

„Ein Tropfen demokratischen Öls“. Grundlagen und Grenzen der Macht des Reichstags

Von Ludwig Uhland stammt der Ausspruch, dass kein Haupt über Deutschland leuchten werde, „das nicht mit einem vollen Tropfen demokratischen Öls gesalbt“ sei.¹ Der Satz fiel am 22. Januar 1849 in der Frankfurter Nationalversammlung, als das Parlament über die Möglichkeit der Verknüpfung von preußischer Erbmonarchie und demokratischem Wahlrecht debattierte. Im Deutschen Kaiserreich wurde der Gedanke eines Zusammenhangs von „Demokratie“ – meist synonym für das allgemeine Wahlrecht für Männer verstanden – und nationalem Kaisertum vielfach aufgegriffen, wenn auch nicht in der Weise wie von Uhland gemeint. Denn Uhland hatte im zweiten Revolutionsjahr die erbliche Monarchie abgelehnt und stattdessen für die Wahlmonarchie plädiert – vergeblich, wie wir wissen. Wenn Jahrzehnte später, an der Schwelle zum 20. Jahrhundert, die Verbindung von Demokratie und Kaisertum von einigen liberalen Politikern erneut betont wurde, ging es nicht mehr um Alternativen zur Nationalstaatsgründung, sondern um die historische Deutung derselben und um den Versuch, neue politische Optionen für den Liberalismus zu gewinnen.

Ein Beispiel bot der 1848er-Demokrat Ludwig Bamberger, der sich nach 1866 zunächst den Nationalliberalen und dann deren Links-Abspaltung, den Freisinnigen, angeschlossen hatte. Im März 1888 stellte er aus Anlass der Thronbesteigung Wilhelms II. in der Zeitschrift *Die Nation* hoffnungsfroh fest, dass „das deutsche Kaisertum und die deutsche Volksvertretung“ am selben Tag geboren, dass sie „Kinder eines und desselben Gedankens“ seien: „Niemand ist besser kaiserlich gesinnt, als wer lebendig fühlt für die Würde des Reichstags, und ebenso würde ein Kaisertum, welches diesem sein volles Recht verweigerte, die Wurzeln seiner eigenen Kraft verkennen.“² Auch im Handbuch der Nationalliberalen Partei, das 1907 aus Anlass des von starker

1 „Glauben Sie, meine Herren, es wird kein Haupt über Deutschland leuchten, das nicht mit einem vollen Tropfen demokratischen Öls gesalbt ist.“ Zitiert nach Franz Wigard (Hrsg.): Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main. Bd. 6, 156. Sitzung, 22. Januar 1849, S. 481f.

2 Die Nation. Wochenschrift für Politik, Volkswirtschaft und Literatur. Hrsg. v. Theodor Barth, 31.3.1888. Vgl. dazu Rudolf Vierhaus: Kaiser und Reichstag zur Zeit Wilhelms II. In: Festschrift für Hermann Heimpel. Hrsg. v. Max-Planck-Institut für Geschichte. Göttingen 1971, S. 257–281.

Polarisierung zwischen „nationalen“ Kräften und kolonialkritischen Parteien geprägten Reichstagswahlkampfs erschien, hieß es selbstbewusst: Das Reich sei gemeinsam mit ihm, dem demokratischen Wahlrecht, „durch den Fürsten Bismarck im Zusammenwirken mit den nationalen und liberalen Kreisen der Nation gegründet worden und unlöslich mit ihm verbunden“.³

Ein ähnliches Programm – allerdings mit den Mitteln der Kunst – verfolgten die Frankfurter Stadtoberen unter dem nationalliberalen Oberbürgermeister Franz Adickes, als sie den Historienmaler Ferdinand Brütt mit einem patriotischen Bilderzyklus für den „Bürgersaal“ im Erweiterungsbau des Rathauses beauftragten.⁴ Die von Brütt bis 1906 geschaffene, im Krieg zerstörte Bildfolge schilderte die deutsche Nationalstaatsgründung zunächst ganz traditionell in den Bahnen der borussischen Geschichtsschreibung, die von den Befreiungskriegen über die Einigungskriege bis zum Abschluss des Friedensvertrags mit Frankreich 1871 hauptsächlich die militärische Komponente betonte. Der auf Adickes Wunsch zurückgehende Clou bestand darin, die Darstellung einer fiktiven Sitzung der frei gewählten Deutschen Nationalversammlung von 1848 in den Zyklus zu integrieren. Es handelte sich dabei um den großangelegten Versuch der ehemals Freien Stadt, mit den Mitteln der Kunst das national-demokratische Erbe des Paulskirchenparlaments mit dem Kaiserreich zu versöhnen.⁵

3 Politisches Handbuch für nationalliberale Wähler. Hrsg. v. Mitgliedern der nationalliberalen Partei. 2. Aufl. Berlin 1907, S. 901. Auf mehr „cäsaristische“ als parlamentsfreundliche Weise kreiste auch das politische Denken des Nationalsozialen Friedrich Naumann um die Verbindung von „Demokratie und Kaisertum“: Friedrich Naumann: Demokratie und Kaisertum. Ein Handbuch für innere Politik. 3. Aufl. Berlin 1904, S. 167–181. Vgl. dazu Elisabeth Fehrenbach: Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871–1918. München/Wien 1969, S. 205–216.

4 Gerd Brühe: „Bilder aus der Geschichte des neuen deutschen Reiches“. Die Wandmalereien im Bürgersaal des Frankfurter Rathauses. In: Ferdinand Brütt (1849–1936). Erzählung und Impression, Ausstellungskatalog, Museum Giersch. Hrsg. v. Alexander Bastek u.a. Frankfurt a. M. 2007, S. 129–173.

5 Zu den parallelen Versuchen, den deutsch-französischen Krieg als militärisch-bürgerliches Gemeinschaftswerk zu deuten, vgl. Frank Becker: Bilder von Krieg und Nation. Die Einigungskriege in der bürgerlichen Öffentlichkeit Deutschlands 1864–1913. München 2001.



