subjektives öffentliches Recht, dem eine Pflicht der Behörden und der Volksvertretung entspricht zur Entgegennahme, Erledigung und Bescheidung der Petition«¹⁵. Diese Verfassungsinterpretation von Fritz Stier-Somlo enthält die weitestmögliche Auslegung des Artikels, in dem von »Erledigung und Bescheidung« nicht die Rede ist, was jedoch der Verfassungspraxis entsprach. Der Artikel selbst war bereits im § 23 des Verfassungsentwurfs enthalten, den Hugo Preuss am 20. Januar 1919 vorgelegt hatte¹⁶. Der Text wurde später lediglich um den erläuternden Satz ergänzt, dass das Petitionsrecht sowohl von einzelnen als auch von Gruppen ausgeübt werden könne, blieb aber auf deutsche Staatsbürger beschränkt.

Wie selbstverständlich das Petitionsrecht 1919 bereits war, belegen die Beratungen des 8. Ausschusses, des Verfassungsausschusses der Weimarer Nationalversammlung: Der einschlägige Verfassungsartikel des Entwurfs wurde anders als die Mehrzahl der Vorlagen »ohne Debatte angenommen«¹⁷. Und wie zuvor die Reichsregierung, verzichtete auch das Plenum der Nationalversammlung auf eine Diskussion des Petitionsrechts, obwohl die heftige Debatte über die Grundrechte die Verfassung fast hätte scheitern lassen und Hugo Preuss deshalb empfohlen hatte, sie erst einmal zurückzustellen. Und tatsächlich wurden zahlreiche andere Grundrechtsfragen ausführlich behandelt, die eher in der einfachen

14 *Ernst Rudolf Huber* (Hg): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 4: Deutsche Verfassungsdokumente 1919–1933, Stuttgart/Berlin/Köln 1992, Nr. 157, S. 151–179, hier S. 169.

15 *Fritz Stier-Somlo*: Übersicht über die Zuständigkeit des Deutschen Reichstages, in: *Gerhard Anschütz/Richard Thoma* (Hg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 407–413, hier S. 408.

16 Text in: *Heinrich Triepel*: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, Tübingen 1931, Nr. 10, S. 10–15, hier S. 12.

17 Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. Nr. 391: Bericht des [8.] Verfassungsausschusses, Berlin 1920, S. 381.

Gesetzgebung oder auf dem Verordnungswege hätten geregelt werden können, beispielsweise die Bekämpfung der Prostitution.

Auf der anderen Seite hatte schon die Nationalversammlung selbst eine wahre Flut von Petitionen zu behandeln. Die vielen Tausend Petitionen brachten den Vorsitzenden des Petitionsausschusses, den SPD-Abgeordneten Friedrich Thiele, schon kurz nach der Inkraftsetzung der Reichsverfassung am 16. August 1919 zu dem Aufschrei: »Man sollte in der Nationalversammlung nicht den Abdadeplatz für allerlei Gehirnenschutt sehen, sondern, wenn man an die Volksvertretung schreibt, sich überlegen, ob es Sinn und Verstand hat, was man fordert.« Die am 18. Dezember 1919 verabschiedete Aufstellung der vom Petitionsausschuss bearbeiteten Petitionen brachte es auf die stattliche Zahl von 1807¹⁸, wobei aber gemäß der Geschäftsordnung schon eine sehr große Zahl als nicht bearbeitungswürdig unter den Tisch gefallen war.

Da die Weimarer Republik ebenfalls ein föderativer Staat blieb, wenngleich mit deutlicher Verminderung der Länderrechte im Vergleich zu den einzelstaatlichen Kompetenzen der Bismarck-Verfassung, enthielten auch die Landesverfassungen je spezifische Regelungen, die hier aber nicht in extenso behandelt werden können. Ich begnüge mich deshalb mit dem Hinweis auf die Preußische Verfassung von 1920. Ihr Artikel 27 regelte das Petitionsrecht folgendermaßen: »Der Landtag kann an ihn gerichtete Eingaben dem Staatsministerium überweisen und von diesem Auskunft über eingegangene Bitten und Beschwerden verlangen.«¹⁹ Diese Formulierung ging infolge der Auskunftspflicht des Preußischen Staatsministeriums gegenüber dem Landtag deutlich über die rechtsrechtliche Fassung hinaus und begründete insofern zusätzlich ein parlamentarisches Kontrollrecht, allerdings kein Entscheidungsrecht über die exekutive Behandlung von Petitionen²⁰. In der durch die Geschäftsordnungen geregelten Verfassungspraxis unterschied sich jedoch das Verfahren im Reich und in Preußen kaum noch.

Die politische Bedeutung des Petitionsrechts gewann in der Weimarer Verfassungsordnung sowohl auf Reichs- wie auf Landesebene spezifische Auswirkungen durch die Interessenverbände. Da nicht nur einzelne, sondern auch Gruppen Petitionsrecht besaßen, nutzten Interessenverbände diese Möglichkeit zur vorparlamentarischen Einwirkung auf die Gesetzgebung; ihren Petitionen folgte oftmals die erbetene Anhörung in den Ausschüssen. So betonte der sozialdemokratische Preußische Ministerpräsident Otto Braun am 22. Juni 1922 im Landtag, die Anhörung von Verbänden bei der Vorbereitung und parlamentarischen Beratung von Gesetzesvorlagen widerspreche keineswegs den Prinzipien

18 *Wilhelm Ziegler*: Die Deutsche Nationalversammlung 1919/1920 und ihr Verfassungswerk, Berlin 1932, S. 208.

19 Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920, in: Preußische Gesetzsammlung 1920, Nr. 12003, S. 543–558, hier S. 548.

20 *Horst Möller*: Parlamentarismus in Preußen 1919–1932, Düsseldorf 1985 (= Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus, o.N.), S. 208.

der parlamentarischen Demokratie. Doch nicht nur Wirtschaftsverbände, sondern auch Betriebsräte nutzten die Petitionen zur Interessenvertretung. Wenn nötig, wurden solche Eingaben auch in den zuständigen Parlamentsausschüssen behandelt. Einen besonderen Fall stellten Petitionen mit finanziellen Folgewirkungen dar, die normalerweise umgehend vom Finanzminister abgelehnt wurden²¹. Im Übrigen besaßen im Reich wie in Preußen Industrie- und Handelskammern das Recht, die »Gesamtinteressen der Handels- und Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen, insbesondere die Behörden durch Mitteilungen, Anträge und Gutachten zu unterstützen«²².

Die Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924 ging sogar noch darüber hinaus. Gemäß § 11 konnte der zuständige Fachminister Abordnungen (Deputationen) empfangen, in Ausnahmefällen sogar der Reichskanzler. In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien regelte der § 20 die Beratung von Petitionen. Der Präsident des Reichstags überwies Petitionen an den zuständigen Ausschuss; wenn dieser darum ersuchte, musste ein Regierungsbeauftragter bestellt werden, über das Ergebnis der Ausschussberatungen wurde das Plenum des Reichstags informiert²³. Außerdem regelte die Geschäftsordnung des Reichstags vom 12. Dezember 1922 in den Paragraphen 63 und 64 die Behandlung der Petitionen²⁴. Es existierte aufgrund der Geschäftsordnung eine Pflicht des Reichstags zur vorschriftsmäßigen Behandlung der Petitionen, also eine »Erledigungspflicht«. Allerdings debattierte der Reichstag nur auf Antrag des Petitionsausschusses bzw. von mindestens 30 Abgeordneten über die vom Ausschuss regelmäßig vorgelegten Berichte. Dem Petenten wurde anschließend die Beschlussfassung zugeleitet, wobei auch der Ausschussbericht mitgeteilt werden konnte (§§ 63–66). Dieses Verfahren ging also deutlich über die altliberalen Regelungen hinaus, die keine derartige Selbstverpflichtung kannten.

Die Einwirkungsmöglichkeiten von Verbänden entsprachen dem Strukturwandel des Parlamentarismus infolge des demokratischen Wahlrechts. Die Heterogenität der Gesellschaft, die das Parlament gemäß der von Rudolf Smend formulierten Integrationslehre ausgleichen sollte, spiegelte sich sowohl in den Parteien als auch den Interessenverbänden, die ihre ökonomischen und sozialen Anliegen in das Parlament hineintrugen.

