

# VŠEOBECNÉ VOLEBNÍ PRÁVO A JEHO ZAVEDENÍ V NĚMECKU V 19. STOLETÍ

Karel Litsch

Myšlenka všeobecného volebního práva nebyla v době, kdy se za ní postavil v šedesátých letech minulého století pruský ministerský předseda a pak kancléř Severoněmeckého spolku Bismarck<sup>1)</sup> na německé půdě nová. Objevila se poprvé masově v březnu revolučního roku 1848 a byla vnesena i do předparlamentu, jehož usnesení odpovídalo plně přání nejširších lidových mas. Požadavek vytvoření celoněmeckého shromáždění a demokratické ústavy vlastně obsahoval i požadavek všeobecného volebního práva, jako prvotního politického úkolu a liberálové zde nemohli postupovat jinak než respektovat přání a vůli revolučně-demokratické levice. V tomto smyslu jednal i předparlament ve svých zasedáních dne 31. března a 1. dubna<sup>2)</sup> a usnesl se na hlavních zásadách voleb do ústavního shromáždění, které měly být rovné, to jest bez omezení na základě majetkového cenzu, náboženství nebo stavu, téměř všeobecné, t. j. až na nesamostatné osoby<sup>3)</sup> a přímé, což ovšem bylo ponecháno jednotlivým zemím na vůli.<sup>4)</sup> Není bez zajímavosti, že spolkový sněm v té době ještě revolučními událostmi zcela dezorientovaný revokoval své dřívější usnesení k této otázce a přijal dne 7. dubna až na malou výjimku, týkající se doporučení přímých voleb, zásady vyhlášené předparlamentem.<sup>5)</sup> Jednotlivé členské státy spolku mohly takto obejít usnesení orgánu revoluce a opřít se o spolkový sněm, což mělo pro průběh voleb a koneckonců i revoluce značný význam. Země vyhověly ve velmi krátké době usnesení spolkového sněmu a vydaly vlastní, samozřejmě modifikované a méně demokratické volební zákony a nařízení. Téměř všude mělo

---

1) K Bismarckově osobnosti viz naposledy Mommsen, Bismarck, Reinbek 1966 a zejména tam uvedená literatura.

2) Viz Verhandlungen des Deutschen Parlaments, Officielle Ausgabe, Erste Lieferung, Frankfurt 1848, str. 30-58.

3) K pojmu samostatné osoby viz Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin, 1901, str. 178.

4) Text zásad viz Verhandlungen des Deutschen Parlaments, str. 172.

5) Tamtéž, 2. Lieferung, str. 507.

být přikročeno pouze k nepřímým volbám, Bavorsko si dokonce podrželo majetkový census<sup>6)</sup> a také zásada samostatnosti voliče byla v řadě zemí vykládána velmi extenzivně.<sup>7)</sup>

Ústava přijatá frankfurtským parlamentem se zabývala jen stručně (§§ 93 a 94) volebním právem a přenechala konečnou úpravu říšskému volebnímu zákonu, který byl pak dne 12. dubna 1849 publikován ve sbírce zákonů.<sup>8)</sup> Tento zákon - jeden z nejpokrokovějších své doby - zůstal tehdy v praxi neaplikován, jeho nemalý historický význam spočívá v tom, že byl Severoněmeckým spolkem téměř úplně recipován a měl na konkrétní obsah volebních předpisů po roce 1867 rozhodující vliv. Frankfurtský parlament se usnesl na všeobecném, rovném a přímém volebním právu a odmítl všechna omezení, takže pasivní i aktivní volební právo náleželo každému bezúhonnému Němci mužského pohlaví, staršímu 25 let (§ 1). Pojem "bezúhonný" se rozuměly takové osoby, kterým podle právního řádu zemí nebyla odňata pravomocným rozsudkem občanská práva (§ 3). Vyloučeny z aktivního volebního práva byly osoby zbavené svéprávnosti, nebo nacházející se pod kuratelou, dále osoby, pobírající chudinskou podporu z veřejných prostředků a všichni, jejichž majetek byl v konkursním řízení a to po celou dobu řízení. Jednalo se tedy skutečně o velmi malou a možno říci zanedbatelnou část obyvatelstva, která měla být z volebního práva vyloučena.

Oproti zásadám dohodnutým pro volby do ústavodárného shromáždění v předparlamentu došlo k značnému rozšíření volebních obvodů a sice z 50 000 na 100 000 osob (§ 7). Toto rozhodnutí bylo jistě správné vzhledem k velkému počtu poslanců přítomných ve Frankfurtu a volených v poměru 1 : 50 000 podle klíče matriky Německého spolku vydané k 14. dubnu 1848.<sup>9)</sup> Určitým ústupkem vůči 7 státům s počtem obyvatel od padesáti do sto tisíc obyvatel a městu Lübeck s dokonce jen 40 650 oby-

---

6) M e y e r , l.c., str. 179.

7) Tamtéž, str. 83.

8) Gesetz betr. die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshaus, text A l t m a n n, *Ausgewählte Urkunde zur deutschen Verfassungsgeschichte seit 1806*, I., Berlin 1898, str. 287 a násl. O volebním právu v revolučním roce 1848 naposledy dobře S c h i l f e r t, *Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der Revolution 1848*, Berlin 1953, rozsáhlé údaje o pramenech a literatuře H u b e r, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, sv. I, Stuttgart 1960, str. 604 a 788, krátký a instruktivní přehled H a t s c h e k, *Das Parlamentarrecht des Deutschen Reiches*, Berlin und Leipzig 1915, str. 26 a násl.

9) K uvedenému dni měl Německý spolek 30 164 392 obyvatel a v zemích a svobodných městech mělo být voleno 605 poslanců do frankfurtského parlamentu. Ve východním a západním Prusku mělo být voleno dalších 44 poslanců. Zejména vzhledem k bojkotu voleb v Čechách a na Moravě bylo ve Frankfurtu přítomno jen asi 585 pe-

vateli bylo ustanovení, že i tyto mají tvořit samostatné obvody a volit jednoho poslance a čtyři knížectví s ještě nižším počtem obyvatel měla být spojena do dvou volebních obvodů. Šest dalších byla včleněna do volebních obvodů větších států spolku.<sup>10)</sup>

Pasívní volební právo bylo omezeno pouze cenzem pobytu, který vyžadoval, aby kandidát žil alespoň po dobu tří let v jakémkoliv německém státě. Zejména pro revolučně demokratickou opozici bylo velmi důležité ustanovení, že odpykané nebo amnestované tresty pro politické činy nemohou být překážkou pro vstup do parlamentu (§ 5). Samotný volební akt měl být veřejný, volební právo muselo být vykonáno osobně prostřednictvím hlasovacího lístku, což zároveň znamenalo, že jejich průběh má být tajný. Zvolen byl ten kandidát, který obdržel ve volebním obvodu absolutní většinu odevzdaných hlasů.

Vývoj revoluce, frankfurtského parlamentu, Říšské ústavy a s nimi i volebního práva jsou celkem známé. Převahou liberálů zvítězila v parlamentu strana, které chtěla revoluci ukončit a působit dál prostřednictvím reforem. Heslo "reforma a nikoliv revoluce" vycházející právě z parlamentu, se stalo osudným i volebnímu právu, které bylo sice formálně právně vyhlášeno za platné, jehož skutečné uvedení v život zůstalo však závislé na vůli reakčních vlád, které samozřejmě po odpadnutí první revoluční vlny a konsolidace vlastních sil vyvíjely v tomto směru spíše opačnou iniciativu.<sup>11)</sup>

V porevolučních letech zejména v průběhu polarizace sil bojujících o hegemonii v Německém spolku a v průběhu konstituování společenských sil uvnitř Německa, hledajících a podle svého třídního zájmu bojujících za různé cesty a formy sjednocení, se stala otázka reformy volebního práva prioritní otázkou. Tak se soustředila především pruská politika téměř po dvě desetiletí ve spolku a zejména vůči Rakousku na tezi o nutnosti liberálních reforem, včetně reformy volebního práva. Už v odpovědi pruského krále frankfurtskému shromáždění spolkových knížat (Fürstentag) dne 22.9.1863 bylo uvedeno, že účast Pruska na reformě spolku bude možná jen za předpokladu vytvoření lidového zastupitelského orgánu na základě přímých voleb. Také nota pruské vlády krátce před vypuknutím prusko-rakouského konfliktu (9.dubna 1866) žádala

---

slanců. Spolkovou matriku viz in Verhandlungen des Deutschen Parlaments, 2. Lieferung, str. 509.

10) Viz Říšská volební matrika, vydána jako příloha A k volebnímu zákonu, text A l t m a n n, l.c., str.286.

11) Některé momenty tohoto procesu vystihl velmi dobře M o m m s e n, Grösse und Versagen des deutschen Bürgertums, Ein Beitrag zur politischen Bewegung des 19. Jhdt., München 1964, str. 99, 122.

svolání národního shromáždění za stejných podmínek a s úkolem projednat reformu ústavy Německého spolku.<sup>12)</sup>

Bismarckovi šlo tehdy především o politický odraz tohoto opatření v jihoněmeckých zemích, které přece jen prodělávaly v 19. století mnohem demokratičtější vývoj než konzervativní severovýchod. Chtěl prokázat, že pruská hegemonie a jednota pod pruskými prapory nebude zdaleka tak nebezpečná, jak demokratické síly právem očekávaly. Není totiž možno přehlédnout, že všeobecné volební právo bylo s výjimkou revolučního roku 1848 v jednotlivých zemích zavedeno jen vzácně. Na počátku 19. století zanikla sice postupně moc stavů, zůstal však zachován, i když zeslabený, vliv šlechty na legislativu, v nikoliv bezvýznamných prvních komorách (panských sněmovnách). Vedle toho se nestaly ani druhé komory zastupitelskými orgány širšího okruhu obyvatelstva. Zpravidla bylo zavedeno pouze volební právo omezené majetkovými cenzy, k tomu ještě nepřímé, které dávalo majetné buržoazii rozhodující vliv na jejich složení. Tento neuspokojivý stav byl předmětem stálých třenic mezi demokratickými kruhy na straně jedné a konzervativními směry na straně druhé. V jihozápadním Německu trval až do reformy volebního práva do zemských sněmů v letech 1904-1906, v Prusku pak prakticky až do konce 1. světové války resp. zániku tzv. II. říše. Značnou roli tu hrála ovšem i možnost zahraniční intervence a právě tu mělo všeobecné volební právo hrát navenek roli revolučního strašáka, což později vyjádřil Bismarck velmi nepokrytě ve svých pamětech: "Vzhledem k nutnosti a abych mohl v boji proti převaze ciziny v krajním případě nouze také sáhnout po revolučním prostředku, neváhal jsem také hodit na pánev již 10. června 1866 v oběžníku (Circulardepesche) tehdy nejsilnější ze všech umění svobod, všeobecné volební právo, abych monarchistickou cizinu odradil od pokusu strčit prsty do naší národní omelety .... Přijetí všeobecného volebního práva bylo zbraní v boji proti Rakousku a další cizině, v boji za jednotu Německa, a zároveň hrozbou posledními prostředky v boji proti koalici." <sup>13)</sup>

V šedesátých letech minulého století existoval ještě jeden, z hlediska okamžitých potřeb Bismarckovy vnitřní politiky velmi důležitý faktor - politicky neškolený a přímo naivní venkovský volič, zejména pruským junkerem politicky terorizovaný zemědělský proletariát. Konzervativci měli za to, že právě pomocí těchto hlasů by bylo možno vykonávat určitý vliv na složení parlamentu.<sup>14)</sup> Je nesporné, že bez to-

12) Meyer, l.c., str. 235 a násl. S pruskou politikou šedesátých let se zabývá ve smyslu pruského etatismu mj. Zorn, Reich und Reichverfassung, Berlin 1895, str. 13 a násl.

13) Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, sv. 2, Stuttgart 1920, str. 78.

hoto faktoru by býval byl Bismarck nesvedl pruskou politiku na shora uvedenou cestu taktického využití požadavku všeobecného hlasovacího práva. Podstata jeho žonglérství měla totiž spočívat právě ve využití těchto hlasů v eventuálním boji proti liberálům uvnitř budoucího celoněmeckého parlamentu, resp. v oslabení jejich majority, které se mu v době pruského ústavního konfliktu snažila vnutit parlamentní systém.<sup>15)</sup> Ovšem i opozice, zejména strana pokroku (Fortschrittspartei), si byla zřejmě vědoma významu těchto hlasů. Nepostavila totiž v Prusku nikdy důsledně požadavek revize kuriálního volebního práva a to ani v době, kdy měli liberálové značnou převahu. Bismarckův předpoklad, že masy venkovského obyvatelstva budou pod vlivem statkářů, státní moci a pod dojmem válečných úspěchů volit konzervativně, vycházel z reálné situace.

Rozvojem průmyslu a početným narůstáním dělnictva získaly otázky parlamentarismu a volebního práva také stále praktičtější význam pro dělnickou třídu. Pařížští dělníci ukázali již v únorové revoluci 1848 jakým způsobem jsou ochotni bojovat i za tuto vymoženost. Obdobné srážce chtěl Bismarck pro budoucnost v Německu předejít. Nepředpokládal ovšem ohromující důsledek moderního volebního práva pro rozvoj dělnického hnutí, konkrétně pro sociálně demokratickou stranu, které na základě také této vymoženosti mohla v dalších desetiletích omezovat politické vedení buržoazie a rozhodnout o politickém vlivu dělnictva jako nově nastupující společenské síly. V době konstituování Severoněmeckého spolku nemělo samozřejmě dělnické hnutí ještě zdaleka tolik sil, aby mohlo vytvořit masovou politickou stranu. Pevnější kořeny zapustilo sice již počátkem šedesátých let, ale teprve na známém Gothaiském sjezdu v květnu 1875 došlo k jeho úplnému sjednocení. V roce 1866 se tedy Bismarck nemusel ještě obávat dobře organizované a silné dělnické opozice v parlamentu a i to byl jeden z důvodů, proč se zasazoval o zavedení všeobecného volebního práva. V tomto případě se však ukázaly nejvíce nedostatky jeho předvídavosti.

14) M o s s e n, l.c., str. 149.

15) Svůj názor k této otázce vyjádřil Bismarck v dopise hraběti Bernsdorffovi dne 19.4.1866: "Ich darf es wohl als eine auf langer Erfahrung begründete Überzeugung aussprechen, dass das künstliche System indirekter und Klassenwahlen ein viel gefährlicheres ist, indem es die Berührung der höchsten Gewalt mit den gesunden Elementen, die den Kern und die Masse des Volkes bilden, verhindert. In einem Lande mit monarchistischen Traditionen und legaler Gesinnung wird das allgemeine Stimmrecht, indem es die Einflüsse der liberalen Burgeoisieklassen beseitigt, auch zu monarchistischen Wahlen führen, ebenso wie in Ländern, wo die Massen revolutionär fühlen, zu anarchistischen. In Preussen aber sind 9/10 des Volkes dem König treu und nur durch künstlichen Mechanismus der Wahl um ihren Ausdruck gebracht. Die Träger der Revolution sind die Wahlmännerkollegien, die der Umstrutzpartei ein über das Land verbreitetes und leicht handhabendes Netz gewähren." Citováno podle E p s t e i n, Bismarcks Staatsrecht, Berlin 1903, str. 210.

Jak již naznačeno výše, nešlo tedy v pruské politice o vliv demokratických a liberálních sil, nýbrž o paralyzování oprávněných obav demokratičtějšího jihu z pruského militarismu a byrokratismu, o vyloučení vnějších zásahů a o snahu prokázat nejen z vojenského, ale i z ústavního hlediska, že je Prusko povoláno Německo zachránit. Zejména Bismarck pochopil velmi dobře, že se v 19.století téměř celý politický život koncentroval na postavení a činnost zastupitelských orgánů všech druhů, na vytváření stranických, zájmových a třídních skupin a zákonitě tedy i na způsob tvorby těchto orgánů. Vycházel z politické reality, že moderní stát se již nemůže ve své činnosti obejít bez spoluúčasti parlamentu jako platformy těchto skupin. Vlastní zkušenost mu však také napovídala - a francouzská praxe mu dokazovala - že parlament je možno zneužít stejně jako hlasovací právo. V době tzv. pruského ústavního konfliktu poznal, že se mu vždy po rozpuštění zemského sněmu objevila ještě početnější opozice než předtím. Poměrně malý, ale významný počet voličů první kurie nebylo možno ovlivnit. Dospěl proto v tehdejší situaci k správnému názoru, že politicky méně zkušený lid uvažuje jinak než volitelé, kteří již byli úzce svázáni se stranickými zájmy.<sup>16)</sup> Ysádlil vše na důvěru zejména venkovských voličů ke království, na vliv konzervativců mezi zemědělci a obdiv maloburžoazie k pruským úspěchům. Počáteční vývoj v Severoněmeckém spolku a v II.říši mu dával aspoň pro krátkou dobu za pravdu. Avšak ani toto taktizování s všeobecným volebním právem nemůže snížit objektivně pokrokový význam jeho zavedení.

V průběhu vzniku ústavy Severoněmeckého spolku dochází tak k téměř kuriózní situaci, že pruský státní ministr a pozdější kancléř spolku, který ještě v roce 1865 prohlásil v zemském sněmu vůči liberální opozici: "Nejsme v Anglii a my ministři jsme služebníky krále, nejsme služebníky lidu, nejsme vašimi služebníky!" a který neodstoupil ani tehdy, když většina poslanců žádala, aby podal demisi, se dostal do sporu s liberály i konzervativci o jednu z nejzákladnějších vymožeností buržoazně demokratických svobod - o zavedení všeobecného volebního práva.

V srpnu a říjnu 1866 se spojilo 23 zemí, jejichž teritoria se nacházela severně od Mohanu, ke zvláštní úmluvě, kterou Huber<sup>17)</sup> označuje velmi správně jako pactum de contrahende, v Severoněmecký spolek. Zmíněná úmluva obsahovala mj. ustanovení (čl.5), že vlády provedou na

---

16) Již v této souvislosti vycházel zřejmě z myšlenky vyslovené mnohem později v říšském sněmu (26.3.1886) "Das Volk denkt nicht wie die Majoritäten".

17) H u b e r, l.c., sv.3, str.645.

základě říšského volebního zákona z roku 1849 volby do spolkového parlamentu, jehož úkolem bude poradit se a dohodnout se (Beratung und Vereinbarung) o spolkové ústavě. Důvody, které k tomu vedly, byly mimo již uvedeného dvojího druhu. Volební předpisy v zemích byly značně odlišné a na jejich základě nebylo možné vytvořit zastupitelský orgán (říšský sněm), který měl představovat sjednocující a antipartikularistický prvek spolku a jehož členové tedy museli být také voleni na základě unifikovaných předpisů. Vytvoření nového volebního zákona bylo by vyžadovalo delší doby a tehdy ještě de facto zdlouhavého "mezinárodního jednání," jehož případný neúspěch mohl i znehodnotit výsledky úmluv, jejichž platnost byla stanovena pouze na jeden rok. Na druhé straně byl frankfurtský zákon "výrazem tehdejšího právního přesvědčení celého německého národa o náležitostech pravých lidových voleb".<sup>18)</sup> Odmítnout jeho demokratické zásady a postavit proti nim jiné, které mohly být jen reakčnější bylo by bývalo politicky více než nepopulární. Z této úvahy vycházel zřejmě i Bismarck. Jednotlivé země resp. jejich zákonodárné orgány, přijaly celkem hladce s menšími modifikacemi, v kterých se projevil předešlý ústavní vývoj prováděcí předpisy (Wahlreglemente) k volebnímu zákonu z r. 1849.<sup>19)</sup> Uvážíme-li, že mimo Francii a Švýcarska neexistovalo v tehdejší době v žádném evropském státě, ani ve Spojených státech všeobecné přímé a rovné volební právo, je nutno v zájmu historické pravdy konstatovat, že se jednalo o velmi progresivní opatření, a to přes taktické úvahy jeho hlavního původce.<sup>20)</sup>

V roce 1869 přikročil již řádný říšský sněm, zvolený 31. srpna 1867 k diskusi o vládní předloze nového volebního zákona, která byla bez zásadních změn přijata. Zákon sám byl ve svém konečném znění zveřejněn jako "Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes", ze dne

18) B i n d i n g, Die Gründung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1889, str. 21.

19) B i n d i n g, l.c., str. 29-37 uvádí nikoliv nezajímavý a právnícky brilantní dogmatický rozbor týkající se zavedení volebního práva z r. 1849 a jeho vyhlášení v zemích Severoněmeckého spolku, jakožto i vztahů zemských zákonodárných orgánů k ústavodárnému říšskému sněmu z r. 1867. Viz k tomu i F r e n s d o r f f, Die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechts und das öffentliche Recht Deutschlands, Festgabe f. Ihering, Göttingen 1892, str. 192 a násl. Stručný historický výklad k této otázce podává i H a t s c h e k, l.c., str. 267 a násl. Značným zpátečnictvím se vyznačoval zejména meklenburský předpis, podle kterého mohli mj. kandidovat jen meklenburští státní občané a političtí provinilci neměli pasivní volební právo. To bylo v jasném rozporu s volebním zákonem z roku 1849, který stanovil v 5 "Erstandene oder durch Begnadigung erlassene Strafe wegen politischen Verbrechen schliesst von der Wahl in das Volkshaus nicht aus."

20) Nepřímé volby se konaly ještě po r. 1867 mj. v Dánsku, Rakousku, Španělsku, Norsku; majetkový cenzus byl uplatňován v Dánsku, Rakousku, Luxembursku, Belgii, Nizozemí, Norsku, Švédsku, Anglii a v některých státech Severoamerické unie, kde byl stejně jako v Itálii zaveden cenzus gramotnosti. V některých státech vyloučily různé cenzy až 90 % obyvatelstva z aktivního volebního práva.