Quelle: Ferdinand Brütt, Deutsche Nationalversammlung 1848/49, Ölskizze, 89 x 143 cm, 1906 (Historisches Museum Frankfurt (B.2006.003), Foto: Horst Ziegenfusz)

Jenseits der kurzfristigen politischen Absichten, die die liberalen Akteure verfolgten, warfen sie auch grundsätzliche Fragen auf, die nicht zuletzt die Stellung des Reichstags in der konstitutionellen Monarchie betrafen – und somit in das Zentrum dieses Aufsatzes führen. Indem sie die nationaldemokratische, auf 1848/49 zurückgehende Komponente der Nationalstaatsgründung betonten, entwarfen sie die Umrisse einer national-liberalen Erzählung der Reichsgründung. Damit konterkarierten sie die staatsfixierte, national-konservative Geschichtserzählung, die sich Anfang der 1880er Jahre vor dem Hintergrund der Spaltung und Neuformierung der liberalen Parteien in der universitären Geschichtsschreibung durchgesetzt hatte.⁶ Zugleich brachten sie implizit die Denkfigur der Volkssouveränität ins Spiel und berührten ein verfassungsrechtliches Tabu. Denn der 1871 gegründete neue Staat, der sich in Anlehnung an den frühneuzeitlichen Sprachgebrauch offiziell „Deutsches Reich“ nannte, gründete laut Verfassung auf dem freien Willenschluss souveräner Fürsten und freier Städte – und nicht etwa auf dem Willen des „Volkes“ oder der „Nation“. Dass diese juristische Fiktion den historischen und machtpolitischen Tatsachen nur bedingt entsprach, ist von

6 Andreas Biefang: Der Streit um Treitschkes Deutsche Geschichte 1882/83. Zur Spaltung des Nationalliberalismus und der Etablierung eines national-konservativen Geschichtsbildes. In: Historische Zeitschrift 262 (1996), S. 391–422.

der Geschichtswissenschaft der vergangenen Jahrzehnte wiederholt herausgearbeitet worden.⁷ Gleichwohl bestehen immer noch widersprüchliche Aussagen über die Geltungsgründe des Kaiserreichs und des Reichstags, die es sinnvoll erscheinen lassen, die Einführung des demokratischen Wahlrechts zu rekonstruieren, auf dessen Grundlage der Reichstag zum dynamischen Faktor im politischen System des Kaiserreichs werden konnte.

1. Wahlrecht und Nationalstaatsgründung

Die seit dem Streit um Treitschkes „Deutsche Geschichte“ dominierende national-konservative Geschichtsschreibung des Kaiserreichs und der Weimarer Republik hatte einige Mühe zu erklären, wie das demokratische Reichstagswahlrecht für Männer in eine Verfassung gelangen konnte, die das Prinzip der Volkssouveränität ablehnte.⁸ Ausgangspunkt der Deutung war die These, dass das Wahlrecht nicht „von unten“ durch eine Revolution erkämpft worden sei – ein solcher Versuch war schließlich 1848/49 gescheitert. Vielmehr sei das Wahlrecht im Prozess einer Revolution „von oben“ vom Staat verliehen worden. In dieser auf Preußen konzentrierten, funktionalen Argumentation hatte der preußische Ministerpräsident Otto von Bismarck die Einführung des demokratischen Wahlrechts betrieben, um den zur Macht drängenden Liberalismus in die Schranken zu weisen. Hintergrund war die traumatische Erfahrung, die die preußische Monarchie während des sogenannten Verfassungskonflikts gemacht hatte: Seit 1862 hatte die liberale Opposition im Abgeordnetenhaus unter dem Dreiklassenwahlrecht, diesem indirekten, die besitzenden Klassen extrem bevorzugenden Wahlsystem, mehrfach triumphale Wahlsiege errungen und der Regierung den Haushalt verweigert. Der Grund für die liberalen Wahlerfolge lag vor allem darin, dass die in der Zusammensetzung recht stabilen Wahlmännergremien auf den Oppositionskurs einschwenkten, und nicht so sehr in der Mobilisierung neuer Urwählerpotentiale. Im Umfeld der preußischen Regierung diskutierte man daher mögliche Reformen des Wahlrechts, die darauf zielten, den Einfluss der Urwähler zu stärken, da man die unteren Schichten für regierungstreuer hielt. In diesem Zusammenhang entstanden auch die vagen Pläne Hermann Wageners, eines konservativen Abgeordneten und Mitarbeiters

7 Das ist auch das strukturierende Argument von Oliver Haardt, der allerdings den Neuigkeitswert seiner Beobachtung erheblich überschätzt. Vgl. Ders.: Bismarcks ewiger Bund. Eine neue Geschichte des Deutschen Kaiserreichs. Darmstadt 2020.

8 Das Folgende habe ich ausführlicher dargelegt in Andreas Biefang: Modernität wider Willen. Bemerkungen zur Entstehung des demokratischen Wahlrechts des Kaiserreichs. In: Wolfram Pyta/Ludwig Richter (Hrsg.): Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb. Berlin 1998, S. 239–259.