Die heutige Debatte über die Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung könnte zu dem Schluss führen, die Weimarer Verfassung habe im Petitionsrecht eine solche Partizipation beabsichtigt. Diese Frage war damals jedoch umstritten. Während ein Teil der Staatsrechtslehrer in diese Richtung

21 Ebd., S. 421, 461.

22 Handbuch über den Preußischen Staat. Herausgegeben vom Preußischen Staatsministerium für das Jahr 1928 (Jg. 134), Berlin o. J. (1928), S. 166.

23 *Fritz Poetzsch*: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1920 bis 31. Dezember 1924), in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 13 (1925), S. 1–248, hier S. 175 (Geschäftsordnung der Reichsregierung, § 11) u. S. 183 (Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, § 20).

24 Text in: *Triepel*, Quellensammlung (wie Anm. 16), Nr. 73, S. 176–189, hier S. 183.

argumentierte, vertrat ein anderer die Auffassung, das Petitionsrecht sei kein staatsbürgerliches, sondern ein bürgerliches Recht, es stehe als solches folglich auch Ausländern zu, wie Gerhard Anschütz meinte²⁵. Im Gegensatz dazu bemerkte Carl Schmitt, das Petitionsrecht sei »richtiger Auffassung nach ein Staatsbürger- und kein allgemeines Menschenrecht«²⁶. Die beiden konträren Interpretationsrichtungen bezogen sich auf die deutsche Verfassungstradition, die ursprünglich das Petitionsrecht als »Rechtsschutzersatz« des Staatsbürgers ansah, um seine individuellen Interessen durchsetzen zu können²⁷. Demgegenüber entspricht die Deutung als staatsbürgerliches Recht eher der politischen Be- tonung demokratischer Mitbestimmung. In dieser Form könnte es dem Volksbegehrten an die Seite gestellt werden, obwohl dieses verfassungssystematisch kein Grundrecht ist. In der praktischen Ausübung erstreckte sich das Petitionsrecht keineswegs nur auf die Geltendmachung individueller Rechte, sondern oftmals auf Fragen von allgemeinem Interesse oder politische Ziele größerer gesellschaftlicher Gruppen. Und selbstverständlich wurde mithilfe von Petitionen der Versuch gemacht, direkt auf Abgeordnete einzuwirken, insbesondere natürlich auf solche der eigenen Regionen oder sozialökonomischen Schicht.²⁸ Verfassungsrechtlich aber besaßen – und besitzen – die Abgeordneten ein freies Mandat, waren also an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, was die Aufnahme von Interessen oder Anregungen jedoch nicht ausschloss.

III. Petitionsrecht im Bonner Grundgesetz

Auch das Grundgesetz garantiert im Artikel 17 das Petitionsrecht: »Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.« Diese Formulierung entspricht fast wortgleich der verfassungsrechtlichen Normierung von 1919, substantiell sind beide Artikel identisch. Und ganz ähnlich wie in Weimar betrachteten die Mitglieder des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee bzw. des Parlamentarischen Rates in Bonn 1948/49 das Petitionsrecht prinzipiell als selbstverständlich. Anders als die Weimarer Nationalversammlung und ihr Verfassungsausschuss wurde aber doch über die Formulierung des einschlägigen Artikels diskutiert. Dabei beriet der Parlamentarische Rat auf der Grundlage des Entwurfs des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, der das Petitionsrecht ebenfalls unter den Grundrechten auf-

25 *Gerhard Anschütz*: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 4. Bearbeitung, Berlin ¹⁴1933, S. 581 (Kommentar zu Art. 126 WV).

26 *Carl Schmitt*: Verfassungslehre, Berlin ⁵1970 [zuerst 1928], S. 169.

27 *Christoph Gusy*: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997, S. 320.

28 Vgl. etwa *Walther Lambach*: Die Herrschaft der Fünfhundert. Ein Bild des parlamentarischen Lebens im neuen Deutschland, Hamburg/Berlin 1926, S. 85.

führte. Der vom vorbereitenden Unterausschuss vorgelegte Entwurf des Artikels wurde nicht weiter diskutiert, sondern nur geringfügig ergänzt. Der Beschluss von Herrenchiemsee lautete schließlich: »Jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Anträgen oder Beschwerden an die Behörden oder an die gesetzgebenden Körperschaften zu wenden.«²⁹

Der Parlamentarische Rat entschied sich vor allem für zwei Ergänzungen, nämlich »in Gemeinschaft mit anderen« und »an die zuständigen Stellen« statt »Behörden«. Beabsichtigt waren also Erweiterungen des Petitionsrechts auf Gruppen und Organisationen sowie weitere Ansprechpartner, da der Berichterstatter für diesen Artikel ausdrücklich die UN als möglichen Adressaten von Petitionen nannte³⁰, also nicht allein innerdeutsche Behörden. Das war insofern bemerkenswert, als damit das innerdeutsche Verfassungsrecht in einen internationalen multi- bzw. zwischenstaatlichen Rahmen gestellt wurde. Doch war dies umstritten. Während der sozialdemokratische Hessische Justizminister Georg August Zinn sagte, genau das habe er seinen Richtern verboten, plädierte der ebenfalls sozialdemokratische Politikwissenschaftler und frühere Reichstagsabgeordnete Ludwig Bergsträsser dafür, niemandem zu »verbieten, sich an internationale Körperschaften, etwa das Internationale Arbeitsamt, zu wenden. Nach den Erfahrungen in der Hitlerzeit erscheint eine solche Festlegung nicht überflüssig«³¹.

Intensiv diskutiert wurde der Artikel in der 6. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen im Parlamentarischen Rat am 5. Oktober 1948, in dem es nochmals um die internationale Ausdehnung des Adressatenkreises von Petitionen ging. Der vorsitzende Staatsrechtslehrer Hermann von Mangoldt (CDU) bezweifelte angesichts der Überlastung der Vereinten Nationen, dass die Internationalisierung eine große praktische Bedeutung habe, es sei denn, ein Mitgliedsland mache sich die Petition zu eigen. Auch äußerte er staatsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Gewährleistung innerstaatlichen Rechts nach außen. Theodor Heuss fand diese Internationalisierung des nationalen Petitionsrechts »ganz töricht« – abgesehen davon könne jeder Briefe schreiben, an wen er wolle, auch an die Vereinten Nationen. Nachdem der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei,

29 Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung v. *Kurt G. Wernicke* u. *Hans Booms*, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. v. *Peter Bucher*, Boppard am Rhein 1981, Nr. 6 (Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Bericht des Unterausschusses I), S. 189–232, hier S. 214 ff. (Grundrechte), S. 223 (Art. K); Nr. 14 (Verfassungsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948), S. 504–630, hier S. 581 (Art. 10).

30 Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von *Rupert Schick* und *Friedrich P. Kahnenberg*, Bd. 5/I: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearb. v. *Eberhard Pikart* und *Wolfram Werner*, Boppard am Rhein 1993, Nr. 3, S. 15–27 (Katalog der Grundrechte, Anregungen von Dr. Bergsträsser als Berichterstatter, 21. September 1948), hier S. 24 (Art. 23).

31 Ebd., Nr. 4, S. 28–61 (3. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 21. September 1948), hier S. 55.

Anton Pfeiffer, über praktische Erfahrungen und von außen kommende weitere Vorschläge berichtet hatte, diskutierte der Ausschuss vornehmlich redaktionelle und stilistische Fragen, wobei Theodor Heuss auf die substantielle Übereinstimmung mit der Weimarer Verfassung verwies und sich dagegen verwahrte, die Volksvertretung unter die »zuständigen Stellen« zu subsumieren. Jedenfalls beließ man es bei der ebenso vagen wie weiten Fassung »an die zuständigen Stellen«³². Es blieb also eine Auslegungsfrage, wie international das Petitionsrecht zu interpretieren sei. Eine Arabeske blieb der spätere Einwand des sozialdemokratischen Journalisten und Abgeordneten Hans Wunderlich, der für Streichung des Petitionsrechts plädierte, weil es historisch überholt sei, was die CDU-Abgeordnete Helene Weber unwidersprochen mit den Worten kommentierte: »Er hat nicht begriffen, was wir wollen.«³³ Im Plenum wurde schließlich lediglich das Wort »Jeder« durch »Jedermann« ersetzt.

