

Gerhard A. Ritter

**Der Berliner Reichstag  
in der politischen Kultur der Kaiserzeit**

**I.**

Am 5. Dezember 1894 wurde in einem „prächtigen“ Schauspiel die Schlußsteinlegung zum Deutschen Reichstag vollzogen. Kaiser Wilhelm II. fuhr in einem vierspännigen offenen Wagen in der Uniform des Regiments der Gardes du Corps vor. Als der Kaiser den Wagen verließ, wurde der Präsentiermarsch gespielt, unter dessen Klängen der Kaiser, begleitet von der gesamten Generalität, die Front abschnitt, ehe er auf der speziell für ihn vorgesehenen Haupttreppe im Osten des Gebäudes den Reichstag betrat und auf dem Kronsessel unter einem Thronbaldachin Platz nahm.

Zur Festversammlung gehörten die gesamte Generalität, die kaiserliche Familie, der Hofstaat, Bevollmächtigte der deutschen Bundesstaaten, das Diplomatische Corps, der Reichskanzler Fürst Hohenlohe, die Staatssekretäre des Reiches, die preußischen Minister und schließlich auch die meisten der 397 Reichstagsabgeordneten, die unmittelbar von der Verlesung der Thronrede im Rittersaal des königlichen Schlosses zum neuen Reichstagsgebäude gekommen waren. Im Gewoge der Uniformen und im Geglitzer der Orden gingen die wenigen Zivilisten – Abgeordnete im Frack, die nicht wie viele ihrer Kollegen als Reserveoffiziere eine Uniform anziehen konnten oder sie bewußt nicht anzogen – fast unter.

Die Feier selbst begann mit der Verlesung der in den Schlußstein gelegten Urkunde durch den Reichskanzler Fürst Hohenlohe. Es folgte eine Rede des bayerischen Bevollmächtigten zum Bundesrat, der ebenfalls im Reichstagsgebäude tagte, Hugo Graf von und zu Lerchenfeld-Koefering, aus dessen Hand der Kaiser eine Kelle entgegennahm, mit der er den Schlußstein vermauerte. Danach überreichte der konservative Reichstagspräsident, Albert von Lertzow, der in der Uniform eines Landwehrmajors der Reserve er-

schienen war, mit einer kurzen Ansprache dem Kaiser einen Hammer, der mit dem Wahlspruch „pro patria et gloria“ mit drei Hammerschlägen den Bau einweihte. Die Veranstaltung endete mit einem Hoch auf den Kaiser und dem Abspielen des Liedes „*Heil Dir im Siegerkranz*“.

Militärischer Pomp und höfisches Zeremoniell hatten bereits die Eröffnung des ersten Reichstages nach der Gründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I. im Weißen Saal des königlichen Schlosses in Berlin am 21. März 1871 wie die Grundsteinlegung des neuen Reichstagsgebäudes am 9. Juni 1884 geprägt. Das Zeremoniell aller drei Veranstaltungen war eine politische Demonstration der Machtverhältnisse im Deutschen Reich und des Selbstverständnisses der herrschenden Eliten. Hof, Militär und Bürokratie waren in Deutschland vor den Parlamenten entstanden und sahen sich auch weiterhin als die eigentlichen Machtzentren. Preußen als Hegemonialstaat des Deutschen Reiches hat nicht nur dessen Politik weitgehend bestimmt, sondern auch die politische Kultur des Reiches und dessen öffentliche Repräsentation in der Haupt- und Residenzstadt Berlin wesentlich geprägt.

Der Reichstag hat erst spät ein eigenes Haus erhalten. Die ersten, bereits 1871 verfolgten Pläne scheiterten vor allem, da man lange vergeblich nach einem geeigneten Grundstück am Königsplatz, dem heutigen Platz der Republik, suchte. Der Reichstag und in einem Seitentrakt der Bundesrat der Bismarckzeit tagten daher in der Leipziger Str. 4, neben dem Sitz des Preußischen Herrenhauses, in einem Gebäude, das von der Königlich-Preußischen Porzellanmanufaktur (KPM) übernommen worden war. Erst 1882 wurde ein zweiter Wettbewerb beschlossen und 1883 der Architekt Paul Wallot aus Frankfurt am Main mit dem Bau des Reichstages beauftragt. Von 1884 bis 1894 entstand in 10-jähriger Bauzeit im zeitgenössischen Stil der Neorenaissance der Reichstag als rechteckiger Bau mit vier großen Türmen, die die Königreiche Preußen, Bayern, Sachsen und Württemberg symbolisieren sollten. Vor allem die 75 Meter hohe, aus Eisen und Glas bestehende Kuppel, die nicht selten als „*Pickelhäube*“, oder „*Käseglocke*“ verspottet wurde, fand viel Kritik. Die Ablehnung dieser architektonischen Form entsprach dabei häufig

einer antiparlamentarischen Grundhaltung, die Kuppeln für Schloß- und Dombauten reservieren wollte und in der Kuppel des Reichstages, für die es das berühmte Vorbild des Kapitols in Washington gab, einen Ausdruck des Selbstbewußtseins des Parlaments als Haus des Volkes sah.