Bismarcks, von „Standeswahlen mit allgemeinem Stimmrecht“.⁹ Außerdem kam es zu einigen wenigen Kontakten zwischen Bismarck und dem antiliberalen Sozialisten Ferdinand Lassalle, die aber folgenlos blieben.¹⁰ Schon zeitgenössisch galt das allgemeine Wahlrecht manchen Liberalen als ein „bonapartistisch“ inspiriertes Herrschaftsmittel, um die Parlamentarisierung des preußischen Regierungssystems zu verhindern. Die im weitesten Sinne vom „Sonderwegs“-Paradigma beeinflusste Geschichtsschreibung hat die Sichtweise der Implementierung des allgemeinen Wahlrechts als antiliberalen preußischen Staatsaktion übernommen. Theodore S. Hamerow etwa erkannte darin eine „strategy for defeating the parliamentary opposition“.¹¹ Aber auch ohne den „Sonderweg“ zu bemühen, wurde jüngst noch geurteilt, die Einführung des demokratischen Wahlrechts sei „nur eine abhängige Variabel des übergeordneten Ziels [gewesen], die Regierungsfähigkeit Bismarcks zu stärken“.¹²

Eine solche, vor allem auf den preußischen Staat und seine Vertreter konzentrierte Deutung ist allerdings viel zu einseitig. Der Blick auf die Genese des Reichswahlgesetzes spricht im Gegenteil dafür, die Einführung des allgemeinen Wahlrechts *auch* als Bestandteil der deutschen Demokratiegeschichte zu interpretieren. Dass das demokratische Männerwahlrecht 1867/71 Verfassungsrang erhielt, wäre ohne die Tradition undenkbar, die sich seit der Revolution von 1848/49 in Deutschland ausgebildet hatte. Die aus den grundsätzlich freien, in der Praxis allerdings oft mangelhaft organisierten Wahlen hervorgegangene, revolutionäre Deutsche Nationalversammlung hatte am 28. März 1849 ein Wahlgesetz beschlossen, das das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht zur Grundlage des Wählens machte.¹³ Dieses aus der Idee der Volkssouveränität entstandene Gesetz war das Ergebnis eines umfassenden Kompromisses zwischen den konstitutionellen Liberalen, die die Revolution begrenzen und durch einen preußischen „Erbkaiser“ stabilisieren wollten, einerseits und den republikanisch gesinnten Demokraten, die die politische Partizipation möglichst weit ausdehnen wollten, andererseits.

9 Wolfgang Saile: Hermann Wagener und sein Verhältnis zu Bismarck. Ein Beitrag zur Geschichte des konservativen Sozialismus. Tübingen 1958, S. 87–97; Christopher Peter: Hermann Wagener (1815–1889). Eine politische Biographie. Düsseldorf 2020, siehe bes. S. 315–320, 334 f., 345–356, 390–392.

10 Shlomo Na‘aman: Lassalles Beziehungen zu Bismarck. In: Archiv für Sozialgeschichte 2 (1962), S. 55–85.

11 Theodore S. Hamerow: The Origins of Mass Politics in Germany. In: Imanuel Geiss/ Bernd-Jürgen Wendt (Hrsg.): Deutschland und die Weltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert. Düsseldorf 1973, S. 105–120, hier S. 111.

12 Ute Daniel: Postheroische Demokratiegeschichte. Hamburg 2020, S. 38 f.

13 Manfred Botzenhart: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850. Düsseldorf 1977, S. 663–679.

Wegen der militärischen Niederschlagung der Revolution fand das Wahlgesetz jedoch keine Anwendung mehr. Allerdings blieb seine Existenz wie die der Reichsverfassung selbst im Bewusstsein der Akteure stets erhalten.¹⁴ Das zeigte sich in aller Deutlichkeit, als zu Beginn der 1860er Jahre die polizeiliche Repression allmählich nachließ und die Reorganisierung der liberalen Bewegung in größerem Maßstab möglich wurde: Jetzt geriet die Forderung nach der Reichsverfassung inklusive des allgemeinen Wahlrechts erneut auf die politische Tagesordnung, weil sie als Erbe des liberal-demokratischen Paulskirchenkompromisses von 1849 den programmatischen Konsens der verschiedenen liberalen und demokratischen Richtungen erlaubte – auch wenn viele Liberale skeptisch blieben und lediglich aus taktischen Erwägungen zustimmten. Seit 1862 gehörte die Forderung nach einer Reichsverfassung, die ja auch die Errichtung einer preußisch-deutschen Erbmonarchie vorgesehen hatte, inklusive des Wahlgesetzes zu den zentralen Forderungen der weitgefächerten nationalen Bewegung, die ihr organisatorisches Zentrum im Deutschen Nationalverein besaß.

Damit es tatsächlich zur Implementierung des demokratischen Wahlrechts kam, brauchte es aber mehr als machttaktische Überlegungen der preußischen Regierung und programmatische Resolutionen aus den progressiven Parteien, deren populäre Basis seit den militärischen Erfolgen Preußens von 1864 bis 1866 immer brüchiger geworden war. Möglich, ja notwendig wurde der Rückgriff auf das „revolutionäre“ Wahlrecht erst in der besonderen politischen Konstellation des Reichsgründungsprozesses, der von drei Kriegen begleitet war, die vielleicht nicht ihrer Intention, aber sicher ihrer Funktion nach zu Einigungskriegen wurden. Die Motive der Akteure lagen zunächst auf außenpolitischem Feld, wo mit dem Verweis auf das demokratische Wahlrecht, auf den nationalen Volkswillen, das multinationale Habsburgerreich in die Defensive gebracht und zugleich territoriale Kompensationswünsche der europäischen Mächte, namentlich Frankreichs, zurückgewiesen werden konnten.

Vor allem aber gab es einen zwingenden innenpolitischen Grund, nämlich die Notwendigkeit des *nation building*. Nur durch die plebiszitäre Akklamation in Form des demokratischen Wahlrechts konnte dem neugegründeten „Norddeutschen Bund“, für den immerhin mehrere „legitime“ Dynastien entthront worden waren, und später dem „Deutschen Reich“ überhaupt innere Stabilität verliehen werden. Anhand der öffentlichen Äußerungen der preußischen Regierung lässt sich nachvollziehen, wie sich seit Januar 1863 die Begründungsmuster der preußischen Regierung schrittweise von der „bonapartistischen“ auf die „nationaldemokratische“ Variante verschoben, kul-

14 Andreas Biefang: Politisches Bürgertum in Deutschland 1857–1868. Nationale Organisationen und Eliten. Düsseldorf 1994, S. 248–259.