»Petition ist jeder [...] formlose Antrag an eine staatliche Stelle, etwas Bestimmtes zu tun oder zu unterlassen. Sie ist nicht an Fristen gebunden und kann praktisch alle möglichen Vorkommnisse oder Gegebenheiten zum Gegenstand haben.« So lautet die allgemeinste Definition³⁴.

Der Unterausschuss des Parlamentarischen Rates befasste sich außerdem mit der Frage, ob ein eigener Ausschuss für Eingaben zu errichten sei. Diese Frage wurde in der bereits bestehenden parlamentarischen Tradition bejaht und damit naturgemäß der Vorläufer für den späteren Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gebildet. Es ging darum, sowohl die Würde des Petenten durch eingehende Prüfung zu achten, als auch wertvolles Material zu sichern. Theodor Heuss kommentierte die Notwendigkeit eines solchen Ausschusses sarkastisch: »Ich kenne das ›wertvolle Material‹ nicht, aber bei aller Wertschätzung der Demokratie kann ich doch sagen: Ich bin sehr lange im Petitionsausschuß des Reichstags gewesen. Da ist einem soviel Dreck ins Haus geschickt worden, dass ich keineswegs dafür sein würde, hier nun über jede Eingabe, die kommen wird, berichten zu lassen. Das müssen wir den Herren in dem Unterausschuß schon überlassen. Wir wollen doch nicht als Petitionsausschuß nebenher noch Querulanten ausbilden.« Es wurde beschlossen, einen Unterausschuss zu bilden, in dem nicht nur Herren saßen, sondern der aus Helene Weber und Fritz Eberhard bestand³⁵.

32 Ebd., Nr. 7, S. 117–155 (6. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 5. Oktober 1948), hier S. 137–141. Endgültige Fassung ebd., Bd. 5/II: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearb. v. Eberhard Pikart und Wolfram Werner, Boppard am Rhein 1993, Nr. 42, S. 910–953 (32. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 11. Januar 1949), hier S. 949 (Art. 20).

33 Ebd., Nr. 33, S. 712–770 (26. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 30. November 1948), hier S. 723.

34 Dieter Hesselberger unter Mitarbeit von Helmut Nörenberg: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, Neuwied 1988, S. 151.

35 Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 5/I (wie Anm. 30), Nr. 7, S. 117–155 (6. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 5. Oktober 1948), hier S. 147.

Außerdem beschloss der Deutsche Bundestag später ein Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, dessen letzte Fassung am 19. Juli 1975 in Kraft trat und vor allem in § 1 eine recht weitgehende Regelung enthielt. Demzufolge wurden die Bundesregierung und die Behörden des Bundes verpflichtet, dem Petitionsausschuss Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gewähren. Diese Ermächtigung darf dem Petitionsausschuss nur verweigert werden, wenn gesetzliche Geheimhaltungspflicht besteht oder sonstige zwingende Geheimhaltungsgründe vorliegen, die jedoch eigens begründet werden müssen³⁶. Es folgten später »Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden vom 8. März 1989«, die sog. Verfahrensgrundsätze, die mehrfach redaktionell geändert wurden³⁷.

Die schon durch Robert von Mohl betonte Unterscheidung von Bitten und Beschwerden findet sich also auch im Grundgesetz, wobei der Begriff ›Bitten‹ insofern nicht ganz zutreffend ist, weil der Bürger ein Petitionsrecht besitzt. Beschwerden sind rechtlich anders gewichtet, insofern sie sich gegen Maßnahmen oder Entscheidungen von Behörden richten. Die Befugnisse des Petitionsausschusses zur »Überprüfung von Beschwerden« regelt ein in Artikel 45c Grundgesetz (abgekürzt GG) vorgesehenes Gesetz.

Dieser Punkt garantiert also den Schutz des Bürgers, sodass dieser Teil des Petitionsrechts sich den Verwaltungsgerichtsverfahren zum Rechtsschutz annähert. Allerdings hat sich in der heutigen Praxis zugleich eine Annäherung an das Instrument des Volksbegehrens ergeben, weil zahlreiche Petitionen von Bürgerinitiativen und Naturschutzverbänden eingereicht werden, die ähnliche Inhalte haben, jedoch kein so aufwendiges Verfahren benötigen. Allerdings haben solche Petitionen keine rechtlich zwingenden Folgen wie es etwa im Falle eines erfolgreichen Volksbegehrens und eines anschließend ebenfalls erfolgreichen Volksentscheids gilt, dem der Gesetzgeber entsprechen muss. Demgegenüber steht es im Ermessen von Parlament und Regierung, Petitionen zu entsprechen oder nicht.

Das grundgesetzliche Petitionsrecht ist als Menschenrecht insofern umfassend, als jede natürliche Person es besitzt, auch Minderjährige, Entmündigte, Strafgefangene, Beamte. Juristische Personen können gemäß Artikel 19 Abs. 3 GG ein Petitionsrecht ausüben, wenn sie sich auf Grundrechte berufen können. Allerdings ist der Prozentsatz von Petitionen juristischer Personen – also von Organisationen und Verbänden – vergleichsweise gering, in der 16. Wahlperiode (abgekürzt WP) des Deutschen Bundestages 2005 bis 2009 betrug er bei-

36 Text: Grundgesetz-Kommentar (wie Anm. 1), Bd. 1: Texte. Art. 1–5, hier Abschnitt A 13.

37 Text: ebd., Bd. 3, [Kommentar zu] Art. 17, S. 73–84. Vgl. über die Verfahrensmodifikationen: *Werner Banse*: Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1973), S. 171–174; *Stefan Beck/Klaus A. Klang*: Anspruch und Wirklichkeit des Petitionswesens – neue Überlegungen zur Organisationsform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17 (1986), S. 49–64.

spielsweise nur 1,8 %, in den vorhergehenden lag er etwas höher, nie aber über 4,4 % (12. WP 1990–1994), in den ersten Wahlperioden in der Regel unter 3 %. Der Anteil von Sammelpetitionen lag etwas höher, nie jedoch über 7,2 %, wobei die höchsten Prozentsätze in den ersten Wahlperioden nach der Wiedervereinigung erreicht wurden und zum größten Teil aus den neuen Bundesländern kamen. Interessant ist, dass regelmäßig die Zahl der männlichen Petenten nahezu doppelt so hoch war wie die der weiblichen, in der 16. Wahlperiode mit 66,5 gegenüber 25,9 % sogar deutlich darüber.

Die Gesamtzahl der Petitionen ist beträchtlich und hat sich zwischenzeitlicher Tiefs seit 1949 zeitweilig deutlich erhöht, bevor sie in den letzten Jahren wieder zurückging. In der 1. Wahlperiode 1949 bis 1953 wurden ca. 27 200 Petitionen eingereicht, bis einschließlich der 6. Wahlperiode blieb die Zahl zwischen knapp 24 000 und gut 29 000 in etwa vergleichbar. Seit der 7. Wahlperiode jedoch verdoppelte sie sich 1972 bis 1976 auf über 49 000. Nach zwischenzeitlichem Rückgang in der 9. Wahlperiode 1980 bis 1983 stieg die Zahl der Petitionen stark an und erreichte in der 12. Wahlperiode, also der ersten seit der Wiedervereinigung 1990 bis 1994, fast 82 000. Seitdem verminderte sich die Zahl der Petitionen wieder und lag in der 16. Wahlperiode 2005 bis 2009 bei knapp 70 000³⁸. In den letzten Jahren blieb die Zahl der Petitionen in etwa gleich, 2016 bei 11 236, 2017 bei 11 507 jährlich. Dabei verteilten sie sich in den letzten Jahren zu etwa 18 % auf Arbeit und Soziales, 15 % auf Gesundheit und Inneres³⁹.

Die Mehrzahl der Petitionen wurde vom Petitionsausschuss geprüft. So betrug die Zahl in der 16. Wahlperiode (2005–2009) einschließlich der Überhänge aus der vorangehenden insgesamt 74 162, davon prüfte der Bundestag inhaltlich 58 257, 15 905 blieben aus formalen Gründen ohne parlamentarische Beratung. Entsprachen wurde den Petitionen in immerhin 10,5 % der Fälle, 43,3 % wurden abgewiesen. Der Rest verteilte sich auf verschiedene Wege der Weitergabe, davon der größte Teil, nämlich 41 %, wurde durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung usw. beschieden und ohne parlamentarische Beratung erledigt, insgesamt 4,5 % wurden mit unterschiedlichen Beschlüssen, darunter zur Erledigung, zur Berücksichtigung, zur Erwägung, an die Bundesregierung überwiesen⁴⁰. Allerdings gibt es auch Kritik am Umgang der Bundesregierung mit den Petitionen, für deren Behandlung größere Öffentlichkeit gefordert wird⁴¹.