31.května 1869 ve sbírce zákonů.<sup>21)</sup> Pro tehdejší ovzduší v říšském sněmu je třeba především poznamenat, že tajné, rovné a přímé volby byly již hotovou věcí, od které nebylo možno vzhledem k předešlému vývoji této otázky ustoupit. V podobné situaci se nacházel již o dva roky dříve ústavodárný říšský sněm pro diskusi k článku 21 severoněmecké ústavy, který pravil ve své konečné podobě, že "říšský sněm je volen na základě všeobecných a přímých voleb s tajným hlasováním". Vládní předloha ústavy předložená říšskému sněmu neobsahovala ustanovení o tajných volbách a žádala veřejné hlasování, které ze známých a celkem očitých důvodů bylo pro reakční strany (zejména konzervativce) výhodnější. Na základě doplňujícího návrhu liberála Friese byla s podporou celého liberálního křídla říšského sněmu, bez kterého se vláda nemohla obejít, prosazena i zásada tajných voleb.<sup>22)</sup> Bismarck sám se stavěl ostře proti tajnému hlasování a svůj postoj vysvětlil později ve svých vzpomínkách pomocí řady demagogických obrátů, z nichž citujeme: "Mimoto považuji ještě dnes, všeobecné volební právo nejen teoreticky, ale i prakticky za oprávněný princip, jakmile je ovšem odstraněna jeho tajnost, jejíž charakter je mimoto v rozporu s nejlepšími vlastnostmi germánské krve."<sup>23)</sup> Jednotlivé politické směry - ať již patřily k odpůrcům nebo zastáncům všeobecného volebního práva - byly nuceny ujasnit si svůj poměr k otázce formy voleb již mnohem dříve než roku 1869 resp. 1867. Tuto skutečnost vyjádřil snad nejlépe poslanec katolické frakce Windhorst, když řekl 28.března 1867 v diskusi potom co vyslovil pochybnosti o všeobecném volebním právu a odmítl tajné volby "Ich nehme das allgemeine Wahlrecht als gegebene Tatsache hin." Uvedené stanovisko odvolal ovšem později v době kulturního boje, kdy se otevřeně postavil na pozici zavedení říšského volebního práva pro Prusko. Popularita moderního volebního práva v masách, skutečnost, že vlastně nešlo již o to ho zavést, nýbrž o to, zda má být odstraněno,<sup>24)</sup> a hlavně správná představa, že jen takto volený říšský sněm může představovat účinnou protiváhu proti partikularistickým snahám zemských vlád, může být symbolem jednoty, nepřipouštěly zásadní změny a vedly i u odpůrců k určité zdrženlivosti. Přesto se objevilo v říšském sněmu během diskuse k čl. 20 ústavy pouze několik rozhodných zastánců všeobecného vo-

21) Bundesgesetzblatt 1869 str. 145; text viz A l t m a n n, l.c., díl II, str.35 a násl., rozsáhlý komentář H a t s c h e k, Kommentar zum Reichswahlgesetz, Berlin-Leipzig, 1915.

22) K tomu viz blíže E p s t e i n, l.c., str.214 a násl.

23) B i s m a r c k, Gedanken und Erinnerungen, str.78.

24) M e y e r, l.c., str.241.

lebního práva. K velkému překvapení byl mezi nimi duchovní vůdce konzervativců a Bismarckův přítel Hermann Wagener, poslanec za východopruský volební obvod, který doporučil všeobecné volební právo, sčkoliv odmítl volební právo tajné a chtěl ho vyhradit pozdější právní úpravě ve volebním zákoně. Bližší motivy k tomuto, v konzervativních kruzích ojedinělému postupu je třeba hledat především ve volbách do ústavodárného říšského sněmu, kde získali konzervativci přes všeobecné volební právo 59 mandátů (svobodní konzervativci 39 mandátů) a stali se tedy po národních liberálech s 80 mandáty druhou největší frakcí, zatímco strana pokroku byla zastoupena pouze 19 poslanci.<sup>25)</sup> Dalším mluvčím pro všeobecné volební právo byl zakladatel německého družstevnictví a přední činitel strany pokroku Schulze-Delitzsch, který ho označil za logický důsledek všeobecné branné povinnosti. Řada poslanců vyjádřila sice určité obavy vzhledem k předpokládaným důsledkům všeobecného volebního práva, zároveň však zdůrazňovali své přesvědčení, že v současné době není možno od něho upustit. Tyto hlasy pocházely zejména z pravicového křídla nacionálně liberální strany (např. Weber, Gumprecht, dr. Meyer). Nacionálně liberální frakce jako celek se postavila již v prvních volebních svoláních otevřeně za všeobecné, rovné, přímé a tajné hlasovací právo, což odpovídalo jejímu dosavadnímu vývoji i když je třeba upozornit na skutečnost, že ustanovení části liberálů v nacionálně liberální straně (r.1867) znamenalo zároveň, jak příznává jeden z pozdějších předáků Brandenburg, "rozhodný odklon liberalismu od parlamentního systému."<sup>26)</sup> Pro kompromisnictví německých liberálů, které bylo koneckonců příznačné pro chování německé buržoazie vůbec, je rozhodující i zásadní odmítnutí všeobecného volebního práva jedním z jejích nejvýznačnějších členů, to je profesorem historie dr. v. Sybelem, který v říšském sněmu prohlásil: "Pro mne je to věcí svědomí, pozvednout svůj slabý hlas proti proklamaci všeobecného přímého a rovného hlasovacího práva."<sup>27)</sup> Byli přítom vedeni - ovšem na opačném pólu - zřejmě stejnou představou jako Bismarck, první se obával vlivu konzervativců, druhý, jak již řečeno, chtěl pomocí hlasovacího práva posílit konzervativce. Také podle vlastních slov "nejrozhodnější liberální frakce" to jest strana pokroku, se ve věci nijak neangažovala. Zdrženlivě se chovali také ti, kteří byli jinak přesvěd-

25) Nikoliv bez vlivu zůstaly tu také jistě volební výsledky do pruské dolní komory, kde se podařilo během války (léto 1866) slomit dlouholetou majoritu strany pokroku a rozšířit zastoupení konzervativců z 30 na 142 mandátů.

26) B r a n d e n b u r g, 50 Jahre Nationalliberale Partei, 1867-1917, Berlin 1917, str.5.

27) Citováno podle G e r l a c h, Die Geschichte des preussischen Wahlrechts, Berlin 1908, str.209.

čenými zastánci nerovného volebního práva, to znamená značná část konzervativců a to přes zmíněné vystoupení svého předáka Wagenera. K nejrozhodnějším odpůrcům patřil vedle v.Sybela, zejména konzervativní poslanec von Below, který považoval další existenci spolku, při zachování všeobecného volebního práva za nemyslitelnou.

Za této situace byl Bismarck nucen vystoupit několikrát sám na obhajobu vládní předlohy. Z těchto vystoupení je nejdůležitější jeho projev v říšském sněmu dne 28. března 1867 kdy uvedl, že všeobecné volební právo je dědictvím sjednocujících snah z roku 1848 a bylo také roku 1863 postaveno proti rakouským tendencím. Sám za svoji osobu může prý jenom říci, že nezná lepší volební zákon. V dalším uznal sice, že má i nedostatky, které prý spočívají v tom, že "nefotografuje" přesně mínění národa, že ale v samotném říšském sněmu nebylo navrženo nic lepšího. Dále odmítl názor, že by spojené vlády měly v úmyslu založit komplot proti buržoazním svobodám a chtěly nastolit césarismus a odsoudil ostře pruské volební právo. Končil slovy, které zřejmě dosti typicky dokreslují jeho tehdejší názory na uvedenou věc: "... a pak jsem našel vždy v celkovém cítění národa ještě více inteligence než v přemýšlení volitele při vyhledávání toho, kdo má být volen, a apelují na téměř všeobecný jev .... že při přímém volebním právu získáváme pro shromáždění významnější kapacity než při nepřímém."<sup>28)</sup>

Mezi oběma směry dělnického hnutí neexistovaly jednotné názory na využití volebního práva, což bylo zvlášť bolestivé v době, kdy tato otázka přestala být teoretickou záležitostí a získala důležitý praktický význam. Předáci Svazu německých dělnických spolků (Bebel a Liebknecht) byli rozhodnými odpůrci každého "pruského řešení" německé otázky a chovali proti "oktrojovanému říšskému sněmu" a volebnímu právu zvláštní skepsi. Zejména Liebknecht viděl v Severoněmeckém spolku útvar, proti kterému je třeba bojovat všemi prostředky, až do jeho úplného zničení. Zúčastnit se práce v říšském sněmu jinou formou než protestováním a negováním jeho jednání znamenalo, podle jeho mínění, vzdání se revolučního stanoviska. Nechtěl se proto ani pokusit o ovlivňování zákonodárství v sociálně demokratickém smyslu. V brožuře o politickém postavení sociální demokracie v říšském sněmu (1869) se obrátil zejména proti přeceňování volebního práva v absolutistickém státě, kde bez občanských svobod, tiskové svobody, bez spolkového práva může být všeobecné volební právo pouze nástrojem absolutismu. Své názory odvolal až v době účinnosti zákona proti socialistům.<sup>29)</sup> Také

<sup>28)</sup> B i s m a r c k, Die Gesammelten Werke, Reden, sv. 10, Berlin str.356 a další.

<sup>29)</sup> B e b e l, Aus meinem Leben, sv.2, Berlin 1946, str.137-139.

Engels vyjádřil ještě v roce 1865 v článku o pruské vojenské otázce a německé dělnické straně vážné pochybnosti o oktrojovaném volebním právu a varoval před francouzskými zkušenostmi.<sup>30)</sup> Obával se zejména různých klauzulí, které by mohly volební právo znehodnotit a poukázal na rozvrstvení německého obyvatelstva, které se zabývalo v té době ještě ze dvou třetin zemědělstvím. Engels měl za to, že za těchto podmínek není přímé volební právo pro proletariát zbraní, nýbrž nástrahou (Fallstrick) a to zejména tehdy, nebudou-li existovat svoboda tisku, spolkovací a shromažďovací.

Mluvčí Všeobecného dělnického spolku (zejména Schweitzer), odvolávající se na Lassalovy spisy, byli od prvního okamžiku ochotní k aktivní spolupráci v Severoněmeckém spolku, což jim vyneslo již dříve používaný přídomek "státní socialisté". Schweitzer tehdy prohlásil "Je nám dána do ruky zbraň, máme ji odmítnout jen pro nedůvěru k vlastní síle, nebo ze strachu, že se necháme zneužít k lidu nepřátelským plánům? Musíme se zúčastnit a volit."<sup>31)</sup> Lassallovci částečně přeceňovali - a zde můžeme sledovat i určitý vliv na pozdější politiku německé sociální demokracie - všeobecné volební právo a zdůrazňovali, že jeho zavedením byl splněn první požadavek sociálně demokratického hnutí a že demokratizace volebního práva v zemích již musí následovat sama v rámci dalšího pozvolného vývoje. Revoluce, dodal k tomu pozdější člen Brunšvického sociálně demokratického výboru Bracke, znamená "přeměnu v existujících poměrech a jest si jen přátí, že k ní nedojde cestou "krví a železa", nýbrž nejmírovější a nejzákonnější cestou světa .... získáním veřejného mínění a ovlivňováním veřejných mocí, zejména zákonodárné, všeobecným, rovným, přímým a tajným volebním právem s dietami (pro poslance - KL)<sup>32)</sup>. Názory na volební právo a jeho využití se měnily v dělnickém hnutí často podle vnitropolitické situace a ani shora uvedený Schweitzerův výrok nevyjadřuje zcela jeho konečný názor na uvedenou problematiku. Po prvních zkušenostech s všeobecným volebním právem řekl totiž v říšském sněmu zcela v Engelsových intencích "V Prusku má policie právo konfiskovat až na další každé noviny a každý leták; v Prusku má policie právo poslat policajta do shromáždění a tento může každý okamžik, jakmile se mu zachce, rozpustit shromáždění.