minierend in dem preußischen Bundesreformvorschlag vom 9. April 1866, der das Bekenntnis zur direkten „Volkswahl“ nach allgemeinem Stimmrecht enthielt. Parallel wurde in einer Vielzahl informeller Kontakte zwischen der preußischen Regierung und der entstehenden Nationalliberalen Partei der Gründungskompromiss vorbereitet, der zu der ein Jahrzehnt währenden Zusammenarbeit beider im Reichstag führen sollte. Dieser umfasste neben dem Wahlrecht und der preußischen Erbmonarchie auch die Beilegung des preußischen „Verfassungskonflikts“, worüber sich die dortige Fortschrittspartei spaltete.¹⁵ Sowohl die preußische Regierung als auch die (national-) liberale Partei sahen sich in der politischen Situation der Jahre 1866/67 und dann erneut 1870/71 dazu gezwungen, auf das nationaldemokratische Wahlrecht von 1849 zurückzugreifen, obwohl sie von ihrem ideologischen Standpunkt her eigentlich ein Wahlrecht favorisiert hätten, das nach Eigentumsverhältnissen oder Bildungsgraden gestaffelt war. In den Beratungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes im Konstituierenden Reichstag, im Norddeutschen Reichstag und im Preußischen Abgeordnetenhaus gab es deshalb von liberaler und konservativer Seite zwar viele Bedenken, aber kaum Widerspruch oder gar Gegenstimmen.¹⁶ Für das Königreich Preußen hingegen hielt man am indirekten Dreiklassenwahlrecht fest.

2. Der Reichstag und die Reichstagswahlen in der politischen Kultur des Kaiserreichs

a) Der Reichstag als politisches Forum der Nation

Nach der Reichsgründung entwickelte sich der demokratisch gewählte Reichstag rasch zum wichtigsten institutionellen Integrationsfaktor des neuen deutschen Nationalstaats – auch weil es zunächst an konkurrierenden nationalen Institutionen fehlte: Die siegreichen Armeen blieben weiterhin den Einzelstaaten zugeordnet, blieben preußisch, bayerisch, sächsisch. Und „Kaiser“ war zunächst nicht viel mehr als der Amtstitel, den der legitime preußische König als Vorsitzender des Bundesrats trug. Die Aura eines

¹⁵ Andreas Biefang: Der ganz große Kompromiss. Die Liberalen und das „Indemnitätsgesetz“ vom September 1866. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 28 (2016), S. 9–22. Oliver Haardt hat das Verhalten der entstehenden (National-)Liberalen unter sehr eigenwilliger Rezeption der Forschung als „Opportunismus“ bezeichnet, vgl. Haardt: Bismarcks ewiger Bund (wie Anm. 7), S. 81–83.

¹⁶ Klaus Erich Pollmann: Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867–1870. Düsseldorf 1985, S. 80–86, 223–231, 320–335.

Nationalmonarchen musste er sich noch erarbeiten.¹⁷ Zusätzlich bedurfte es allerdings zweier weiterer Faktoren, damit der Reichstag schon in den beiden ersten Jahrzehnten seiner Existenz zum Symbol des Nationalstaats aufsteigen konnte: eine funktionierende parlamentarische Öffentlichkeit und den effektiven Einfluss des Parlaments auf die Gesetzgebung.¹⁸

Seit sich der Dritte Stand zu Beginn der Französischen Revolution von 1789 als Vertretung der „Nation“ konstituiert hatte, wurde der Zugang der Öffentlichkeit zu den Verhandlungen ein unabdingbarer Bestandteil der neuen Herrschaftsform. Ohne die Anwesenheit von Publikum auf den Galerien, ohne die Veröffentlichung der Verhandlungsprotokolle und ohne beobachtende Journalisten war die parlamentarische Repräsentation des „Volkes“ durch ihre gewählten Vertreter, bei der es sich eigentlich um eine „Fiktion“ handelte, nicht glaubhaft zu machen. Die Beschränkung der parlamentarischen Öffentlichkeit unter der Herrschaft Napoleons zeigte deshalb zuverlässig den Übergang zu einer autoritären Regierungsweise an. Auch in den Kammern des deutschen Frühkonstitutionalismus waren sich die Liberalen der Bedeutung der parlamentarischen Öffentlichkeit sehr bewusst. In den meist oktroyierten Verfassungen waren zwar entsprechende Bestimmungen vorhanden, aber sie wurden von Seiten der Regierungen restriktiv gehandhabt. Mit den Revolutionen vom Frühjahr 1848 wurde der Grundsatz der parlamentarischen Öffentlichkeit vollständig durchgesetzt, aber in der nachfolgenden Reaktionsdekade wieder eingeschränkt. Erst in den Verfassungsberatungen des Konstituierenden Reichstags zum Norddeutschen Bund erfolgte auf Initiative und Drängen der Liberalen die endgültige Fixierung. Die Freiheit der parlamentarischen Berichterstattung erhielt Verfassungsrang.¹⁹

Freiheit der Berichterstattung, das hieß auch: Es galt, den Zugang für Journalisten und für Besucher zu den Parlamentsverhandlungen zu ermöglichen und dafür die entsprechenden baulichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Der Reichstag zeigte sich in dieser Hinsicht von Anfang an sehr zugänglich. Als erstes Parlament gestattete er seit der Jahrhundertwende auch Pressefotografen den Zutritt, die von der Pressetri-

17 Schon Kaiser Wilhelm I., die Inkarnation preußischen Sonderbewusstseins, dachte politisch genug, um auf diesem Feld erste Pflöcke einzuschlagen. Dazu Robert-Tarek Fischer: Wilhelm I. Vom preußischen König zum ersten Deutschen Kaiser. Wien/Köln/Weimar 2020.

18 Das Folgende nach Andreas Biefang: Die andere Seite der Macht. Reichstag und Öffentlichkeit im „System Bismarck“ 1871–1890. 2. Aufl. Düsseldorf 2012, S. 65–159, 49–63.