38 Diese und die folgenden statistischen Angaben nach *Peter Schindler* (Bearb.): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. 3, Baden-Baden 1999, S. 3134, sowie: *Michael F. Feldkamp* (Bearb.): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011, S. 1421.

39 *Götz Hausding*: Nah dran am Alltag: Petitionen, in: Das Parlament Nr. 24 vom 11. Juni 2018, S. 6 = <http://epaper.das-parlament.de/2018/24/index.html#6> [letzter Zugriff: 8.2.2019].

40 *Feldkamp*, Datenhandbuch (wie Anm. 38), S. 1422.

41 So Erich Röper in einer Sachverständigen-Anhörung: *Erich Röper*: Bundestagsbeschlüsse in Petitionssachen: Plädoyer für mehr Öffentlichkeit und effektivere Umsetzung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (2016), S. 904–908.

IV. Fazit

Insgesamt unterliegt es keinem Zweifel, dass der Deutsche Bundestag seinem Verfassungsauftrag zur Behandlung von Petitionen korrekt Folge leistet und sie keineswegs bloß formal behandelt⁴². Petitionen sind also ein probates Instrument persönlicher Interessenwahrung und politischer Einflussnahme. Anders als im Vormärz besitzt der Petent ein Recht auf Bescheidung seiner Eingabe in angemessener Frist; entspricht sie nicht der verfassungsmäßigen Vorgabe, kann er eine sog. verwaltungsgerichtliche Leistungsklage erheben⁴³.

Anlässlich ihrer Wahl zur Ausschussvorsitzenden des 19. Bundestages erklärte die CDU-Abgeordnete Heike Brehmer im Januar 2018: »Kein anderer Ausschuss und kein anderes Gremium des Deutschen Bundestages ist so nah am Bürger wie der Petitionsausschuss.«⁴⁴

Das bestätigt auch die Präsenz des Petitionsausschusses in den neuen Medien. So veröffentlichte er während der 18. Wahlperiode im Jahr 2017 auf seiner Internetplattform 703 Petitionen, die insgesamt ca. 165 000 elektronische Mitunterzeichner hatten. Insgesamt 2,1 Millionen Nutzer besuchten 2017 die Internetseite des Petitionsausschusses. Bemerkenswert ist auch die große, Parteidistanz überschreitende Integrationsfähigkeit der 27 Mitglieder des Ausschusses, wie der Bericht des Ausschusses im Plenum des Deutschen Bundestages in der 233. Sitzung in der 18. Wahlperiode am 17. Mai 2017 dokumentiert. Hier befürwortete die Mehrzahl der Redner die Herabsetzung des Quorums von 50 000 Unterschriften, die nötig sind, damit die Petenten ihr Anliegen direkt und öffentlich beim Ausschuss vorbringen und erläutern können⁴⁵.

Schwieriger als die statistische Ebene ist die inhaltliche in der gebotenen Kürze darzustellen, weil die Anliegen äußerst heterogen sind. Einige Stichproben, die zwar keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben, illustrieren jedoch die Schwerpunkte.

Die Herkunft der Petenten verteilte sich mit geringen Schwankungen auf alte und neue Bundesländer, in der 12. Wahlperiode ab 1990 kamen gut 54 000 aus

42 Die im Titel seiner Miszelle überzogene Kritik von *Erich Röper*: Fast überall unzureichende Berichte der Petitionsausschüsse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33 (2002), S. 239–244, bezieht sich auf die sprachliche und formale Gestaltung der Berichte in Bund und Ländern.

43 Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3 (wie Anm. 1), [Kommentar zu] Art. 17, S. 66, sowie: *Hans-Josef Vonderbeck*: Verwaltungsgerichtliche Klage auf Erlaß eines parlamentarischen Petitionsbescheides, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 5 (1974), S. 307–312.

44 *Götz Hausding*: »Kein anderer Ausschuss ist so nah am Bürger«, in: Das Parlament Nr. 6–8 vom 5. Februar 2018, S. 12 = http://epaper.das-parlament.de/2018/6_8/index.html [letzter Zugriff: 12.2.2019].

45 Protokoll in: Das Parlament Nr. 21–22 vom 22. Mai 2017, Beilage »Debattendokumentation«, S. 1–7 = http://epaper.das-parlament.de/2017/21_22/index.html#14 [letzter Zugriff: 14.2.2019].

den alten, gut 26 000 aus den neuen Bundesländern, was in der folgenden Wahlperiode in ähnlichem Verhältnis blieb, sich dann aber etwas auf die neuen Bundesländer verschob, die ohnehin im Vergleich zur Bevölkerungszahl überproportional beteiligt waren. In der 15. Wahlperiode (2000–2005) kamen etwas über 27 000 Petenten aus den alten, etwas über 19 000 aus den neuen Bundesländern.

Übrigens spielten Eingaben auch in der DDR eine gewisse Rolle als Ersatzrechtsbehelf, da es, anders als in der Bundesrepublik, kein rechtsstaatliches Verwaltungsgerichtsverfahren gab, das den Staatsbürger gegen behördliche oder politische Willkür schützte. Aufschlussreich sind auch zahlreiche anonyme Privatbriefe an die Parteiführung, die zuweilen recht deutlich ausfielen. So konnte es heißen, »in unserer Presse stimmt lediglich das Datum«. Aufschlussreich über die soziale Lage sind die zahlreichen Protestbriefe der 2,8 Millionen Rentner, die 1985 eine Durchschnittsrente von 377 Mark bezogen, darunter viele SED-Mitglieder: »Diese Genossen haben Sie wohl vergessen, Genosse Ulbricht?«⁴⁶

Die sachliche Zuständigkeit der Petitionen in der Bundesrepublik verteilt sich – allerdings mit großen quantitativen Abweichungen – auf das Bundeskanzleramt und alle Bundesministerien. In der beispielhaft herangezogenen 16. Wahlperiode (2005–2009) fielen 23,4 % der Petitionen in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 11,6 % in den des Justizministeriums, 11,5 % des Finanzministeriums, 10,2 % des Gesundheitsministeriums, 9,2 % des Innenministeriums, 6,6 % des Verkehrs- und Bauministeriums. Alle anderen Bundesministerien waren mit deutlich geringeren Anteilen vertreten.

Bei den einzelnen Sachgebieten dominierten mit 18,3 % der Eingaben Fragen der Sozialversicherung, Kinderbeihilfen und Arbeitsmedizin, gefolgt vom Staats- und Verfassungsrecht mit 12,7 %, dem Arbeitsrecht, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung mit 11,2 %. Die Innere Verwaltung, Ausländerrecht und Umweltschutz folgten mit 10,5 %. Alle anderen Bereich lagen deutlich unter diesen Anteilen, quantitativ am stärksten vertreten waren in dieser Gruppe das Finanzwesen mit 7,5 %, das Verkehrs-, Post- und Fernmeldewesen mit 6,4 %, Zivil- und Strafrecht mit 5,8 % und die Rechtspflege im Allgemeinen mit 4,8 %. Nimmt man die sozialpolitischen Anliegen im weiteren Sinne, dann betrug ihr Anteil an den Petitionen etwa ein Drittel. Ein spezifischer Fall sind die Petitionen, die sich gegen die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen wenden⁴⁷.

Von besonderer politischer und gesellschaftlicher Relevanz sind die erwähnten sog. Massenpetitionen, also solche mit zuweilen Tausenden von Unter-

46 Siegfried Suckut (Hg.): *Volkes Stimmen. »Ehrlich, aber deutlich« – Privatbriefe an die DDR-Regierung*, München 2016, Dok. 25, S. 158 f., Zitat S. 158 (»Diese Genossen haben Sie wohl vergessen, Genosse Ulbricht?«), dazu S. 66 f. (Einleitung); Dok. 198, S. 478–483, Zitat S. 479 (»In unserer Presse stimmt lediglich das Datum«), dazu S. 70 (Einleitung).