---

30) M a r x, E n g e l s, L e n i n, S t a l i n, Zur deutschen Geschichte, sv.2, Berlin 1953, str. 834.

31) Citováno podle E c k e r t, Eine Denkschrift der Braunschweiger Lassallaner zur Reform des Kommunalwahlrechts, in Archiv für Sozialgeschichte sv.3, 1963, str. 435.

32) Tamtéž, str. 436.

Pánové, za takových okolností je všeobecné volební právo stejně jen zdání a je proto zcela přirozené, že na jeho základě vznikají komory, které jsou gouvernementální a ke všemu kývají."<sup>33)</sup>

Engels viděl později velmi jasně přednosti všeobecného volebního práva, jako platformy pro práci strany,<sup>34)</sup> byl ohromen rychlým růstem sociálně demokratických hlasů a zdá se, že pod tímto zorným úhlem přeceňoval i v okamžitých reakcích jeho význam.<sup>35)</sup> Velmi zajímavé jsou z tohoto hlediska jeho názory vyslovené v úvodu (z r. 1875) k Marxově práci Třídní boje ve Francii, kde na základě již dlouholetých zkušeností s volebním právem analyzoval jeho význam, zejména ve vztahu k poličním bojům. Engels tam m.j. píše: "Spolu s tímto úspěšným využíváním všeobecného hlasovacího práva se však uplatnil také zcela nový způsob boje proletariátu a tento nový způsob se rychle vyvíjel dál. Ukázalo se, že státní instituce, s jejichž pomocí buržoazie organizuje své panství, poskytuje možnosti, jichž může dělnictvo využívat k boji proti těmto institucím samým. Dělnictvo se zúčastnilo voleb do sněmů jednotlivých států, obecních rad, živnostenských soudů, upíralo buržoazii každé místo, jestliže se hlasování o jeho obsazení zúčastnilo dosti dělnických hlasů. A tak se stalo, že se buržoazie a vláda začaly mnohem více obávat legálních akcí dělnické třídy než nelegálních, úspěchů ve volbách daleko více než úspěchů povstání."<sup>36)</sup>

Volební zákon Severoněmeckého spolku téměř nezměnil dosavadní právní úpravu přijatou na podzim r. 1866. Oproti volebnímu zákonu frankfurtského parlamentu je nutno považovat za podstatnou změnu zejména ustanovení o důsledném tajném hlasování (§§ 10-11).<sup>37)</sup> Zásada všeobecnosti voleb obsahovala ovšem celou řadu inkonsekvencí, které značně zeslabovaly jeho demokratické prvky. Zrušeno, resp. v klidu bylo u ak-

---

33) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes (dále jen Sten. Berichte), 1. Legislaturperiode, Session 1868, str. 34-35.

34) E n g e l s, Socialismus v Německu.

35) V recenzi ke Kapitálu z r. 1876 napsal např., že všeobecné volební právo položilo poslední rozhodnutí do rukou nejpočetnějších a nejchudších tříd.

36) M a r x - E n g e l s, Vybrané spisy I., Praha 1954, str. 127.

37) § 10. "Das Wahlrecht wird in Person durch verdeckte, in eine Wahlurne niederzulegende Stimmzettel ohne Unterschrift ausgeübt. Die Stimmzettel müssen von weissem Papier und dürfen mit keinen küsseren Kennzeichen versehen sein. § 11. Die Stimmzettel sind ausserhalb des Wahllokals mit dem Namen des Kandidaten, welchen der Wähler seine Stimme geben will, handschriftlich oder im Wege der Vervielfältigung zu versehen."

tivních vojenských osob v činné službě (§ 2), což představovalo značný zásah do všeobecnosti, i když vzhledem k vysokému věkovému censu byli vyjádí prezenční služby stejně z voleb vyloučení. Nicméně mohlo toto ustanovení přispět zejména k omezování práv širokých mas, jejichž příslušníci mohli být před volebním aktem povoláni ze zálohy do činné služby. Jako všude v tehdejší době byly z něho také vyloučeny ženy které představovaly více než polovinu obyvatelstva.<sup>38)</sup> Značně vysoký věkový census (25 let) byl mimoto v rozporu s občanskoprávními předpisy o právní způsobilosti. Z aktivního volebního práva byly také zcela bezdůvodně vyloučeny osoby, které se v době voleb nezdržovaly v místě svého stálého bydliště (§ 7), i když v tomto ustanovení je nutno spatřovat určitý pokrok proti dřívější úpravě, podle které v řadě zemí neměli volební právo příslušníci jiných německých států (např. Brunšvic-ko). Ustanovení zákona, které vyloučilo z volebního práva quoad ius osoby pobírající chudinskou podporu, dále osoby pod kuratelou nebo poručenstvím, osoby, nad jejichž majetkem byl vyhlášen konkurs (po celou dobu trvání řízení), a dále všechny, jež byly zbaveny občanských práv (§ 34 trestního zákona), nepředstavovalo celkem žádnou výjimku oproti jiným evropským úpravám.

Během francouzsko-německé války byla na základě listopadových úmluv mezi Severoněmeckým spolkem a Badenskem, Virtemberskem, Hesenskem a Bavorskem rozšířena účinnost všech spolkových volebních předpisů i na tyto státy a po formálním založení říše byl v nich oktrojován společně s říšskou ústavou i její článek 20 týkající se volebního práva.<sup>39)</sup> První celoněmecké volby do říšského sněmu na základě jednotného volebního práva se konaly 3. března 1871 a byly až do zániku II. říše ještě 13krát opakovány a to aniž by se dočkala právní úprava voleb jakýchkoliv změn. V průběhu téměř půl století - až do 14. srpna 1918, kdy bylo volební právo v Prusku a v říši novelizováno - se projevovaly stále víc a víc jeho nedostatky a reakční prvky, které se staly značnou brzdou demokratického vývoje říše.

August Bebel obvinil v diskusi o všeobecné vojenské povinnosti 17.10. 1867 v říšském sněmu Bismarcka nikoliv neprávem z toho, že se

---

38) Volební právo měly ženy jen zcela ojediněle ve Spojených státech, v Austrálii a rakouská úprava přiznala po r. 1861 při volbách do zemských sněmů v kurii velkostatkářů majitelkám velkostatku volební právo prostřednictvím zmocněnce. K vývoji volebního práva žen viz mj. Stier-Somlo Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt, Berlin 1918.

39) Již předtím bylo volební právo Severoněmeckého spolku aplikováno v jiho-německých státech při volbách do celního parlamentu. Na Elsassko-Lotrinsko byla účinnost říšských volebních předpisů rozšířena v r. 1873 a další prováděcí předpisy k říšskému volebnímu právu byly vydány v letech 1871-1873.

shlížel v césarismu a bonapartismu Ludvíka Napoleona a že zavedením demokratického volebního práva sledoval pouze úzké cíle své vlastní politiky.<sup>40)</sup> Výtka byla ještě často opakována a objevila se zejména po druhé světové válce znovu téměř ve všech pracích, zabývajících se uvedenou problematikou.<sup>41)</sup> I když nalezneme v Bismarckově politice a v činnosti Napoleona III. v tomto směru nikoliv jen náhodné společné momenty a jistě ani jeden z nich nepomyslel na demokratizaci společnosti pomocí všeobecného volebního práva, vychází jejich jednání ze zcela odlišných společenských situací. U obou je zřejmé, že zneužívali hlasy nevyspělých voličů ve prospěch své vlastní vrchnostenské politiky a W.Mommsen velmi výstižně poznamenává, že pruský ministerský předseda myslel před i po založení říše stále ve směru shora dolů a nikdy neuznával politické zrovnoprávnění všech sociálních vrstev.<sup>42)</sup> Přesto nebyl Bismarck nikdy politickým dobrodruhem, což jistě ze subjektivního hlediska není bez významu.

Především bylo ve Francii rovné, tajné, přímé a všeobecné hlasovací právo prakticky již zavedeno usnesením prozatímní vlády z 5.března 1848, obsahovala ho ústava druhé republiky z listopadu 1848 i volební zákon z 15. března 1849. Stalo se tak bez jakéhokoliv přičinění samotného Ludvíka Napoleona.<sup>43)</sup> Naproti tomu Bismarck musel všeobecné volby prosazovat nejen proti konzervativním kruhům, nýbrž také proti liberálům. Napoleon III. využil všeobecné hlasovací právo, při obejití ústavních institucí, k plebiscitům, které mu posloužily ke změně poměrně pokrokové ústavy a nastolení osobní diktatury. Napsal-li Lenin, že hlavním historickým znakem bonapartismu je "státní moc opřená o vojenskou kliku (o nejhorší elementy z armády), lavíruje mezi dvěma nepřátelskými třídami a silami, které se navzájem více či méně udržují v rovnováze,"<sup>44)</sup> pak se tato skutečnost projevovala zejména také při francouzských volbách v letech 1851-1870, které sice byly téměř vše-

---

40) Sten. B e r i c h t e , Session 1, 1867, str.454.

41) Naposledy např. R e i n , Die Revolution in der Politik Bismarcks, Göttingen 1957, str.106, H e f f t e r , Bismarcks Sozialpolitik, in Archiv für Sozialgeschichte, 3.sv., 1963, str.146; dříve mj. M a r x - E n g e l s , Vybrané spisy, II, str.125.

42) M o m m s e n , Bismarck und Lassalle, in Archiv für Sozialgeschichte, 3.sv., 1963, str.85.

43) Viz k tomu zejména T e c k l e n b u r g , Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789, Tübingen 1911, str.127 a násl.; M e y e r , l.c., str.162.

44) L e n i n , Spisy, 25, Praha 1958, str.224.

obecné, nikoliv však demokratické. Nadto umožnila instituce státních kandidátů (candidat officiel), ve spojení s demagogií, šovinismem a politickou nezkušeností venkovanů likvidaci demokratických vymožeností z r. 1848.

V zájmu historické pravdy je třeba říci, že Bismarckovo volební právo sloužilo přeci jen k progresivnějšímu cíli, to je k sjednocení Německa. I když nesmíme přehlédnout reakčnost sjednocovacího procesu shora, pruskou hegemonii, nedostatky ústavy, chybějící záruky buržoazně demokratických svobod a další otázky s tím související, představuje říšský sněm zvolení na základě tohoto práva přece jen silný buržoazně-demokratický prvek. Všeobecné volební právo se stalo ve svých důsledcích nesporně demokratizujícím korektorem vývoje říše a jeho aplikace nebyla nikdy v takové míře deformována jako v bonapartistické Francii. Že Bismarck chtěl jeho zavedením mj. i posílit konzervativní síly, mění sotva podstatně tuto skutečnost.