19 Dazu zusammenfassend Hartwig Brandt: Die deutschen Staaten in der ersten Konstitutionalisierungswelle. In: Werner Daum (Hrsg.): Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte, Bd. 2: 1815–1847. Bonn 2012, S. 858–862; Ewald Grothe: Die deutschen Staaten in der zweiten Konstitutionalisierungswelle. In: Ebd., S. 912–915; Thomas Stockinger: Deutsches Reich 1848/49. In: Werner Daum (Hrsg.): Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte. Bd. 3: 1848–1870. Bonn 2020, S. 675–678; gute Übersicht schon bei [Eduard] Hubrich: Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung (Das Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit). In: Annalen des Deutschen Reiches. Jg. 1897, S. 1–65.

büne aus Aufnahmen von Plenarsitzungen für die Zeitungen anfertigten.²⁰ Die Berichterstattung über Plenarsitzungen erfolgte in einer heute kaum vorstellbaren Ausführlichkeit. Die großen Tageszeitungen entsandten eigene Korrespondenten in den Reichstag. Über Pressebüros und parlamentarische Korrespondenzen, die kommerziell oder parteinah arbeiteten, wurden aber auch zahlreiche lokale Zeitungen versorgt, die sich keinen eigenen Korrespondenten in der Hauptstadt leisten konnten. Viele Wähler, auch aus den Arbeitermilieus, waren gut informiert über die Vorgänge im Reichstag.²¹

Die elementare Bedeutung der Parlamentsberichterstattung zeigte sich, als 1908 die akkreditierten Parlamentsjournalisten aus Protest kollektiv in den „Streik“ traten, nachdem sie durch einen Abgeordneten des Zentrums während der Debatte als „Saubengels“ tituliert worden waren, ohne dass dieser durch den Parlamentspräsidenten zur Ordnung gerufen worden wäre.²² Ohne die Anwesenheit der Journalisten fehlte den Parlamentsrednern jedoch der Resonanzraum des medialen Publikums. Die für moderne Repräsentativversammlungen typische trialogische Kommunikation brach zusammen, der Reichskanzler weigerte sich zu sprechen und die parlamentarische Debatte kam für einige Tage zum Erliegen.

Neben seiner öffentlichen Präsenz profitierte der Reichstag auch von seinem tatsächlichen Einfluss auf die Gesetzgebung. Laut Reichsverfassung kamen Reichsgesetze grundsätzlich nur zustande, wenn der Bundesrat und der Reichstag zustimmten. Die Exekutive war deshalb, wollte sie erfolgreich sein und handlungsfähig bleiben, gezwungen, verlässliche parlamentarische Mehrheiten zu suchen. Wegen des starken gesetzlichen Regelungsbedarfs infolge der Reichsgründung galt dies in besonderem Maße. Der Reichstag rückte deshalb schon in den 1870er Jahren ins Zentrum der öffentlichen und medialen Wahrnehmung. Die politische Agenda war durch die Notwendigkeit zur gesellschaftlichen Integration des Reichs bestimmt. Vor allem auf dem Feld des Wirtschaftsrechts und der Justiz wurde das Jahrzehnt zu einer durch den politischen Liberalismus geprägten Reformdekade.²³

Seit den 1880er Jahren änderte sich die politische Agenda. Mit dem Aufkommen des Wirtschaftsprotektionismus und der schrittweisen Etablierung des modernen Sozialstaats rückten andere Themen ins Zentrum der Gesetzgebung. Der Reichstag wurde dadurch immer mehr zum Adressaten wirtschaftlicher und sozialer Lobbygruppen, was sich auch in der großen Zahl

- 20 Andreas Biefang: Bismarcks Reichstag. Das Parlament in der Leipziger Straße. Fotografiert von Julius Braatz. Düsseldorf 2002, S. 43–56.
- 21 Frank Bösch: Zeitungsgespräche im Alltagsgespräch. In: *Publizistik* 49 (2004), S. 319–336.
- 22 Andreas Biefang: Parlament ohne Publikum. Der „Journalistenstreik“ von 1908. In: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 71 (2020), Heft 5–6, S. 245–261.
- 23 Siegfried Weichlein: Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich. 2. Aufl. Düsseldorf 2006.

von meist professionell organisierten Petitionen niederschlug. Mit seinem umfangreichen legislatorischen Programm wuchs der Reichstag zu einem Akteur heran, der die Lebenswirklichkeit eines großen Teils der Bevölkerung in vielen Bereichen des täglichen Lebens unmittelbar und spürbar beeinflusste. Durch die Verbindung aus öffentlichkeitswirksamer Behandlung der Gesetze im Plenum mit den effektiven Durchsetzungschancen in den Ausschüssen konnte der Reichstag in den Fokus des öffentlichen Interesses rücken und zu einem „zentralen Bezugspunkt der Nation“ werden.²⁴ Der Bundesrat, der nicht einmal über ein eigenes Gebäude verfügte, blieb hingegen unsichtbar.

Die zunehmende Bedeutung des Reichstags spiegelte sich in der Wahlbeteiligung wider, die von 1871 bis zu den letzten Wahlen des Kaiserreichs 1912 nahezu kontinuierlich anstieg. Sie erreichte 1871 bereits 51 Prozent der Wahlberechtigten, überschritt 1887 die 70-Prozent-Marke und stieg bis 1912 auf über 84 Prozent an.²⁵ Damit erreichte sie einen Mobilisierungsgrad, der auch in den „reifen“ Demokratien der Gegenwart als außerordentlich gelten muss. Zum Vergleich: Bei den Bundestagswahlen vom September 2021 lag die Beteiligung bei 76 Prozent – wobei allerdings die Zahl der Wahlberechtigten erheblich größer war. Ganz offensichtlich erkannte ein wachsender Teil der Bevölkerung des Deutschen Reichs die Wahlen zum Reichstag als einen Vorgang, an dem zu beteiligen sich lohnte, weil man sie als Austragungsort politisch-ideologischer Richtungsentscheidungen betrachtete, oder weil man sich durch die Entscheidungen des Reichstags in seinen persönlichen Interessen betroffen sah. Es kann kein Zweifel bestehen, dass sich der Reichstag schon während der beiden ersten Jahrzehnte seiner Existenz zu einer Institution entwickelte, durch die sich die überwiegende Mehrzahl der (männlichen) Staatsbürger politisch repräsentiert sah.