47 Vgl. Erich Röper: Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1999), S. 748–761.

schriften, die sich oftmals auf viele Petitionen verteilten. Die moderne Kommunikationstechnologie bietet nun die zusätzliche Möglichkeit elektronischer Übermittlung, die der ehemalige Bundestagsabgeordnete Stephan Eisel jüngst als »sinnvolles Angebot mit begrenzter Reichweite« bezeichnet hat⁴⁸. Unter den Massenpetitionen befanden sich auch zahlreiche Anliegen ohne soziales Eigeninteresse, was die Petitionen zum Teil zu stark unterstützten politischen Willensbekundungen machte. So erreichte eine Petition, die während der 12. Wahlperiode 1990 bis 1994 eine Ergänzung von Artikel 16 GG zur Verhinderung des Missbrauchs des Asylrechts verlangte, 20 000 Unterschriften, eine Petition gegen den Golfkrieg wurde von 32 000 Petenten unterschrieben. Eine Petition zur Stärkung der Gleichberechtigung der Frauen im GG brachte es nur auf 15 Unterschriften, eine zur Verankerung des Tierschutzes in GG hingegen auf 5 429. Maßnahmen gegen Massenvergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina wurden mehrfach in Petitionen gefordert und erreichten einmal 5 140 Unterschriften und danach nochmals 60 400. Augenblicklich liegt dem Bundestag eine Petition mit bisher 6 300 Unterschriften zur sog. Einheitswippe vor, sie richtet sich allerdings nicht gegen die Wippe als solche, sondern den geplanten Standort vor dem Humboldtforum, d. h. dem rekonstruierten Berliner Stadtschloss.

Allerdings zeigt eine aktuelle Petition auch die mögliche politische Bandbreite dieser Form der Partizipation, die naturgemäß allen politischen Richtungen offen steht: So haben angeblich 165 000 Petenten die sog. »Erklärung 2018« unterschrieben, die der Bundestag bisher allerdings aus formalen Gründen noch nicht angenommen hat. Sie richtet sich gegen den »Zerfall der rechtsstaatlichen Strukturen« sowie die »Asylmaschinerie in Deutschland« und weist jenseits dieser Wortwahl deutliche Nähe zur AfD auf. Zu den Erstunterzeichnern gehört eine ziemlich bunte Truppe, darunter die ehemalige DDR-Bürgerrechtlerin und frühere CDU-Abgeordnete Vera Lengsfeld, die Publizisten Henryk M. Broder, Michael Klonovsky, Thilo Sarrazin sowie der Dresdner Arzt und Schriftsteller Uwe Tellkamp, der durch seinen großen Roman »Der Turm« und dessen Verfilmung bekannt geworden ist, schließlich Vertreter der sog. Neuen Rechten wie der Historiker Karlheinz Weißmann⁴⁹.

Generell gilt: Die zwischen 1949 und 2009 etwa 750 000 Petitionen sind eine bisher kaum bzw. nur sehr vereinzelt ausgewertete bedeutende sozial-, wirtschafts-, politik- und kulturgeschichtliche Quelle,⁵⁰ deren Wert zumindest den

48 Stephan Eisel: E-Petitionen beim Deutschen Bundestag. Sinnvolles Angebot mit begrenzter Reichweite, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (2016), S. 867–877 (dort auch tabellarische Übersichten).

49 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 233, 8. Oktober 2018, S. 11.

50 Zur Dokumentation der Inhalte vgl. neben den Stenographischen Berichten bzw. den Protokollen des Petitionsausschusses die Übersichten in den zitierten Daten-Handbüchern (wie Anm. 38) sowie zahlreiche Hefte der Reihe »Zur Sache. Themen parlamentarischer Beratung. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages. Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre ..., hg. vom Deutschen Bundestag«.

statistischen Massendaten und demoskopischen Befunden an die Seite zu stellen ist, zumal die Gesamtzahl der Petenten ein Vielfaches der Petitionen beträgt.

Als Massenpetitionen gelten gemäß der Geschäftsordnung auch »Eingaben in größerer Zahl mit demselben Anliegen, deren Text ganz oder im Wesentlichen übereinstimmt«. Solche Massenpetitionen brachten es auf eine außerordentlich hohe Unterzeichnerzahl, wie einige Beispiele zeigen: So richteten sich in der 3. Wahlperiode (1957–1961) mehr als 300 000 Petenten gegen die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen, in der 4. Wahlperiode (1961–1965) äußerten sich 500 000 Petenten zur Urheberrechtsreform, in der 7. Wahlperiode (1972–1976) etwa 190 000 zur Fristenregelung beim Schwangerschaftsabbruch, in der 12. Wahlperiode (1990–1994) wandten sich mehr als 106 000 Petenten gegen die Verschärfung des Asylrechts. Eine große Zahl von Massenpetitionen betrifft regelmäßig den Tierschutz und den Umweltschutz⁵¹. Die erwähnten Massenpetitionen bringen also recht klar zum Ausdruck, was nennenswerte Teile der bundesdeutschen Gesellschaft bewegt⁵². Dabei bilden Massenpetitionen für Minderheiten und Bürgerinitiativen ein probates, gelegentlich auch agitatorisch genutztes Mittel, politische Bewegungen in Gang zu setzen bzw. die Parlamente unter Druck zu setzen. Als ein Instrument, das sich prinzipiell gegen die repräsentative Demokratie richtet, wird man das Petitionsessen gleichwohl nicht bezeichnen können, weil sich die Masse der Petitionen ja an die Parlamente richtet⁵³. Andererseits gewannen gerade die Massenpetitionen zwar nicht verfassungsrechtlich, aber doch faktisch Ähnlichkeiten mit Volksbegehren. Dies gilt insbesondere für die in mehreren Bundesländern bestehende Sonderform von Bürgeranträgen und Volksinitiativen auf Landesebene⁵⁴. Für den Bundestag bilden die Petitionen eine wichtige Information über generelle und spezifische Anliegen der Bevölkerung. In der durch das Grundgesetz und die Ausführungsge setze normierten und von der Bevölkerung praktizierten Weise bedeutet das Petitionsessen tatsächlich eine Form demokratischer Partizipation der Bevölkerung, wie es das eingangs erwähnte Zitat von Karl Welcker zum Ausdruck bringt – also ein »wesentlicher Bestandteil eines lebendigen, gesunden und freien Staatsorganismus«⁵⁵.

51 Zahlen nach *Schindler*, Datenhandbuch (wie Anm. 38), S. 3143, 3147; *Michael F. Feldkamp* unter Mitarbeit v. *Birgit Ströbel*: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden 2005, S. 706–709; *Feldkamp*, Datenhandbuch (wie Anm. 38), S. 1431; Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3 (wie Anm. 1), [Kommentar zu] Art. 17, S. 8.

52 Vgl. *Thomas Württenberger*: Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 18 (1987), S. 383–394.

53 Vgl. grundsätzlich *Wolfgang Graf Vitzthum*: Petitionsrecht und Volksvertretung. Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, Rheinbreitbach 1985.

54 Vgl. *Erich Röper*: Parlamentarische Behandlung von Bürgeranträgen/Volksinitiativen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28 (1997), S. 461–474.

55 *Welcker*, Petition (wie Anm. 5), S. 459.

Insgesamt belegt die enorme Zahl der Petenten, in welchem Maße die Bürger den Parlamenten vertrauen, kommen doch zu den hier ausschließlich für den Deutschen Bundestag dargestellten Fällen noch die Petitionen an die Landtage⁵⁶ hinzu, da die meisten Landesverfassungen ihrerseits analoge Regelungen enthalten. Insofern sollte das Thema nicht nur die Aufmerksamkeit der Juristen finden, sondern auch die der Historiker, die es bisher geradezu ignoriert haben.

⁵⁶ Vgl. Siegfried Mielke: Reform des Petitionswesens in den Bundesländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 8 (1971), S. 419–427.