Existuje ovšem i celá řada zpráv a důkazů o tom, že reakční kruhy i sám Bismarck uvažoval o možnostech státního převratu, že chtěli ve volbách postavit podle francouzského vzoru vládní kandidáty atd.<sup>45)</sup> Tyto záměry nebyly ale nikdy provedeny, protože celková společenská situace již tomu neodpovídala a nezdařený pokus mohl znamenat značné oslabení konzervativních sil. Zpočátku také k tomu neexistovaly z hlediska volebního práva podstatnější důvody, protože samotný hlasovací systém, pod dozorem státní správy, umožňující řadu vrchnostenských zásahů ovlivňování voličů a falšování výsledků poskytl dost možností ke korekci voleb. Společenský vliv konzervativních sil byl také stále ještě takového charakteru, že k zajištění žádané korekce nebylo nutno sáhnout k protiústavnímu státnímu převratu. Prokázaly to také hned volební výsledky do ústavodárného říšského sněmu (12. února 1867), kdy získaly frakce pravého středu rozhodující většinu.<sup>46)</sup> Později sáhl Bismarck do arsenálu výjimečných zákonů a sociální politiky (Peitsche und Zuckerbrot). Zejména kolem atentátu na německého císaře nastala koncem sedmdesátých let přímo honička na sociální demokracii a reakční tisk rozjel svou propagandu na plné obrátky. Byla zahájena kampaň ve prospěch vytvoření "strany pořádku" (Ordnungspartei), která měla sdružit všechny síly proti dělnickému hnutí. Zaměstnavatelé byli vyzýváni, aby propustili dělníky podezřelé z příslušnosti k sociální demokracii

---

45) K otázkám možného státního převratu viz mj. P ö l s, Sozialistenfrage und Revolutionfurcht in ihrem Zusammenhang mit den angeblichen Staatsstreichplänen Bismarcks, in Historische Studien, Neue Folge, Heft 377, 1960; Z e c h l i n Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II., Stuttgart-Berlin 1929.

46) H u b e r, l.c., sv.3., str.649.

a různé podnikatelské svazy hrozily, že vyhladoví ty oblasti, v kterých zvítězí sociálně demokratický kandidát. Policie, soudy a místní správa šikanovaly dělnické funkcionáře, znemožňovaly předvolební agitaci a výkon mandátu v říšském sněmu (např. v r.1879).<sup>47)</sup>

Většina volebních machinací a nezákonností zůstane asi navždy neodhalena, protože jejich autoři i přímí vykonavatelé ve volebních obvodech asi sotva kdy o nich promluvili nebo zanechali písemné správy. Při hodnocení voleb jsme proto odkázáni na informace obsažené ve stížnostech voličů, adresovaných říšskému sněmu nebo na nesrovnalosti, které byly odhalovány v průběhu kontroly volebních protokolů přímo v sekretariátu říšského sněmu. Není samozřejmě možné generalizovat nedemokratické prvky, které se objevily v prvních volbách a pak i v druhých (31.8.1867), tentokrát již do řádného říšského sněmu. Mnoho bylo zaviněno již zmíněnými modifikacemi volebního zákona z roku 1849 a prováděcími předpisy a jednalo se tedy o nedostatky, které byly odstraněny později vydáním zákona a prováděcího nařízení.<sup>48)</sup> V některých zemích se však do r. 1869 řada ustanovení dotýkala tak závažným způsobem zásady tajnosti voleb, že není možno je přehlédnout. Především tu byl uplatňován systém, při kterém volební lístky neměly být předem rozdány voličům, což souviselo se spolčovacím předpisem vydaným ještě za trvání Německého spolku, nepřipouštějícím existenci politických stran a předvolební agitaci. V Hessensku musel volič přímo ve volební místnosti vyjmout z řady libovolný na vnitřní straně očíslovaný volební lístek, vyplnit jej jménem kandidáta a pak vhodit do urny. Kdo neuměl nebo nechtěl volební lístek sám vyplnit, musel o to požádat člena volební komise. Volební lístky vyplněné jinou osobou, nebo takové, které byly vyneseny z volebního lokálu, nesměly být připuštěny.<sup>49)</sup> Také mecklenburský volební zákon (§ 12) umožnil, aby volič před komisí ohlásil jméno kandidáta, kterého chce volit a členové volební komise měli na základě tohoto prohlášení již sami právo vyplnit volební lístek.<sup>50)</sup>

Zmíníme-li se v dalším podrobněji o hlavních závadách prvních volebních aktů na základě všeobecného volebního práva, učiníme tak proto, že některé z nich byly typické i pro průběh dalších voleb až do

47) Blíže k tomu *L i t a c h*, Bismarckův zákon proti socialistům, AUC, 1958, str.125.

48) Prováděcí nařízení k volebnímu zákonu z r. 1869 bylo vydáno 28.5.1870, RGBL 1870, str.275, text též *A l t a n n*, l.c., díl II., str.39.

49) Viz vyhlášku hessenského ministra vnitra z 18.12.1866, §12; správa o tom *Sten. Berichte, Session 1867*, str.17.

50) Tamtéž, str.21.

roku 1912. Vážným porušením všeobecnosti volebního práva byla skutečnost, že se v řadě míst volby vůbec nekonaly. Tak například v obci Lipowiez (7. východopruský volební obvod) nastaly na základě působení starosty v předvolebním období takové nerovnalosti, že předseda komise odmítl volby provést.<sup>51)</sup> Také v obci Klonia (6. východopruský volební obvod), se vůbec nevolilo, protože podle vyjádření předsedy volební komise nedošly příslušné formuláře.<sup>52)</sup> Také při dalších volbách se opakovalo obdobné porušování volebních předpisů.<sup>53)</sup> Mezi skutečnostmi porušujícími zásadu všeobecnosti voleb je pak nutno uvést i nedostatky v úplnosti volebních seznamů, na které bylo často poukazováno.<sup>54)</sup>

Rozsáhlé byly zásahy policie nebo jiných orgánů státní správy s cílem ovlivňovat výsledky voleb hlavně ve prospěch konzervativních kandidátů. V jednom z východopruských volebních obvodů zaslal policejní správce učitelům a starostům hlasovací lístky již vyplněné jménem konzervativního kandidáta hraběte Lehndorfa.<sup>55)</sup> Totéž se stalo v 7. saském volebním obvodu, kde příslušný zemský rada jednoduše vyplnil volební lístky, nikoliv náhodně také jménem konzervativního kandidáta a rozeslal je do obcí s příkazem, aby tam byly rozdány.<sup>56)</sup> Obdobné případy byly zejména typické pro východní Prusko a polská území a došlo k nim i v průběhu dalších volebních aktů. Při užší volbě mezi liberálem von Zachem a konzervativcem von Schulenburgem ve volebním obvodu Bromberg - Bydgoszcz na podzim 1867, napsal příslušný zemský rada různým místním osobnostem (farářům, úředníkům dráhy, učitelům, starostům atd.) dopis, ve kterém doporučoval volbu von Schulenburga. Dopis končil slovy: "Jakmile se vyskytne vhodná příležitost, jsem s radostí ochoten k protislužbě." Ještě iniciativněji postupoval ve věci královský komisař, který přímo objížděl obvod, rozdával kandidátky von Schulenburga a odebral voličům volební lístky jeho odpůrce. Navíc byla ještě funkcionáři státní správy rozšířena zpráva, že v případě volby von Zacha dojde ke zvýšení daní.<sup>57)</sup>

51) Tamtéž, str.7.

52) Tamtéž, str.33.

53) 28.8.1867 se např. nevolilo ve třech obcích 9. východopruského volebního obvodu, viz Sten. Berichte, Session 1868, str.35.

54) Tamtéž, str.35; M e h r i n g, Geschichte der deutschen Sozialdemokratie sv.2, Berlin 1960, str.368.

55) Sten. Berichte, Session 1867, str.9.

56) Tamtéž, str. 37.

Celá řada machinací byla umožněna tím, že nebylo dodrženo ustanovení § 13 volebního zákona z r. 1849 podle kterého osoby zastávající státní nebo obecní úřad nesměly být zapojovány do prací volebních komisí. Rozhodující vliv tu vykonávali obecní starostové, kteří byli řízeni přímo státní správou a sestavovali vlastně pod státním dozorem volební komise. Tím se stalo, že do komisí byli jmenováni především jednotlivci konzervativního smýšlení, závislí na benevolenci státní a obecní správy, na místním statkáři, nebo měli sami vzhledem k svému postavení v obci vliv na voliče, kteří byli často přímo terorizováni. Jen tak si můžeme vysvětlit, že v jednom z okresů volebního obvodu Gumbinem stáli členové volební komise před lokálem, trhali těm, kteří chtěli volit liberální kandidátky a rozdali jim nové volební lístky.<sup>58)</sup> V obci Paprodtken téhož obvodu pozorovali občané oknem, jak místní učitel - který jako státní zaměstnanec nemohl být členem volební komise - a hostinský otevřeli urnu a vyměňovali kandidátky v době, kdy byla volební místnost zavřena a komise odešla na oběd, což bylo rovněž v rozporu s právní úpravou. V řečeném okrese obdržel také liberální kandidát pouze 7 hlasů.<sup>59)</sup> V jiných obcích byly přijaty kandidátky od voličů, kteří byli v den voleb vůbec nepřítomni nebo nechtěli se voleb zúčastnit.<sup>60)</sup> Dokonce i v tak velkém městě, jako Vratislav bylo v jednotlivých obvodech sečteno mnohem více hlasů, než se dostavilo podle protokolů voličů, což bylo zřejmě i na jiných místech běžným jevem.<sup>61)</sup>

Jistě je možno přičíst část dalších nezákonností nezkušenosti volebních komisí, ale i nedostatku demokratického citění a demokratických tradic vůbec. Jsou to např. případy, kdy nebyly volební místnosti otevřeny po celou zákonem předepsanou dobu. Nebo nebyli současně přítomni všichni členové volební komise. Poněkud kuriózní případ vypráví Bebel<sup>62)</sup> z Lipska, kde v rozporu s § 7 prováděcího nařízení k volebnímu zákonu byli voliči rozděleni podle abecedního seznamu a zřízeny volební místnosti pouze ve středu města. Rozhodující pro místo hlasování nebylo tedy bydliště, nýbrž jméno voliče. Zpravodaj říšského sněmu o-

57) Sten. Berichte, Session 1868, str.28-33.

58) Tamtéž, Session 1867, str.11.

59) Tamtéž.

60) Tamtéž, str.10.

61) Tamtéž, str.16.