b) Wahlen als demokratisches Zeremoniell

Zum Erfolg des Wahlrechts und zur Stabilisierung der Repräsentationsfiktion gehörte, dass es als einigermaßen fair empfunden wurde. Zwar gab es eine Fülle von Beeinflussungsversuchen namentlich in den ländlichen Regionen Preußens und in Sachsen. Aber der Reichstag verfügte über ein effizient arbeitendes System der Wahlprüfung, bei dem Verstöße gegen die Wahlordnung öffentlich markiert und bei schwerwiegenden Vorfällen auch

24 Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1866–1918, Bd. 2: Machtstaat vor Demokratie. München 1992, S. 260.

25 Die Zahlen hier und im Folgenden nach Gerhard A. Ritter: Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs. München 1980, S. 33–130.

Mandate aberkannt wurden.²⁶ Spätestens mit der Einführung von Wahlkabinen und offiziellen Wahlurnen zu den Wahlen 1903 wurde die gesetzlich festgeschriebene geheime Stimmabgabe des Wahlvorgangs auch institutional gewährleistet.

Gewählt wurde nach dem Mehrheitswahlrecht in 397 Wahlkreisen.²⁷ Kam im ersten Wahlgang keine absolute Mehrheit zustande, folgte eine Stichwahl zwischen den beiden stimmenstärksten Kandidaten. Von der Eröffnung des Wahlkampfs bis zur Verkündigung der Ergebnisse der Stichwahlen konnten zwei bis drei Monate vergehen. Zehntausende Bürger, darunter zahlreiche Frauen, beteiligten sich an der Vorbereitung und Durchführung der überwiegend dezentral organisierten Wahlkämpfe, an der Abhaltung von Versammlungen, der Verteilung von Werbematerialien und Stimmzetteln. Vor allem in den umkämpften Wahlkreisen und in den großen Städten wurden die Kampagnen immer „amerikanischer“ und aufwändiger: Man setzte Heißluftballons, Automobile und Fahrräder ein und versuchte, den öffentlichen Raum zu besetzen.

Der Höhepunkt des Wahlgeschehens war der Wahltag selbst. Sogenannte Wahlschlepper brachten säumige Anhänger auf die Beine, letzte Stimmzettel wurden vor den Wahllokalen an den Mann gebracht. Im Wahllokal selbst galt ein besonderes Recht, worauf die an die Wände gehefteten gedruckten Wahlordnungen verwiesen. Der Wahlkampf endete draußen vor der Tür, beim Überschreiten der Schwelle wurde der Parteimann zum Staatsbürger. In den Stimmbezirken der Wahlkreise bildeten wiederum Abertausende von männlichen Bürgern den Wahlvorstand, beaufsichtigten die Wahl, zählten Stimmzettel aus und übermittelten die Resultate. All‘ das geschah unter den Augen einer journalistischen Öffentlichkeit, die den Wahlabend zu einem der wichtigsten politischen Medienereignisse des Kaiserreichs werden ließ.

Der Wahlkampf und die durchritualisierten Vorgänge am Wahltag selbst entwickelten sich zu einer Art Schule der Demokratie, einem „demokratischen Zeremoniell“, bei dem die Austragung politischer Konflikte nach verbindlichen Verfahren eingeübt und Wertvorstellungen über die Legitimität politischen Handelns rituell verankert wurden. So entstand eine demokratische Praxis, die *performativ* die Idee der Volkssouveränität evozierte, obwohl diese als Verfassungsnorm nicht existierte. Der Reichstag als Institu-

- 26 Margaret Lavinia Anderson: Lehrjahre der Demokratie. Wahlen und politische Kultur im Kaiserreich. Stuttgart 2009; Robert Arnschek: Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich. Zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität der Reichstagswahlen 1871–1914. Düsseldorf 2003.
- 27 Das Folgende nach Andreas Biefang: Die Reichstagswahlen als demokratisches Zeremoniell. In: Ders./Michael Epkenhans/Klaus Tenfelde (Hrsg.): Das politische Zeremoniell im Deutschen Kaiserreich 1871–1918. Düsseldorf 2008, S. 233–270.

tion schöpfte daraus einen erheblichen Zugewinn an symbolischer Macht, die es ihm erlaubte, glaubwürdig als Organ des „Volkes“ aufzutreten.

c) Das Reichstagswahlrecht als Katalysator weitergehender Partizipationsforderungen

Das demokratische Wahlrecht war das dynamische Element in der Verfassung des Kaiserreichs. Es politisierte und mobilisierte die Bevölkerung und setzte den Maßstab, an der die Zustände in den deutschen Einzelstaaten gemessen wurden. Denn diese, namentlich das übermächtige Königreich Preußen und das Königreich Sachsen, aber auch einige kleinere Staaten, verfügten demgegenüber über weit weniger moderne politische Systeme.²⁸ Hier soll nur von Preußen die Rede sein, dem bei weitem größten deutschen Territorialstaat, der zwei Drittel der Wahlbevölkerung beheimatete. Für die (männlichen) preußischen Wahlbürger herrschte die paradoxe Situation vor, dass sie als Reichsbürger nach demokratischem Wahlrecht wählen konnten, während sie als preußische Staatsbürger einem rückständigen, bewusst antidemokratisch konzipierten Wahlregime unterworfen waren. Aus dieser Diskrepanz erwuchs eine erhebliche mobilisierende Kraft für die Gegner des Dreiklassenwahlrechts. Vor allem die im Vergleich zum Reich völlig unterrepräsentierten Sozialdemokraten entwickelten jetzt neue Formen öffentlicher Massenagitation, zu denen namentlich die Eroberung der Straße als politischer Raum zu rechnen ist.²⁹ Der Höhepunkt waren die Wahlrechtsdemonstrationen vom März und Mai 1910, als Hundertausende vor dem Reichstagsgebäude und im Treptower Park demonstrierten. In Preußen kann man beobachten, was geschieht, wenn die Fiktion der Repräsentation des Volkes im Parlament nicht hinreichend glaubwürdig erscheint: Es entsteht ein alternatives, direktdemokratisches Modell der politischen Repräsentation.