Abkürzungen und Siglen

ARH	Akten der Reichskanzlei. Regierung Hitler 1933–1945
Art.	Artikel
Bd.	Band
betr.	betreffend
BSB	Bayerische Staatsbibliothek, München
Ders.	Derselbe
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
Dies.	Dieselbe(n)
Dok.	Dokument
EdN	Enzyklopädie der Neuzeit
fol.	Folio
FV	»Führervorträge«
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Hg.	Herausgeber
HRG	Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte
i.O.	im Original
Lfg.	Lieferung
MEA	Mainzer Erzkanzlerarchiv
ND	Nachdruck
NDB	Neue Deutsche Biographie
N.F.	Neue Folge
ÖNB	Österreichische Nationalbibliothek
o.J.	ohne Jahr
o.N.	ohne Nummer
o.O.	ohne Ort
o.O.u.J.	ohne Ort und Jahr
pag.	paginiert
PBV	Protokolle der Deutschen Bundesversammlung
Pkt.	Punkt
Protokolle	Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799 bis 1817
RHR	Reichshofrat
RM	Reichsmark
Rn.	Randnummer
RTA	Reichstagsakten
RV	Reichsversammlungen
Ser.	Serie
St.	Stück
s.v.	sub voce
Tit.	Titel
Tl.	Teil
TOP	Tagesordnungspunkt
UN	United Nations
VO	Verordnung
WV	Weimarer Reichsverfassung (Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919)

Die Autoren

Dr. *Gabriele Annas*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Editionsprojekt »Deutsche Reichstagsakten, Ältere Reihe«

Prof. Dr. *Andreas Fahrmeir*, Mitglied der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Professor für Neuere Geschichte (Schwerpunkt 19. Jahrhundert) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Prof. Dr. *Hans-Werner Hahn*, Mitglied der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 1992 bis 2015 Professor für die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts an der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Dr. *Friedrich Hartmannsgruber*, bis 2017 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Editionsprojekt »Akten der Reichskanzlei. Regierung Hitler 1933–1945«

Dr. *Josef Leeb*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Editionsprojekt »Deutsche Reichstagsakten, Reichsversammlungen 1556–1662«

Dr. *Esteban Mauerer*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Editionsprojekt »Die Protokolle des Bayerischen Staatsrats 1799 bis 1817«

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. *Horst Möller*, Mitglied der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 1992 bis 2011 Direktor des Instituts für Zeitgeschichte, 1996 bis 2011 Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. *Gerrit Walther*, Präsident der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Professor für Neuere Geschichte mit dem Schwerpunkt Frühe Neuzeit an der Bergischen Universität Wuppertal

Register

Abkürzungen: bay. = bayerisch; Kg. = König; nat.soz. = nationalsozialistisch ; öst. = österreichisch. Das Register erfasst Personen, Orte, Staaten bzw. Länder sowie Sachbegriffe. Bei der Erstellung des Registers wirkte Hanna Ertl mit.

- Albrecht V. (1528–1579), Herzog v. Bayern 51
Allgemeiner Verein zum Schutze der vaterländischen Arbeit 97
Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (1794) 141
Alternative für Deutschland (AfD) 155
Altona 115f.
Anschütz, Gerhard (1867–1948), Jurist 148
Augsburg 138
Auguste Wilhelmine (1765–1796), Herzogin v. Pfalz-Zweibrücken 59

Baden, Großherzogtum 88, 141
Baden-Baden 133
Bader, Alois, Händler 77
Baltikum 131
Bayerische Akademie der Wissenschaften 123
Bayern (Kurfürstentum, Königreich, Bundesland) 59–83
 - Geheime Staatskonferenz 71
 - Geheimer Rat 64, 80–83
 - Geheimer Staatsrat 64, 71, 74, 77f.
 - Geheimes Kabinett 70f., 74
 - Geistlicher Rat 72
 - Generallandesdirektion 77
 - Hofkammer, Hofkammerordnung (1779) 65–67, 82
 - Konstitution (1808) 80
 - Landesordnung (1516) 65
 - Landtag 72
 - Staatskanzlei 149
 - Verfassung (1818) 142
 - Verwaltungsgerichtsbarkeit 83
 - Zensurwesen 72
Bayreuth, Festspiele 138
Beckenschlager, Johann (ca. 1435–1489), Erzbischof v. Salzburg 27
Belgien 94
Below, Georg v. (1858–1927), Historiker 144

Berchtesgaden 125
Berg, Großherzogtum 86
Berg, Günther Heinrich Freiherr v. (1765–1843), holstein-oldenburgischer Gesandter 110
Bergsträsser, Ludwig (1883–1960), Politik(wissenschaftl)er 149
Berlin 92, 100, 136–138
 - Deutsches Opernhaus 138
 - Humboldtforum (Stadtschloss) 155
 - Neue Reichskanzlei 126
Bertram, Adolf Johannes (1859–1945), Kardinal u. Erzbischof v. Breslau 129
Bethmann Hollweg, Theobald v. (1856–1921), Reichskanzler 144
Bill of Rights (1689) 107f., 141
Bismarck, Otto v. (1815–1898), preuß. Bundestagsgesandter, Reichskanzler 99, 102, 143f., 146
Bodensee 27
Bonn 148
Bormann, Martin (1900–1945), nat.soz. Politiker 121, 123, 126, 130f.
Bosch, Robert (1861–1942), Industrieller 144
Bouhler, Philipp (1899–1945), nat.soz. Politiker 122f., 130
Brahms, Johannes (1833–1897), Komponist 136
Branca, Maximilian v. (1767–1813), bay. Referendär 74
Brandenburg, Markgrafschaft 30
Braun, Karl Joseph Wilhelm (1822–1893), Vorsitzender des Kongresses deutscher Volkswirte 100, 102
Braun, Otto (1872–1955), preuß. Ministerpräsident 146
Braunschweig, Dom 138
Brehmer, Heike (* 1962), Mitglied des Deutschen Bundestages 153
Brentano, Lujo (1844–1931), Nationalökonom 144

- Breslau 15
- Brixen, Bistum 16
- Broder, Henryk M. (* 1946), Publizist 155
- Bruck, Karl Ludwig Freiherr v. (1798–1860), öst. Handelsminister 98
- Brückner, Josef Anton (1824–1896), Komponist 136
- Brückner, Wilhelm (1884–1954), Adjutant Adolf Hitlers 120
- Buchenstein 16
- Bülow, Hans Graf v. (1774–1825), preuß. Finanzminister 88
- Buol-Schauenstein, Johann Rudolf Graf (1763–1834), öst. Diplomat 110, 117
- Caroline (1776–1841), Kurfürstin v. Bayern 59
- China 133
- Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) 149 f., 153, 155
- Claß, Heinrich (1868–1953), Politiker, Publizist 144
- Danzig 131
- Darmstadt 99
- Darré, Richard Walter (1895–1953), Ernährungs- u. Landwirtschaftsminister 129
- Deckert, Karl, Polizeimajor 126
- Delbrück, Hans (1848–1929), Historiker u. Politiker 144
- Deutscher Krieg (1866) 102
- Deutsche Demokratische Republik (DDR) 154 f.
- Deutscher Bund, Bundesakte 87, 111–113
- Bundestag 91, 111–113, 116
 - Mitgliedsstaaten, Landtage 88 f., 91, 93–95, 99, 101
- Deutscher Handels- u. Gewerbsverein 89–91, 96, 101
- Deutscher Handelskammertag 102
- Deutscher Verein für Handelsfreiheit 97
- Deutscher Zollverein 91–102
- Verein der Baumwoll-Fabrikanten des Zollvereins 96
- Deutsches Reich (1871–1918) 103
- Bundesrat 143
 - Petitionsrecht 143
 - Reichstag 103, 143 f.
- Deutsches Reich (1918–1933) 137, 142
- Nationalversammlung (1919/20) 145 f., 148
 - Reichskanzler 137
 - Reichspräsident 137
 - Reichstag, Petitionsausschuss 146 f., 150
 - Reichsverfassung (1919) 143, 145–148, 150
 - Volksbegehren 148
- Deutsches Reich (1933–1945)
- Auswärtiges Amt 133, 136
 - Bayern, Kultusministerium 135
 - Ehegesetz (1938) 134
 - Gesetz über den Aufbau der Verwaltung in der Ostmark (Ostmarkgesetz; 1939) 121
 - Hitlerjugend 124, 130
 - Ministerrat für die Reichsverteidigung 121, 128
 - Kanzlei des Führers der NSDAP 122 f., 130
 - Münchener Abkommen (1938) 119
 - Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) 122 f., 126, 130
 - Nürnberger Gesetze (1935) 123
 - Partei-Kanzlei 123, 126
 - Reichsjustizministerium 131, 134, 136
 - Reichskanzlei 119–126, 130–132
 - Reichskommissariat Ostland 131
 - Reichskultkammer 137
 - Reichsparteitag, Nürnberg (1938) 119
 - Schutzstaffeln der NSDAP (SS) 135
 - Sicherheitspolizei 129
 - Sudetenkrise (1937–1938) 119
 - Wehrmacht 129 f., 135 f.
- Deutschland, Bundesrepublik
- Bundesländer, Landtage 157
 - Bundesministerium für Arbeit u. Sozialordnung 154
 - Bundesregierung 151 f.
 - Bundestag 150–153, 155–157
 - Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses (1975) 151
 - Petitionsausschuss 150–153 - Justizministerium 154
 - Finanzministerium 154
 - Gesundheitsministerium 154
 - Grundgesetz 143, 148–152, 156
 - Innenministerium 154
 - Parlamentarischer Rat 148–150
 - Verkehrs- u. Bauministerium 154
 - Verfassungskonvent v. Herrenchiemsee (1948) 148 f.
 - Verwaltungsgerichtsbarkeit 151, 153
 - Volksbegehren, -entscheid 151, 156