62) B e b e l, Aus meinem Leben, sv.2, Berlin 1946, str.119.

značil v sekci případ "za velmi kritický", Bebel, aby zachránil své město před ostudou nových voleb, "navedl říšský sněm k nezákonnosti",<sup>63)</sup> prohlásil totiž, že takto zvolený kandidát profesor von Wächter by byl vyhrál volby i při správném rozdělení volebních okresů. Na tento argument říšský sněm také přistoupil. Za přímo úmyslné protizákonné jednání je možno označit postup předsedy volební komise, který sečetl hlasy sám bez účasti komise,<sup>64)</sup> nebo další případ, kdy volební výsledky nebyly ani tehdy anulovány, když opilý volič hodil do urny více hlasovacích lístků, převrátil urnu atd.<sup>65)</sup> O úmyslné jednání šlo jistě i v případě, kdy odešla celá volební komise z místnosti. Nezkoušeností nelze také vysvětlit jednání jednoho z předsedů komise v 6.východopruském obvodu, který zničil 118 hlasovacích lístků, protože neobsahovaly křestní jméno kandidáta, i když zpravodaj říšského sněmu se nezmiňuje o tom, zda se jednalo jen o hlasy odevzdané ve prospěch určitého kandidáta.<sup>66)</sup> Další podvody není možno v žádném případě omluvit a zakládají přímo dokonalou trestní činnost. Jak vyplývá z protestu voličů předloženého říšskému sněmu bylo v jedné volební místnosti (3.volební okres Vratislav) odevzdáno podle protokolu komise během celých voleb jen 44 hlasů pro konzervativního kandidáta prince Birona z Kurlandu, ačkoliv jak protestující uvedli, hlasovali pro liberálního kandidáta hraběte Dyrhna. V obdobném případě z východního Pruska (obec Rogahlen), kde kandidoval pruský ministr obchodu hrabě Itzenplitz uvedla volební komise v protokolu jen 6 hlasů pro liberálního advokáta Kriegela. Po volbách prohlásilo 17 voličů místopřisežně, že odevzdali své hlasy pro Kriegela.<sup>67)</sup> Pro Meklembursko, které se proslavilo svým stavovským antidemokratickým systémem, je typický postup hraběte Hahna, jehož velkostatek se stal volebním okresem a on sám předsedou volební komise. Ačkoliv to bylo jeho povinností, nerozdal vůbec volební lístky a prohlásil každému voliči, (byli to jeho zemědělství dělníci), že má říci jméno kandidáta Badeho, že on už volební lístek vyplní, což meklemburské volební předpisy umožňovaly. Nejkrivlivější je snad případ

---

63) Bebel sám o tom píše: "Meine erste parlamentarische Handlung bestand darin, dass ich den Reichstag zu einer Ungesetzlichkeit verleidete", tamtéž, str.119-120.

64) Sten. Berichte, Session 1867, str.10.

65) Tamtéž, str.11.

66) Tamtéž, str.33.

67) Tamtéž, str.18.

z Tragarthu, kde dostali voliči, kteří hlasovali pro konzervativního kandidáta od místního velkostatkáře úplatek ve výši 2,5 Sgr.<sup>68)</sup>

Podle volebního zákona frankfurtského parlamentu měli i vojáci a vojenské osoby v místě své posádky aktivní volební právo (§ 11, odst. 2). Pruská vláda využívala i tohoto ustanovení k posílení své konzervativní frakce v říšském sněmu a vytvořila samostatné vojenské obvody (např. Königsberg-Kaliningrad), v kterých se i volební komise skládaly jen z důstojníků. Stejným způsobem hlasovala pruská okupační armáda v Sasku v pruských pohraničních obcích.<sup>69)</sup>

Jak vyplývá z uvedených případů byla značná část nezákonností a machinací soustředěna do pruských východních provincií a pruského Slezska, kde bylo zřejmě ovlivňování voličů vzhledem k velkému počtu venkovského proletariátu nejjednodušší. Není proto také náhodou, že právě tyto obvody se staly dočasně hlavní doménou konzervativců. Nemáme však také přehlédnout, že německé menšině v těchto oblastech šlo o to, aby nezvítězilo příliš mnoho polských kandidátů, kteří představovali určité nebezpečí nejen z hlediska národnostního, nýbrž také náboženského. Prováděli totiž jako katolíci - ačkoliv strana Středu ještě nebyla ustanovena - již ultramontánní politiku.

Je téměř zarážející s jakou benevolencí říšský sněm toleroval uvedené porušení volebních předpisů nebo přímo trestní činy proti volebním svobodám. V zájmu pravdy je třeba uvést, že se jednalo v odhalených případech o menší okresy, resp. malé obce nebo panství, kde počet zapsaných voličů nemohl celkové výsledky podstatně ovlivnit. Přece jenom se jednalo ze strany říšského sněmu o nedůslednost, kterou si zákonodárny orgán usilující o nastolení parlamentního režimu nemůže dovolit. Skutečnost, že veškeré stížnosti voličů adresované říšskému sněmu a případy odhalené přímo v komisi říšského sněmu byly předány presidiu spolku resp. kancléři k dalšímu šetření a že se plénum neusneslo ani v jednom případě na neplatnosti volby, nakonec jen dokazuje, že tento zastupitelský orgán měl větší důvěru ve státní správu než v sebe.

V systému říšské ústavy měl říšský sněm představovat unitaristic-kou protiváhu spolkové rady reprezentující partikularismus. Projevilo se to i ve zmíněné dikci čl. 20 ústavy a v dalších právních předpisech, podle kterých nebylo aktivní a pasívní volební právo vázáno na zemské občanství (§§ 1 a 4 voleb. zák. z r. 1869). Poslanci nebyli také považováni za zástupce svých zemí, nýbrž za zástupce celého národa (čl.

---

68) Tamtéž, str. 37.

69) Tamtéž, str. 14, 51-61.

29 ústavy). Partikularismus se ale přesto odrážel i ve volbách, a to hlavně v tom, že volební obvody musely respektovat zemské hranice (§ 5), takže i nejmenší země s mnohem nižším počtem obyvatelstva než stanovilo směrné číslo pro vytvoření obvodu tj. 100 000 duší, tvořily samostatné obvody. Jistě zde hrály také správní otázky určitou roli, rozhodující však byl vliv tohoto opatření na volební geometrii. Každý poslanec říšského sněmu byl volen za jeden volební obvod, tj. na základě unánominálního systému. Počet volebních obvodů byl stanoven roku 1869 v § 5 volebního zákona a vynesl Prusku jakožto největšímu státu 235 z 297 mandátů v říšském sněmu Severoněmeckého spolku a pak z 397 v Německé říši. Formálně odpovídalo toto rozdělení zcela přesně počtu obyvatel a dokonce bylo několik menších států zvýhodněno. Celá řada praktických důsledků tohoto systému byla ovlivněna zejména historicky podmíněným vývojem politických stran. Říšská ústava sice přímo o politických stranách nehovořila, volební zákon obsahoval však v § 17 ustanovení, že "voliči mají právo vytvořit spolky za účelem hladkého chodu (Betrieb) říšského sněmu se týkajícími volebními záležitostmi" a vycházel tedy z existence a působení politických stran.<sup>70)</sup> Také říšský sněm nerespektoval ve svém jednání řádu existenci stran. Až se vláda zpočátku sebevíce snažila o odstranění jejich vlivů, protože se nechtěla stát závislou na různých koalicích, strany existovaly, ustavovaly se postupem doby ve všemocné frakce a vytvářely dokonce volební bloky a koalice. Čistě unitaristické byli pouze liberálové a jejich různé odnože, sociální demokracie a také Centrum se propracovalo postupem doby k unitaristickým tendencím. Celé konzervativní křídlo bylo ve své politice partikularistické, a zejména prouští konzervativci si nepřáli oslabení pruské koruny. Právě v tomto historicky podmíněném rozložení stranických sil spočívalo i pro říšský sněm určité nebezpečí ve velkém množství pruských volebních obvodů, v kterých - a v tom byl i význam všeobecného volebního práva pro pruský konzervatismus - měli konzervativci stálou převahu. Jen tím si můžeme také vysvětlit některé výslovně partikularistické tendence říšského sněmu, o kterých hovoří např. Triepel.<sup>71)</sup>

Na základě § 6 odst. 1 říšského volebního zákona byly ty země, které netvořily jen jednu volební jednotku, rozděleny do volebních obvodů, obvody opět byly správní cestou rozděleny na okresy, s ne více než 3500 obyvateli a to podle stavu z r. 1867. Nové rozdělení volebních ob-

<sup>70)</sup> Činnost politických stran byla úplně legalizována až v souvislosti s právní úpravou shromažďovací svobody ve spolkovém zákoně (Vereinsgesetz) z 19. 4. 1908.

<sup>71)</sup> T r i e p e l, Unitarismus und Föderalismus, Tübingen 1907.

vodů mělo být provedeno zvláštním zákonem, který však nebyl nikdy vydán a právě tato skutečnost vedla v následujících téměř 50 letech k vážnému porušování zásady rovnosti hlasů v zájmu buržoazie a velkostatkářů. Počet obyvatel se totiž vzhledem k rozmachu průmyslu rychle měnil, došlo ke stagnaci na venkově a k růstu obyvatel ve městech. Tak se stalo, že v roce 1912 měl nejmenší volební obvod (Schaumburg-Lippe) 46 650 obyvatel, to je cca 12 000 oprávněných voličů a největší obvod Teltow - Charlottenburg, 1,282 000 obyvatel a cca 300 000 oprávněných voličů. Při 60% volební účasti stačilo tedy schauburgskému kandidátu ke zvolení něco přes 3000 hlasů, teltowský kandidát potřeboval ale 25 x více hlasů (cca 80 000). I když rozdíly nebyly ve všech obvodech tak markantní jako v uvedeném případě, bylo přece jen na začátku 20. století 12 volebních obvodů s méně než 95 000 obyvateli a stejný počet obvodů s více než 400 000 obyvateli.<sup>72)</sup>

Rozhodující byla v této souvislosti i vychytralá geometrie členění obvodů, kde šlo zejména o takové rozdělení, aby v něm neměli převahu voliči, o kterých se předpokládalo, že budou volit opozičně. V praxi to bylo prováděno tak, že ryze venkovské okresy se silným vlivem konzervativců byly spojeny s městy, kde převládali liberálové a sídlnickými oblastmi (např. na Rýně). Tato geometrie volebních obvodů ve spojení s důsledným většinovým systémem, na základě kterého byl zvolen jen kandidát, který získal absolutní majoritu odevzdaných hlasů, znemožnila na delší dobu větší zastoupení sociálních demokratů v říšském sněmu, zároveň ale také vznik majoritní strany. Veškeré hlasy odevzdané pro jiné kandidáty ztratily totiž jakýkoliv reálný význam.

Ke konci 19. století se ukázalo zcela jednoznačně, že Bismarckovy úvahy o posílení konzervativismu pomocí všeobecného volebního práva měly jen omezenou platnost a přispěly při novém rozložení společenských sil dokonce k jeho porážce. Konzervativci těžili sice stále z většinového systému, všeobecné hlasování vyvolalo však antibismarckovské tendence v podobě Centra a zejména sociální demokracie. I když pravicové strany měly po dlouhou dobu absolutní většinu v říšském sněmu, bylo vytvoření konstantní koalice z těchto stran politicky neproveditelné. Kulturní boj znemožnil totiž spolupráci Centra a nacionálních liberálů, celní politika zase spolupráci liberálů a konzervativců a vojenské otázky koalici konzervativců a Centra atd. Sociálně demokratická strana byla zpočátku příliš malá, než aby mohla hrát rozhodnější roli a měla jako koaliční partner přitažlivost. Také sama o

<sup>72)</sup> K tomu viz další údaje H u b e r, l.o., sv.3, str.784-786. Velmi zasvěcenou kritiku geometrie volebních obvodů nacházíme i u S t i e r - S o m l o, l. c., str.39 a násl. Zákon z 18. 2. 1906 o změně některých volebních obvodů (RGBl 1906, str.317) přinesl sice určité zmírnění nejkřiklavějších případů, věc ale nevyřešil.

spolupráci nestála. Rozhodující moment nastal v roce 1890, kdy sociálně demokratická strana, ještě za účinnosti zákona proti socialistům, získala ve volbách 1 400 000 hlasů a postoupila rázem na místo nejsilnější strany.<sup>73)</sup> To ovšem ještě zdaleka neznamenal, že by obsadila také nejvíce křesel v říšském sněmu. Po celou dobu trvání II.říše musela totiž vždy - díky materiální nerovnosti hlasů způsobené většinovým systémem a geometrií volebních obvodů - soustředit na jeden mandát mnohem více voličů než ostatní strany, což vyplývá jasně z níže uvedené tabulky pro rok 1890.