Das Reichstagsgebäude selbst hat einem solchen Selbstverständnis aber nur ungenügend Rechnung getragen. So saßen die Mitglieder des Bundesrates als Vertreter der verbündeten Regierungen der deutschen Staaten den Abgeordneten in einer erhöhten Estrade gegenüber, statt daß die Mitglieder der Regierung, wie im englischen *House of Commons*, unter den Abgeordneten selbst Platz nahmen. Die Spitze der Kuppel bildete eine große Kaiserkrone als Symbol der Einheit, aber auch des monarchischen Charakters des Staates. In der Halle des Südeinganges, durch den die Abgeordneten und die Mitglieder des Bundesrates den Reichstag betraten, wurden acht Bronzestatuen deutscher Kaiser von Karl dem Großen bis Maximilian I. aufgestellt, während der Plan, in der nördlichen Eingangshalle, die Büsten bedeutender Repräsentanten des geistigen Lebens Deutschlands aufzunehmen, unausgeführt blieb. Der Reichstag bot große Arbeitsräume für den Reichskanzler, für die Vertreter des Bundesrates, eine Hofloge und prächtige Repräsentationsräume, aber nur wenig Arbeitsmöglichkeiten für die Abgeordneten.

Als Inschrift über der Hauptfassade im Westen sollte „*Dem Deutschen Volke*“ stehen. Das wurde jedoch vom Kaiser abgelehnt, der statt dessen die Inschrift „*Der Deutschen Einigkeit*“ vorgezogen hätte. Erst im Weltkrieg 1916 konnten schließlich aus dem Material von zwei in den Freiheitskriegen erbeuteten französischen Kanonen die 17 Buchstaben der vorgesehenen Inschrift angebracht werden.

Der Kaiser machte aus seiner Verachtung des Reichstages, des „*Reichsaffenhauses*“, wie er ihn einige Tage nach der Eröffnung in einem Brief an seinen Freund Philipp zu Eulenburg-Hertefeld bezeichnete, keinen Hehl. Später schrieb er nach dem Sieg der Sozialdemokratie in der Reichstagswahl 1903 an Reichskanzler Bülow,

daß es ihm völlig gleichgültig sei, „*ob in dem Reichstagskäfig rote, schwarze oder gelbe Affen*“ – eine Anspielung auf die Sozialdemokraten, das katholische Zentrum und die Liberalen – „*herumsprängen*“. Der Kaiser hat trotz der für ihn reservierten, repräsentativen Hofloge den Reichstag nach der Einweihung nur noch einmal, am 5. April 1906, als Reichskanzler Bülow einen Schwächeanfall erlitt, betreten. Die verächtliche Ablehnung des Reichstages durch Wilhelm II. war typisch für einen Großteil der alten politischen und sozialen Eliten, die vom Reichstag eine Gefährdung ihrer dominierenden Stellung in Staat und Gesellschaft befürchteten.

Das Kaiserreich war gekennzeichnet durch das Nebeneinander verschiedener politischer Kulturen, die auch den Kompromißcharakter des deutschen Konstitutionalismus widerspiegeln. Dieser fand seinen Ausdruck in der Gegenüberstellung einer vom Monarchen ernannten Exekutive und des der Kommandogewalt des Kaisers direkt unterstellten Heeres als Repräsentanten der alten Ordnung auf der einen Seite und des auf die Mitwirkung an der Gesetzgebung und die Feststellung des Budgets beschränkten Reichstages als Vertretung des deutschen Volkes auf der anderen Seite.

In der öffentlichen Repräsentanz des Staates in Berlin dominierte eindeutig die preußisch und militärisch geprägte Monarchie. Das eigentliche Zentrum bildete die von den klassizistischen Bauten von Schlüter bis Schinkel geprägte große Achse des königlichen Berlin in der Prachtstraße „*Unter den Linden*“ vom Stadtschloß des Monarchen bis zum Brandenburger Tor. Hier zog 1871 das siegreiche Heer ein, hier wurden die Staatsgäste ins Schloß geleitet, hier fanden neben den großen populären Frühjahrs- und Herbstparaden auf dem Tempelhofer Feld häufig Militärparaden statt, hier zeigte sich bei seinen regelmäßigen Ausfahrten der Monarch seinen Untertanen. Selbst die feierliche Eröffnung des Reichstages fand im Weißen Saal oder im Rittersaal des Schlosses statt. Der Reichstag ging so „*zu Hofe*“, während in England der Monarch zum Parlament fährt.