- Diergardt, Friedrich Freiherr v. (1795–1869), Textilindustrieller 93
- Dorpmüller, Julius Heinrich (1869–1945), Reichsverkehrsminister 132
- Dreiklassenwahlrecht 143
- Dronke, Ernst (1822–1891), Publizist 115f.
- Duckwitz, Arnold (1802–1881), hanseatischer Staatsmann u. Reichshandelsminister 96
- Dürkheim, Bezirksamt 9f.
- Eberhard, Fritz (1896–1982), Journalist, Politiker 150
- Eisel, Stephan (* 1955), Politiker 155
- Elisabeth II. (* 1926), Königin des Vereinigten Königreichs von Großbritannien u. Nordirland 107
- Eltz-Rübenach, Peter Paul Freiherr v. (1875–1943), Reichsverkehrsminister 124
- Engels, Friedrich (1820–1895), sozialistischer Politiker u. Schriftsteller 91
- Eriskirch, Baden-Württemberg 27
- Erster Weltkrieg 132f., 137, 144
- Ertel, Anton Wilhelm (* 1654), Jurist 63
- Finke, Heinrich (1855–1938), Historiker 144
- Frank, Hans (1900–1946), nat.soz. Politiker 129
- Frankfurt 89, 99, 111, 114, 116
- Fürstentag (1863) 110
 - Nationalversammlung (1848/49) 95–98, 100, 143
 - Reichsverfassung (1849) (Paulskirchenverfassung) 143, 145
- Frankreich 86, 94, 98, 101
- Emigranten 72
 - Julirevolution (1830) 92
 - Revolution (1789–1799) 107
- Freyberg, Michael v. († 1489), kais. Rat, Obersthofmeister, Statthalter in Bregenz 15
- Frick, Wilhelm (1877–1946), Reichsminister des Innern 129
- Friedrich II., der Große (1712–1786), Kg. in/v. Preußen 141
- Friedrich III. (1415–1493) röm.-dt. Kg., Kaiser 14f., 22, 26f.
- Friedrich Wilhelm III. (1770–1840), Kg. v. Preußen 88
- Gagern, Wilhelm Heinrich August Freiherr v. (1799–1880), Beamter u. Politiker 95
- Gansser, Emil (1874–1941), nat.soz. Politiker, Sprengstoffchemiker 137
- Gierke, Otto v. (1841–1921), Jurist, Rechtshistoriker 144
- Giesler, Hermann (1898–1987), Architekt 137
- Goebbels, Joseph (1897–1945), Reichspropagandaminister 130
- Golfkrieg, Zweiter (1990–1991) 155
- Göring, Hermann (1893–1946), nat.soz. Politiker, Reichsminister 122, 128, 130f., 136
- Gotha 100
- Vertrag (1851) 116
- Großbritannien (England) 86f., 94, 98, 104, 142
- Gruben, Friedrich Ignaz v. (1763–1823), bay. Gesandter 111
- Guernsey 107
- Hamburg 115f., 136
- Hanau 92
- Hanemann, Johann Heinrich Ludwig (* 1803), Bäckergeselle u. Weinhändler 106, 114–116
- Hannover, Königreich 99f.
- Stadt 115f.
- Hansemann, David (1790–1864), Unternehmer 94f.
- Hardenberg, Carl August Fürst v. (1750–1822), preuß. Staatskanzler 88
- Harnack, Adolf v. (1851–1930), Theologe 144
- Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation
- Augsburger Religionsfrieden (1555) 53
 - Deputationstag 49
 - Kammergericht, kaiserliches 27
 - Kurfürsten, Kurfürstentag 23, 25, 27, 30, 36, 48f.
 - Mainz, Erzkanzler, Kanzlei 37, 55
 - Moderationstag 49
 - Niederrheinisch-Westfälischer Reichskreis 52
 - Reichsexekutionsordnung (1555) 51
 - Reichsfürstenrat 52
 - Reichshofrat 12, 21, 33, 35–44, 46–49, 54f., 57
 - Reichskammergericht 41, 47, 49–51, 53
 - Reichskreise 51

- Reichspoliceyordnung 47
- Reichsritter 41, 51
- Reichsstände 12, 24, 30, 35–47, 49–57
- Reichstag 21, 23, 25 f., 29–31, 33–58
 - Regensburg (1576) 56
 - Speyer (1570) 54
 - Worms (1495) 30
 - Worms (1521) 12
 - Supplikationsausschüsse 12, 19, 25, 29–31
 - Supplikationsrat 37, 52, 55
- Reichstagsakten (Edition) 36 f., 42, 54, 57, 123
- Reichsversammlung (1471) 30
- Reichsversammlung (1474) 27
- Reichsversammlung, Nürnberg (1487) 27
- Heinrich der Löwe (ca. 1129/30–1195), Herzog v. Sachsen u. Bayern 138
- Heinrich III. (1207–1272), Kg. v. England 21
- Heppenheim 95
- Hetzer, Kaufmann 77
- Heß, Rudolf (1894–1987), nat.soz. Politiker 134
- Hessen-Darmstadt, Großherzogtum 99, 114
 - Verfassung (1820) 108
- Hessen-Kassel, Kurfürstentum 92, 113
 - Verfassung (1831) 85
- Heuss, Theodor (1884–1963) Politiker, Schriftsteller 149 f.
- Himmler, Heinrich (1900–1945), nat.soz. Politiker 126
- Hintze, Otto (1861–1940), Historiker 144
- Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 123
- Hitler, Adolf (1889–1945), Reichskanzler 119–139, 149
 - Führerhauptquartier 126, 128
- Hugenberg, Alfred (1865–1951), Wirtschaftsführer u. Politiker 144
- Industrialisierung 93, 100
- Internationale Arbeitsorganisation 149
- Italien 139
- Jakob I. (1566–1625), Kg. v. England 21
- Japan 134
- Jellinek, Georg (1851–1911), Staats- u. Völkerrechtler 144
- Justi, Johann Heinrich Gottlob (1720–1771), Kameralist 69
- Kallstadt 9 f.
- Karl IV. Theodor (1724–1799), Kurfürst v. Bayern 59 f., 68
- Karl V. (1500–1558), Kaiser 31
- Karlsbader Beschlüsse (1819) 106
- Kerrl, Hanns (1887–1941), Kirchenminister 129
- Kiel 116, 131
- Killy, Leo (1885–1954), Reichskabinettsrat 125 f.
- Kirchenstaat 103
- Kitzing, Johannes, Breslauer Gesandter 15
- Klemperer, Viktor (1881–1960), Romanist 133
- Klonovsky, Michael (* 1962), Publizist 155
- Kongreß deutscher Volkswirte 100, 102
- Kontinentalsperrre 86 f.
- Krenner, Franz v. (1762–1819), bay. Referendar 74
- Lammers, Hans-Heinrich (1879–1962), Reichsminister, Chef der Reichskanzlei 119–132, 134 f., 137
- Lang, Karl Heinrich (1764–1835), ansbachischer Kriegs- u. Domänenrat 71 f.
- Lengsfeld, Vera (* 1952), Publizistin 155
- Liberalismus, liberale Politiker 94 f., 100–102, 105, 117, 142, 145, 147
- Linz 136
- List, Friedrich (1789–1846), Nationalökonom 89, 93 f.
- Lübeck 14, 131
- Luitpold (1821–1912), Prinzregent v. Bayern 10
- Mangoldt, Hermann v. (1895–1953), Staatsrechtslehrer u. Politiker 149
- Marcks, Erich (1861–1938), Historiker 144
- Martens, Georg Friedrich v. (1756–1821), hannoverscher Bundestagsgesandter 90
- Mathy, Karl (1807–1868), bad. Staatsmann 95
- Max III. Joseph (1727–1777), Kurfürst v. Bayern 60
- Maximilian I. (IV.) Joseph (1756–1825), Kurfürst, Kg. v. Bayern 59–61, 69, 71
- Mecklenburg 112