Volební výsledky nejsilnějších stran r. 1890 <sup>x)</sup>

konzervativci a svob.konzervativci 1 377 417	nacionální liberálové 1 177 807	liberálové 1 159 915	centrum 1 342 113	sociální demokracie 1 427 298
12 300	Počet hlasů nutných pro získání mandátu			40 800
	28 000	17 600	12 700	
	Počet mandátů			
93	42	66	106	35

<sup>x)</sup> Sestaveno podle: Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Stuttgart 1964, str. 536.

Vítězství sociální demokracie a její stoupající vliv vyvolaly v polovině devadesátých let rozsáhlou diskusi o volebním právu. Došlo přitom k situaci, kdy právě ty politické směry, které často bezvýhradně uznávaly Bismarckovu politiku, kritizovaly jeho volební právo a naopak jeho dřívější nejzavilejší odpůrci toto volební právo chválili. Ozvaly se hlasy, že budoucnost německé říše a dokonce "celý existující státní a společenský pořádek budou ohroženy, jestliže nedojde k pronikavé změně říšského volebního práva."<sup>74)</sup> Znovu vystoupili staří již odpůrci všeobecného volebního práva jako např. von Below, Heinrich v. Sybel se svým tvrzením, že představuje předstupeň demokratické diktatury a hrabě Mirbach-Sorquitten, který ho označil za výsměch každé autority. Rozsáhle se zabýval celou otázkou pruský ministr Herrfurt (1896), který byl toho názoru, že "při volebním právu, které klade rozhodování do rukou velké masy, které často chybí samostatnost politického úsudku, zdá se být nanejvýše žádoucí najítí zabezpečení proti ne-

<sup>73)</sup> Rozložení stranických sil viz H u b e r, l.c., str.877-78.

<sup>74)</sup> Herrfurt in Deutsche Juristenseitung č.1/1896, str.3.

svědomité, hrubé agitaci, protože tyto masy jsou v neustálém nebezpečí, že se stanou obětí této agitace. Je také třeba postarat se o to, aby takovouto agitací při čistě mechanickém sčítání hlasů a tím podmíněném růstu sociálně demokratické frakce nebyly znásilněny vzdělané a úsudku schopné třídy obyvatelstva."<sup>75)</sup>

Otázka reformy volebního práva vyvolala také širokou diskusi kolem jednoho z nejžhavějších problémů voleb, to jest účasti na volbách. Od roku 1867 se pohybovala celková účast aktivních voličů jen kolem třiceti procent.<sup>76)</sup> Po roce 1871, kdy činila účast ve volbách ještě 51 %, sice zájem o volby stále stoupal, a pohyboval se v průměru mezi 60-70 %, aby výjimečně v r. 1887 dosáhl maxima ve formě 77,5 %, v některých volebních obvodech nedosáhl ale nikdy 50% nebo dokonce klesl na 38 resp. 32 %.<sup>77)</sup> V této souvislosti bylo s odvoláním zejména také na belgický volební zákon z r. 1893 a na některé předpisy o volbách do zemských sněmů (Sasko-Výmar-Eisenach a Brunšvicko) voláno v teorii i praxi po zavedení volební povinnosti se sankcí za neplnění (Stimmzwang). Teoreticky se s touto otázkou zabýval zejména Laband ve svém rozsáhlém díle o německém státním právu,<sup>78)</sup> v kterém označil volební právo za veřejnoprávní povinnost. Myšlenka nebyla nová, objevila se již jak upozorňuje Triepel<sup>79)</sup> v první polovině 19. století u řady německých autorů a pak u konzervativního heidelberského profesora J.C. Bluntschliho v jeho Allgemeines Staatsrecht.<sup>80)</sup> Zvláštní politické aktuálnosti však nabyla pro buržoazii právě koncem 19. století v souvislosti se vzrůstem sociálně demokratických volebních úspěchů. Roku 1895 se stává předmětem návrhu na volební reformu předloženém poslancem německo-sociální reformní strany (Deutsch-soziale Reformpartei). Konkrétní návrh v tomto směru učinil i svobodně konzervativní poslanec hrabě Moltke, který navrhl v říšském sněmu následující znění § 1 novely volebního zákona: "Wer zweimal ohne zwingenden Grund sich der Aus-

---

75) Tamtéž.

76) Např. v 10 hannoverském volebním obvodu volilo r.1867 se 23 650 zapsaných voličů jen 6634 osob, což je 28 %; viz Sten.Berichte, Session 1867, str.8.

77) T r i e p e l, Wahlrecht und Wahlpflicht, Dresden 1900, str.5-6.

78) L a b a n d, Staatsrecht des deutschen Reiches, sv. 1, Tübingen 1911, str.331 a násl.; dobrý přehled o této otázce i literatuře mj. J a h n, Die Wahlpflicht, in Zeitschrift f. Öffentliches Recht, sv. XIII, 1933, informativně i t t i e r - S o m l o, l.c., str.134 a násl.

79) T r i e p e l, l.c., str.8.

80) B l u n t s c h l i, Allgemeines Staatsrecht, Heidelberg 1885, str.4.

übung seines politischen Wahlrechts enthalten hat, geht desselben verlustig."<sup>81)</sup>

Řada autorů vyjádřila celkem nepokrytě názor, že takovouto reformou může být účast na volbách do říšského sněmu zvýšena až na 90 % a že přibývající hlasy by připadly téměř výhradně antisocialistickým stranám. Také Triepel měl za to, že hlasovací povinnost by "oslabila vliv radikálních stran", nevěřil však v tak výrazný úspěch pravice a podotýkal velmi správně, že neúčast při volbách není možno připsat jen nevyspělosti části obyvatelstva, která by nevolila sociálně demokraticky, a že jistě by při volební povinnosti získala i sociální demokracie řadu hlasů. Neúčast při volbách může být, pokračuje Triepel, všeobecným protestem proti vládě, stávajícím poměrům, proti kandidátům stran atd.<sup>82)</sup> V uplatňovaném většinovém systému neměly nato hlasy odevzdané pro menší nebo v obvodě nedominující strany vůbec žádný význam, což bylo ještě markantnější při užších volbách (Stichwahl), kde převážná část voličů nevolila raději jen proto, že byla postavena před skutečnost, vybrat si bez ohledu na své vlastní politické přesvědčení jednoho ze dvou kandidátů. Vedle toho se stává od poloviny devadesátých let minulého století otázka všeobecného a rovného volebního práva v zemích stále aktuálnější a není náhodou, že Deutsche Juristenzeitung uveřejňuje hned ve svém prvním čísle již citovaný článek o říšském volebním právu a to z pera pruského ministra Herrfurta. S problematikou se začíná zabývat ve stejné době i právní věda, která se ústy národního liberála Rudolfa v. Gneista staví otevřeně za volební cenzu<sup>83)</sup> a proti reformě komunálního a zemského volebního práva. Také tisk se zapojil do kampaně,<sup>84)</sup> jejíž hlavním cílem bylo znemožnit vstup sociální demokracie do pruského zemského sněmu. Ale i sociální demokracie a další ještě pokrokově orientované skupiny říšského sněmu bojují o řešení problému v demokratické formě.

Po řadě neúspěchů zejména sociálně demokratických návrhů, snažících se po roce 1871 o celoněmeckou úpravu volebního práva do zemských sněmů a to na základě práva říšského, byla tato otázka vždy znovu a znovu nadhozena. Bismarck sám se stavěl přibližně jen do roku 1879

---

81) Blíže k tomu viz H e r r f u r t, l.c., str.5.

82) T r i e p e l, l.c., str.39.

83) G n e i s t, Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlsystem, Berlin 1894, zejména str.262-271; stručnou a výstižnou kritiku této práce podal mj. M e n z e l, Die Systeme des Wahlrechts, Leipzig-Wien 1906, zejména str.17 a násl.

84) Např. Hamburger Nachrichten z 23.4.1895, viz E p s t e i n, l.c., str.215.

proti pruskému volebnímu právu v kuriích, protože zvýhodňovalo liberály. Jakmile počalo pruské maloměšičtvo hlasovat konzervativně, ponechal tuto otázku zcela v klidu. Právě opět r.1895 vystoupila svobodomyšlná lidová strana s návrhem na zavedení říšského volebního práva v zemích a sociálně demokratická strana (tzv. Auerův návrh) návrhem na zavedení rovného, přímého a tajného volebního práva ve všech zemích a pro všechny osoby (tedy i ženy) starší dvacet let. Auerův návrh byl ještě jednou opakován v roce 1906, kdy nastala obšírná diskuse, v které vystoupil i zástupce vlády v osobě říšského státního sekretáře, hraběte Posadowského-Wehnera, který sice prohlásil, že se nehodlá zastávat pruského volebního práva, jehož závažné nedostatky uznává, a že by v pruském sněmu také rád viděl dělníky, ale dosavadní chování sociální demokracie prý znemožňuje jakoukoliv změnu. Zástupci jednotlivých stran nemohli samozřejmě otevřeně vystoupit proti diskutovanému demokratickému návrhu. Až na tři levicové liberální frakce a Poláky se odvolali potom na nevhodnost změny ústavy a na kompetenci zemských sněmů v této otázce a odmítli návrh.<sup>85)</sup>

Ve stejné době dochází i k vydání celé řady nových prací zabývajících se vesměs kriticky otázkou volebního práva v zemích v říši.<sup>86)</sup> Řada zejména jihoněmeckých vlád ustoupila také všeobecnému tlaku a zavedla demokratičtější volební systémy.<sup>87)</sup> Pro smýšlení pruských konzervativců zůstal však nadále typický onen známý výrok Treitschkeho z r.1867: "Wir in Deutschland sind leider an der äussersten Grenze angelangt, über deren Unvernunft nichts mehr hinausgeht, beim allgemeinen gleichen Wahlrecht."<sup>88)</sup> Teprve válka a snahy vládnoucí skupiny o udržení válečného nadšení přinesly r.1917 i návrh reformy pruského volebního práva, která však za existence monarchie již nemohla být uvedena v praxi.<sup>89)</sup>

85) Obšírně k tomu zejména G e r l a c h, l.c., str.175 a násl.

86) Uvádíme z nich pouze S i e g f r i e d, Die preussischen Wahlkreise, Jena 1906; D e u t s c h (Michael), Weshalb bedarf es einer Neuerteilung Reichstagswahlkreise? Bonn 1908; S a v i g n y, Der parlamentarische Wahlrecht im Reich und in Preussen und seine Reform, Berlin 1907; velmi konzervativní názory zastával mj. B e l o w, Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland, Berlin 1909.

87) Viz k tomu S t i e r - S o m l o, l.c., str.192 a násl. K vývoji volebního práva v zemích, včetně reform z roku 1904-1906 viz objektivistický, ale přehledný výklad S c h n e i d e r, Der Wahlzensus in rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Betrachtung, Archiv f. öffentl. Recht, 26/1910, zvláště str. 241-254.

88) T r e i t s c h k e, Zehn Jahre deutsche Kämpfe, Berlin 1874, str.499.