Auch für die Frauenrechtsbewegung wurde das demokratische Männerwahlrecht auf Reichsebene zum Katalysator politischer Forderungen, wenn

- 28 Thomas Kühne: Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867–1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt. Düsseldorf 1994; James Retallack: Red Saxony. Election Battles and the Spectre of Democracy in Germany, 1860–1918. Oxford 2017. Ferner: Simone Lässig/Karl Heinrich Pohl/James Retallack (Hrsg.): Modernisierung und Region im wilhelminischen Deutschland. Wahlen, Wahlrecht und politische Kultur. Bielefeld 1995.
- 29 Bernd Jürgen Warneken (Hrsg.): Massenmedium Straße. Zur Kulturgeschichte der Demonstration. Frankfurt a. M./New York 1991; Thomas Lindenberger: Straßenpolitik. Zur Sozialgeschichte der öffentlichen Ordnung in Berlin 1900 bis 1914. Bonn 1995.

auch weniger stark als für die Gegner des Klassenwahlrechts.³⁰ Die Sozialdemokraten hatten sich bereits mit dem Erfurter Programm von 1891 für das Frauenwahlrecht ausgesprochen, ohne das Thema mit Nachdruck zu verfolgen. Für sie stand die Klassenfrage im Vordergrund, mit deren Lösung auch das Wahlrechtsproblem verschwinden würde. Sozialistische Frauen trugen diese Sichtweise mit wachsenden Zweifeln mit. In der bürgerlichen Frauenbewegung hingegen spielte die Wahlrechtsforderung lange keine zentrale Rolle. Erst seit der Gründung des Vereins für Frauenstimmrecht im Jahr 1902 formierte sich ein „radikaler“ Flügel, der politische Partizipation durch Wahlen forderte. Die organisatorische Durchschlagskraft wurde jedoch dadurch gebremst, dass die preußischen Frauen im Streit darüber lagen, ob sie zunächst das gleiche Wahlrecht wie die Männer – also: das Dreiklassenwahlrecht – für sich verlangen oder ob sie gleich aufs Ganze gehen sollten.³¹ Ungeachtet dessen ist unübersehbar, dass das politische Gleichheitsversprechen des demokratischen Reichstagswahlrechts auch den Wahlrechtsforderungen innerhalb der bürgerlichen Frauenbewegung Auftrieb gab. Auch die Frauen verlangten die individuelle Repräsentation im Parlament.

d) Das Reichstagswahlrecht und der Reformismus der Sozialdemokratie

Zu den langfristigen Folgen des demokratischen Wählens gehörte die allmähliche Integration der anfangs systemgegnerischen Sozialisten in den monarchischen Obrigkeitstaat.³² Das war nicht zu erwarten gewesen. Denn zu Beginn des Kaiserreichs galten Sozialdemokraten als revolutionäre Umstürzler – was sie teilweise ja auch waren – und sahen sich erheblichem staatlichem Verfolgungsdruck ausgesetzt. Zudem hatte die Partei ein sehr zwiespältiges, eher funktionales Verhältnis zum Parlamentarismus. Im Reichstag sah sie vor allem ein Organ des autoritären Klassenstaats, das man als Propagandabühne für die Verbreitung des sozialistischen Program-

30 Angelika Schaser: Frauenbewegung in Deutschland 1848–1933. 2. Aufl. Darmstadt 2020; Anne-Laure Briat: Bevormundete Staatsbürgerinnen. Die „radikale“ Frauenbewegung im Deutschen Kaiserreich. Frankfurt a. M. 2020.

31 Barbara von Hindenburg: Politische Räume vor 1918 von späteren Parlamentarierinnen des Preußischen Landtags. In: Hedwig Richter/Kerstin Wolff (Hrsg.): Frauenwahlrecht. Demokratisierung der Demokratie in Deutschland und Europa. Hamburg 2018, S. 57–76; Andreas Biefang: Nie mehr Hosenrollen! Zur visuellen und performativen Semantik der radikalen bürgerlichen Frauenwahlrechtsbewegungen in Großbritannien und im Deutschen Reich vor 1914. In: Andreas Schulz/Tobias Kaiser (Hrsg.): Vorhang auf – Frauen in Parlament und Politik. Ein internationaler Vergleich. Düsseldorf 2022, S. 353–385.

32 Andreas Biefang: Die Sozialdemokratie im Reichstag. Das Parlament als Faktor der Integration 1871–1890. In: Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen 26 (2001), S. 25–54.

mes nutzen wollte.³³ Eine konstruktivere Haltung begann sich ausgerechnet während der Geltung der sogenannten „Sozialistengesetze“ zwischen 1878 und 1890 durchzusetzen. In dieser Zeit des faktischen Parteiverbots wurde der Reichstag zum einzigen Ort, an dem die Partei sich legal betätigen konnte. Die Fraktionsspitze übernahm jetzt zwangsläufig die politische Führung der Partei. Im parlamentarischen Alltag erkannten die sozialdemokratischen Abgeordneten bald, dass sich die Mitarbeit an der Gesetzgebung nutzen ließ, um die Lebensverhältnisse der Arbeiter zu verbessern. Das entsprach offenbar auch den Erwartungen der Anhänger der Partei. Denn politisch zahlte sich der Kurs der Reichstagsfraktion aus. Die Honorierung durch die Wähler war von fundamentaler Bedeutung für die künftige politische Ausrichtung. Führte die begrenzte Mitwirkung der Fraktion an der Gesetzgebung zu heftigen Auseinandersetzungen auf Parteitag und in den Theoriebedachten, die nach der Wende zum 20. Jahrhundert in den „Revisionismusstreit“ mündeten, so sah dies in der Praxis der Parteiarbeit anders aus. Die Agitation für das allgemeine Männer- (und schließlich auch Frauen-) Wahlrecht gehörte bald zu den wesentlichen Bestandteilen sowohl der sozialdemokratischen Parteiversammlungen als auch der Maifeiern. Und das parteieigene Satireblatt frönte in seinen Karikaturen und Propagandabildern einem beinahe hemmungslosen Wahloptimismus.³⁴