- Meebold, Schühle & Co., Baumwollmanufaktur 87
- Megenberg, Konrad v. († 1374), Domherr, Regensburg 24
- Merkantilismus 86
- Metternich, Klemens Wenzel Lothar Fürst v. (1773–1859), öst. Staatskanzler 110
- Mohl, Robert v. (1799–1875), bad. Staatsmann 142 f., 148
- Montgelas, Maximilian Joseph Freiherr (1809: Graf) v. (1759–1838), bay. Minister 68, 74, 78, 83
- Müller, Johann Christian, Schuhmachergeselle 114
- München 59, 77, 99, 136–139
- Mutschmann, Martin (1879–1947), Gauleiter u. Reichsstatthalter in Sachsen 132
- Myron (5. Jh. v. Chr.), griechischer Bildhauer 139
- Napoleon I. Bonaparte (1769–1821), Kaiser der Franzosen 86 f., 113
- Nassau, Herzogtum 92, 101
- Naturrecht, naturrechtliche Staatslehre 73
- Neue Rechte 155
- New York 10
- Niederlande, Handelsvertrag mit Preußen (1839) 93
- Niederrhein, preuß. Provinz 88
- Nikolaus v. Kues (1401–1464), Kardinal 16
- Norddeutscher Bund (1866–1870) 102, 105
- Norwegen 127
- Nürnberg 126, 136
- Oppeln, Oberpräsidium 133
- Obersalzberg (Markt Berchtesgaden) 120, 132
- Oberschlesien 133
- Offenbach 114
- Oldenburg, Großherzogtum 100, 111
- Ortenburg, Joachim Graf v. (1530–1600) 51
- Osthussen, Johannes (ca. 1425–1506), Syndikus, Lübeck 14
- Petition 62, 85–117
- Pfalz 9, 138
- Pfeiffer, Anton (1888–1957), Leiter der Bayerischen Staatskanzlei 150
- Philipp II. (1527–1598), König v. Spanien 50
- Pillau (Ostpreußen) 131
- Platen, August Graf v. (1796–1835) 77
- Plessen, Leopold Engelke Hartwig v. (1769–1837), mecklenburgischer Ge sandter 112
- Pommern 137
- Prag, Kaiserhof 43
- Preuß, Hugo (1860–1925), Staatsrechtslehrer 145
- Preußen 88, 91–94, 98–102, 108, 115, 135, 143, 146 f.
- Rheinland, Provinziallandtag 93–95
 - Staatsministerium 146
 - Verfassung (1850) 143
 - Verfassung (1920) 146
 - Zollgesetz (1818) 88
 - Zollverein, preußisch-hessischer 92
- Rechberg, Hans v. († 1464) 26
- Regensburg 24, 30
- Reklamation (Petition) 105–117
- Reuß-Ebersdorf, Grafschaft 115
- Rheinbund (1806–1813) 87
- Rheinland 133
- Rheinwald, Johann Ludwig Christian (1763–1811), bay. Kabinettssekretär 72
- Rode, Wilhelm (1887–1959), Kammersänger 138
- Rosenberg, Alfred (1893–1946), nat.soz. Politiker 129
- Rothenburg ob der Tauber 138
- Rudolf II. (1552–1612), Kaiser 21, 35, 47
- Rust, Bernhard (1883–1945), Reichserziehungsminister 129 f., 132
- Sachsen, preuß. Provinz 91
- Sachsen-Weimar-Eisenach, Verfassung (1816) 141
- Salomon (15. Jh.), jüdischer Einwohner, Schaffhausen 15
- Salzburg 27
- Sarrazin, Thilo (* 1945), Publizist 155
- Schaffhausen 15
- Schmitt, Carl (1888–1985), Staatsrechtslehrer 148
- Schmoller, Gustav v. (1838–1917), Nationalökonom 144
- Schwarzenberg, Felix Fürst zu (1800–1852), öst. Ministerpräsident 98
- Shanghai 133
- Siemens 137
- Carl Friedrich v. (1872–1941) Industrieller 144

- Sigismund (1427–1496), Erzherzog v. Österreich 16
- Sigismund (1368–1437), röm.-dt. Kg., Kaiser 30
- Sigmund v. Indertor (15. Jh.), Kaplan 15
- Smend, Rudolf (1882–1975), Staats- u. Kirchenrechtler 147
- Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) 154
- Spanien 103
- Starnberger See 137
- Stegemann, Hermann (1870–1945), Publizist 138f.
- Stettin 137
- Stichaner, Joseph v. (1769–1856), bay. Referendar 74
- Stier-Somlo, Fritz (1873–1932), Jurist 145
- Streicher, Julius (1885–1946), nat.soz. Politiker 123
- Stuckart, Wilhelm (1902–1953), Jurist, nat. soz. Politiker 129
- Stutterheim, Hermann v. (1887–1959), Reichskabinettsrat 126
- Stuttgart 87, 99
- Supplik, Supplikation, Bittschrift (Begriff) 12–17, 45, 62
- Tellkamp, Uwe (* 1968), Schriftsteller 155
- Thiele, Friedrich Adolf (1853–1925), Politiker 146
- Thüringen 89
- Todt, Fritz (1891–1942), nat.soz. Politiker, Reichsminister 131f.
- Tönnies, Ferdinand (1855–1936), Soziologe 144
- Triepel, Heinrich (1868–1946), Staats- u. Völkerrechtler 144
- Trifels, Felsenburg 138
- Troeltsch, Ernst (1865–1923), Theologe 144
- Trump, Donald (* 1946), 45. Präsident der Vereinigten Staaten v. Amerika 10
- Trump, Frederick (1869–1918), Unternehmer 9f.
- Ulbricht, Walter (1893–1973), Vorsitzender des Staatsrats der DDR 154
- Vatikan, Archiv 18
- Vereinigte Staaten v. Amerika, Verfassung v. Pennsylvania (1776) 108
- Verfassung (1787) 108
- Vereinte Nationen 149
- Vogg, Hans (15. Jh.), Stadtschreiber, Nördlingen 26
- Vormärz 85, 96–98, 102, 143, 153
- Wagner, Adolf (1890–1944), bay. Staatsminister des Innern 137
- Walhalla (Donaustauf) 136
- Weber, Helene (1881–1962), Politikerin 150
- Weber, Max (1864–1920), Soziologe 144
- Weigel, Helmut (1891–1974), Historiker 123
- Weißmann, Karlheinz (* 1959), Publizist 155
- Welcker, Karl Theodor (1790–1869), Jurist u. Politiker 142f., 156
- Wenzel (1361–1419), röm.-dt. Kg. 29
- Werbellensee, Jagdhaus Schorfheide 126
- Wertheim 114f.
- Westfalen, preuß. Provinz 88
- Wien 43
- Haus-, Hof- u. Staatsarchiv 15, 22, 35
- Kongress (1815) 88, 109f.
- Ministerialkonferenzen (1819/20) 90
- Wiener Neustadt 26
- Wildenberg, Christoph Ebran v. († 1491), Dompropst, Salzburg 27
- Wunderlich, Hans (1899–1977), Journalist, Politiker 150
- Württemberg 16, 91
- Verfassung (1819) 141
- Zentner, Georg Friedrich v. (1752–1835), bay. Referendar 74
- Zinn, Georg August (1901–1976), hessischer Justizminister 149
- Zürich 27