89) Už na začátku století došlo k pokusům o reformu pruského volebního práva,

Samotné zavedení všeobecného volebního práva při vzniku Severoněmeckého spolku r. 1867 a pak volebním zákonem z r. 1869 bylo nesporně relativně pokrokovým činem a Německo se zařadilo touto normou rázem mezi nejdemokratičtější státy světa. Ovšem právě jen touto normou, jejíž faktický význam byl zeslaben - nebo dokonce úplně negován řadou nedemokratických opatření celého právního řádu i praktickou politikou, Je nutné vyslovit oprávněnou domněnku, že její autoři koketovali od počátku s myšlenkou zrušení této vymoženosti, což ovšem se prokázalo později jako neproveditelné.

Moderní všeobecné volební právo bylo ve většině států zavedeno jako výsledek revolucí, třídních bojů a sociálních bouří, v jejichž průběhu se formovaly demokratické síly usilující o posílení buržoazního parlamentarismu a demokratizaci státu. Šíře volebního práva a jeho demokratických prvků - jako tajnost, přímot a rovnost - se staly proto až do současnosti důležitým politickým problémem. Skutečnost, že v Německu bylo všeobecné volební právo zavedeno shora a bez vážnějšího tlaku lidových mas (i když jeho zavedení odpovídalo přání lidových vrstev), poznamenala značně politický život druhé poloviny 19. a začátku 20.století. Tvoří totiž jednu z příčin pro chybějící opravdu demokratickou opozici uvnitř německé buržoazie a tedy i opozičních buržoazních stran v říšském sněmu. Tím, že značná část nejzákladnějších národních požadavků a s nimi zákonitě i hlavní ekonomické požadavky buržoazie byly splněny bez vážnějších vnitřních politických bojů vznikl v Německu etatismus, který poznamenal závažným způsobem i pozdější vývoj 20. století.

Všeobecné volební právo v Severoněmeckém spolku a v Německé říši, jakožto i nepřilíš pokrokové ústavní dílo těchto státních útvarů je spojeno s Bismarckovým jménem. Bismarck sám nebyl nikterak geniálním politikem, jak se snažila předstírat konzervativní i nacionálně liberální literatura, nejtypičtější například v díle Ericha Marckse<sup>90)</sup> a jiných. Celé tajemství jeho úspěchu spočívalo v podstatě jen v tom, že pochopil sjednocení jako nezbytnou ekonomickou nutnost, jako národní

---

ke kterým dal podnět Theodor Barth. R.1906 byla provedena nepatrná reforma spočívající v upravě 10 městských volebních obvodů a ve zrušení několika technických předpisů. Také císař slíbil v trůnní řeči (1908) změny ve volebním právu. Vládní předloha z r.1910 podle které se měly konat přímé volby propadla v pruském sněmu. Také reforma z r.1917 zachovala geometrii volebních obvodů, ponechala census pobytu atd. Bliže k tomu S t i e r - S o m l o , l.c., str.229. K politické situaci a diskusi v zemském sněmu viz R o s e n b e r g (Arthur), Die Entstehung der deutschen Republik, Berlin 1928, str.206; v poslední době se zabýval touto otázkou velmi zasvěceně P a t e m a n , Der Kampf um die preussische Wahlreform im ersten Weltkrieg, Düsseldorf 1964.

90) M a r c k s , Der Aufstieg des Reiches, Deutsche Geschichte von 1807- 1878, Stuttgart-Berlin 1895,

požadavek a zákonitost vývoje a že dokázal tomuto cíli přizpůsobit pruskou politiku i za cenu dílčích ústupků z velmi omezených dynastic-  
kých zájmů. V tomto směru vysoko převyšoval ostatní představitele prus-  
kého státu a v tom také spočíval jeho nesporný význam. Skutečnost, že  
Bismarck sám se zasadil o zrušení všech majetkových censů a o přímé  
volby, nebyla výrazem jeho demokratického smýšlení. Naopak, po celou  
dobu své politické činnosti stále prokazoval, že je pro něj vždy roz-  
hodující zájem vrchnostenské státní moci. Vystoupil-li přesto, např.  
v severoněmeckém říšském sněmu dokonce proti liberálům ve prospěch de-  
mokratického volebního práva, byl i zde veden jen a jen chladnými úva-  
hami o prospěšnosti tohoto postupu pro své vlastní politické cíle,  
které později vyjádřil velmi přesně Zorn: "Ein einheitlicher deutscher  
Reichstag war allezeit ein Hauptstück der deutschen Pläne Preussens  
und das allgemeine Wahlrecht war einer der gewaltigsten Hebel zur Her-  
stellung der deutschen Einheit,"<sup>91)</sup> zbývá k tomu jen dodat "pod hege-  
monii Pruska." Bismarck také r.1878 v debatě o zákoně proti socialis-  
tům sám přiznal, že byl nucen akceptovat všeobecné volební právo jako  
frankfurtskou tradici.<sup>92)</sup>

Světové dějiny 19. a 20. století nám dávají dostatek příkladů o  
tom, že i nejdemokratičtější volební právo může být svou aplikací  
v praxi úplně změněno v opak. Že taková situace nastala i v Německu,  
jsem se snažil doložit v předešlém textu, kde jsem poukazoval zejména  
na soustavné využívání nedostatečného demokratického citění nevyspě-  
lých voličů, na zásahy státní moci do volebního řádu, nedemokratickou  
volební geometrii a aritmetiku atd. Nicméně je třeba v zájmu historic-  
ké pravdy přiznat, že všeobecné volební právo otevřelo, dokonce přes  
výjimečné zákonodárství, německé sociální demokracii jako první děl-  
nické straně cestu do parlamentu a ukázalo možnosti parlamentního boje  
socialistů. Umožnilo i říšskému sněmu, aby se stal postupem doby mo-  
derním zastupitelským orgánem a zejména uniterizujícím faktorem ve  
státě, který byl svými původci koncipován jako stát spolkový. Vedle  
toho představovala existence všeobecného volebního práva ve spojení  
s důsledně tajnými volbami, stálý - i když podle různých okolností  
silnější nebo slabší - tlak na činnost parlamentních frakcí a tím i na  
uskutečnění řady reforem. V tomto smyslu přinášelo progresivní výsled-  
ky, s kterými jeho původci nepočítali a v tom také spočívá jeho hlavní  
význam.

91) Z o r n, l.c., str.14.

92) "Ich habe das allgemeine Wahlrecht akzeptiert mit einem gewissen Wider-  
streben als Frankfurter Tradition. In den deutschen Realitäten mit den Gegnern  
des Reiches war die Karte einmal ausgespielt, und wir haben sie als auf den Tisch  
liegende Hinterlassenschaft mitgefunden." B i s m a r c k, Die gesammelten Werke,  
sv.11, str.608.

# DAS ALLGEMEINE WAHLRECHT UND SEINE EINFÜHRUNG IN DEUTSCHLAND IM XIX. JAHRHUNDERT

Karel Litsch

Das allgemeine Wahlrecht spielte in den politisch-taktischen Kombinationen Bismarcks in aussen- und innenpolitischer Hinsicht eine nicht unbedeutende Rolle. Als Frankfurter Tradition wurde es besonders in den sechziger Jahren von der preussischen Politik im Deutschen Bunde gegen Österreich ausgenützt und seine Einführung sollte auch zu einem schnelleren Abschluss der Gründungsverhandlungen des Norddeutschen Bundes beitragen. Innenpolitisch versuchte Bismarck, belehrt durch die Konfliktzeit mit Hilfe des allgemeinen Wahlrechts die liberale Fraktion des Reichstages zu schwächen. Er kalkulierte hier besonders mit den Stimmen der politisch wenig geschulten Ländarbeiter und Kleinbürger, die er in monarchistischem und konservativem Sinne zu beeinflussen hoffte. Ludwig Napoleons Erfahrungen mit dem allgemeinen Stimmrecht in Frankreich nach 1850 konnten ihn nur in seinen Ansichten bekräftigen.

Die objektiv fortschrittliche Einführung des allgemeinen Stimmrechts im Norddeutschen Bunde und dem Deutschen Reich war keinesfalls das Ergebnis einer Demokratisierung Preussens oder seiner Politik gegenüber den deutschen Ländern, sondern nur der Ausdruck einer politischen Notwendigkeit die letzten Endes- und hiernit kann auch die Opposition eines Teiles des liberalen Lagers begründet werden - zu einer Stabilisierung des Konservatismus beitragen sollte. Bismarck erklärte später (1878) zu dieser Frage im Reichstag: "Ich habe das allgemeine Wahlrecht akzeptiert mit einem gewissen Widerstreben als Frankfurter Tradition. In den deutschen Rivalitäten mit den Gegnern des Reiches war die Karte einmal ausgespielt, und wir haben sie als auf dem Tische liegende Hinterlassenschaft mitgefunden."

Die Wahlergebnisse entsprachen schon in den siebziger Jahren des 19. Jhdts. immer weniger Bismarcks ursprünglichen innenpolitischen Plänen. Das allgemeine Stimmrecht trug unter anderem zu einer Konsolidierung des Zentrums bei und brachte die Arbeiterbewegung in den Reichstag. Die herrschenden Kreise hielten deshalb am Dreiklassenwahlrecht in Preussen fest, es kam erst verhältnismässig sehr spät zu Wahlreformen in den Ländern und es fehlte nicht an Versuchen das Reichswahlrecht durch Stimmzwang u.s.w. in konservativem Sinne zu novellieren.

Die Weltgeschichte des 19. und 20. Jhdts enthält genügend Beispiele dafür, dass das allgemeine Wahlrecht isoliert und ohne weitere bürgerliche Reformen keine demokratische Entwicklung sichern kann. Das Stimmrecht muss noch mit weiteren Attributen, wie gleiche, direkte und geheime Wahl verbunden werden, die nicht nur

deklariert, sondern auch in der Praxis voll appliziert werden müssen. Das dies nach 1867 in Deutschland nicht immer der Fall war, beweisen die in den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Reichstages enthaltenen Informationen über Wählerproteste die sich besonders gegen staatlich-administrative und grundherrliche Eingriffe in das Wahlgeheimnis, die Stimzählung und gegen Wahlbeeinflussungen wenden. Die Stimgleichheit wurde durch eine undemokratische Wahlkreisgeometrie negiert und das Uninominalsystem wirkte sich als ein weiterer schwerwiegender antidemokratischer Faktor aus.

Trotzdem muss im Sinne der historischen Wahrheit anerkannt werden, dass das allgemeine Wahlrecht der deutschen Sozialdemokratie als erster Arbeiterpartei den Weg in das Parlament und alle Möglichkeiten eines parlamentarischen Kampfes öffnete. Es ermöglichte weiter dem Reichstag nach und nach zu einem modernen Repräsentationsorgan und zu einem unitarisierenden Organ der Staatsmacht zu werden. Ausserdem beeinflusste die Existenz des allgemeinen Stimmrechts, zu verschiedenen Zeitpunkten stärker oder schwächer, die Tätigkeit der Reichstagsfraktionen und dadurch auch die Verwirklichung einer Reihe Reformen. In diesem Sinne brachte das allgemeine Stimmrecht progressive Ergebnisse mit sich, die ursprünglich von seinen Autoren nicht vorausgesehen wurden, in denen aber seine Hauptbedeutung besteht.