Tatsächlich ging es für die Sozialdemokraten bei den Reichstagswahlen nur bergauf: 1893 erzielten sie 1,787 Millionen Stimmen, 1898 bereits 2,107 Millionen und 1903 übersprangen sie die Drei-Millionen-Grenze. Den größten Wahlerfolg erzielten sie 1912 mit 4,25 Millionen Stimmen. Zum ersten Mal wurde die Partei mit 110 Mandaten auch zur stärksten Fraktion im Reichstag – trotz des durch den Wahlkreiszuschnitt bedingten geringeren Erfolgswerts ihrer Stimmen. Die schrittweise Integration der Sozialdemokraten – die allerdings unvollständig blieb – hatte eine weitreichende Bedeutung für den weiteren Verlauf der deutschen Geschichte: Dass sich die Sozialdemokratie in der Revolution von 1918/19 mit überwältigender Mehrheit nicht zum Rätesystem, sondern zur parlamentarischen Demokratie bekannte, lässt sich ohne die jahrzehntelange, erfolgreiche Tradition des demokratischen Wählens im Kaiserreich nicht erklären.

33 Elfi Pracht: Parlamentarismus und deutsche Sozialdemokratie 1867–1914. Pfaffenweiler 1990.

34 Andreas Biefang: Ikone: Wahlsieg 1912. In: Anja Kruke/Meik Woyke (Hrsg.): Deutsche Sozialdemokratie in Bewegung. 1848 – 1863 – 2013. Bonn 2012, S. 88–91.

3. Die Grenzen der „Demokratisierung“, oder: Warum das Deutsche Kaiserreich ein Obrigkeitstaat war und blieb

Die hier dargelegte Argumentation zielte darauf ab zu zeigen, dass das Kaiserreich als Nationalstaat nicht allein auf das Bündnis aus Fürsten und Freien Städten gründen konnte, sondern auch eine populäre, nationaldemokratisch inspirierte Basis brauchte. Diese wurde durch das allgemeine, direkte, gleiche und geheime Wahlrecht für Männer geschaffen. Einmal eingeführt, sorgte das Wahlrecht für Dynamik im obrigkeitstaatlich überformten politischen System des Kaiserreichs. Der durch demokratische Wahlen legitimierte und mit weitreichenden legislatorischen Kompetenzen ausgestattete Reichstag rückte in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Mit plausiblen Argumenten konnten seine Mitglieder behaupten, die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung zu vertreten. Der Reichstag wurde so zum Organ der Repräsentation des „Volkes“, wobei die Referenzfigur der Volkssouveränität stets präsent blieb. Gleichzeitig wurde das demokratische Wahlrecht für diejenigen Personen zum Katalysator partizipatorischer Forderungen, die von seinen Vorzügen noch ausgeschlossen waren: die Landtagswähler in Preußen und Sachsen sowie die Frauen. Schließlich eröffnete das demokratische Wahlrecht den radikaloppositionellen Sozialdemokraten den Weg in das politische System.

Die hier gewählte Perspektive auf den „demokratisch“ gewählten Reichstag führt notwendig zu einer einseitigen Betonung der fortschrittlichen Aspekte in der politischen Kultur des Kaiserreichs. Nicht zur Sprache kommen die autoritären oder obrigkeitstaatlichen Elemente des politischen Systems: Das sind einmal die verfassungsmäßigen Grenzen der Macht des Reichstags – kein förmlicher Einfluss auf die Regierungsbildung, kein Selbstversammlungsrecht, eingeschränkte Budgethoheit etc. –; das sind aber auch die dysfunktionale Entscheidungsstruktur im militär- und außenpolitischen Fragen, der hohe Einfluss der Interessenverbände auf die konservativen und liberalen Parteien, die konservativen politischen Kulturen vieler Bundesstaaten, die Person des langlebigen Kaisers Wilhelm II. oder eine Staatsrechtslehre, die mehrheitlich am monarchischen Prinzip als Wurzel aller Staatsautorität festhielt und die Volkssouveränität ablehnte.

Deshalb sei abschließend ausdrücklich klargestellt: Das Deutsche Kaiserreich war keineswegs ein demokratischer Staat, sondern ein Obrigkeitstaat, der durch das übermächtige, stabil konservative Preußen beherrscht wurde. In diesem „hegemonialen Föderalismus“ blieb das Königreich Preußen wegen seiner schieren Größe und seiner dominierenden Rolle im Bundesrat stets in der Lage, in zentralen Machtfragen seine Interessen durchzusetzen und die weitergehende „Demokratisierung“ im Sinne der Abschaffung des Klassenwahlrechts sowie der Parlamentarisierung der Regierungssysteme in

Preußen und im Reich zu verhindern. Gleichwohl blieb das politische System entwicklungsfähig, und es hatte sich seit 1871 schon erheblich verändert. Ob und wann es aber zu einem grundlegenden Verfassungswandel oder einer entsprechenden Reform gekommen wäre, lässt sich nicht beantworten. Dass der Hohenzollernkaiser ohne Not einer weiteren Demokratisierung Vorschub leisten würde, stand jedoch nicht zu erwarten. Dazu bedurfte es erst der militärischen Niederlage im Ersten Weltkrieg, der Flucht Wilhelms II. und der Revolution von 1918/19.