Das Stadtschloß, die Wohnpaläste der Prinzen, das Zeughaus, das Kommandantenhaus und die Neue Wache in der preußischen

Staatsmeile entsprachen der monarchischen und militärischen Prägung des Staates, der im neubarocken Stil 1894–1905 errichtete evangelische Dom unterstrich das Bündnis von Thron und Altar. Allerdings wurde auch die kulturelle Tradition des preußischen Staates durch die Oper, die 1913 vollendete Staatsbibliothek, die Universität, die Bauakademie und die Museumsinsel – Bauten, in denen monarchische Kultur- und Wissenschaftspflege und bürgerlicher Einfluß immer mehr eine Symbiose eingingen – betont. Was fehlte, waren Bauten der Rechtsprechung, der Wirtschaft und der Volksvertretung. Seitlich zu dieser Prachtstraße lagen das Herren- und das Abgeordnetenhaus des Preußischen Landtags und in der Wilhelmstraße mit den preußischen Ministerien, der Reichskanzlei und den weiteren obersten Behörden des Reiches ein schnell wachsendes, modernes Regierungsviertel. Ohne Bezug dazu lag am nördlichen Rand des Tiergartens, ans Spreeufer angelehnt, der neue Reichstag, der den großen Königsplatz mit dem Kroll'schen Etablissement, dem Generalstabsgebäude und der 1873 eingeweihten Siegessäule mit der Kolossalstatue der Siegesgöttin, die erst 1938 ihren heutigen Platz am Großen Stern erhielt, teilen mußte.

Der Reichstag ist nie zum Zentrum einer das ganze Volk, oder auch nur das Bürgertum, repräsentierenden politischen Kultur geworden. Die im Kaiserreich entstehenden großen nationalen Denkmäler, von der Siegessäule über die Hunderte von Kaiser-Wilhelm-Denkmalern, Bismarck-Denkmalern und Bismarcktürmen hin zu der von vielen Berlinern als „*Puppen*“ bespöttelten endlosen Kette von Statuen von Herrscher- und Heldengestalten in der Siegesallee, waren borussisch-monarchisch und militärisch-machtstaatlich geprägt. Die ursprüngliche Bürgerlichkeit in der Idee der Nation im 19. Jahrhundert wurde zurückgedrängt und unterbelichtet. Selbst für das Bürgertum symbolisierte sich die Nation im Kaiser, seinen engsten Paladinen bei der Reichsgründung (Bismarck, Moltke, Roon) und im Heer, nicht aber im Volk und im Parlament.

Der Reichstag verstand es nicht, sich einen Platz in der Staatssymbolik des neuen Reiches zu sichern. Typisch für diese untergeordnete Rolle des Parlaments ist der schließlich dominierende Einfluß, den der Kaiser und führende Beamten auf den Bau des Reichstages

ausübten. Bürgerliche Kultur im engeren Sinne fand ihren architektonischen Ausdruck eher in der Börse, in Bauten der Großbanken, den Bahnhöfen, den Industriebauten sowie den Villen eines Großbürgertums, in dem gerade jüdische Familien zu bedeutenden Mäzenen von Kunst und Wissenschaft wurden.

Die bürgerliche Nationalbewegung hatte mit der Gründung des Reiches in Deutschland ihre spezifischen politischen Symbole und ihre Stoßkraft verloren. Dem monarchischen Staat ist es dagegen gelungen, mit seinen Paraden, den Feiern zum Sedanstag und zu Kaisers Geburtstag, den Stiftungsfesten der Kriegervereine, den großen Inszenierungen etwa zur Einweihung von Denkmälern oder des Kaiser-Wilhelm-Kanals auch die Gefühle breiter Massen anzusprechen und die zunächst in Opposition zu den dynastischen Staaten stehenden nationalen und liberalen Kräfte zu integrieren.

Es kam hinzu, daß die ursprüngliche Einheit der volkstümlichen Nationalbewegung, zu der bis 1870 auch die Organisationen der Arbeiterbewegung gehört hatten, mit der Ausgrenzung der Sozialisten zerfallen war. Neben der Repräsentation des monarchischen Staates, der eher unpolitischen bürgerlichen Kultur und der religiös geprägten, durch den Kulturkampf zunächst an den Rand der Nation gedrängten sozialen und politischen Kultur des deutschen Katholizismus entstand eine spezifische politische Kultur der organisierten sozialistischen Arbeiterbewegung.

Kennzeichnend für diese waren die alljährlichen Stiftungsfeste ihrer örtlichen Organisationen, die Lassalle- und Märzfeiern, die in Berlin zunächst mit den alljährlichen Wanderungen zum Friedhof der Märzgefallenen der Revolution von 1848 im Volkspark *Friedrichshain* den Höhepunkt einer konkurrierenden öffentlichen Selbstdarstellung bildeten. Seit 1890 wurden sie zunehmend von den großen Feiern des 1. Mai mit ihrer Forderung nach dem Achtstundentag und der Demonstration der internationalen Solidarität des Proletariats in den Hintergrund gedrängt. Besonders eindrucksvoll waren auch die Leichenzüge bei der Beerdigung sozialistischer Führer, die bereits in der Zeit des Sozialistengesetzes 1878 bis 1890 die Solidarität und den Selbstbehauptungswillen der Arbeiterbewegung demonstriert

hatten. Bei der Beerdigung von Wilhelm Liebknecht im August 1900 sollen in Berlin eine halbe Million Menschen Spalier gestanden oder dem Trauerzug, der sich 5 1/2 Stunden durch die Straßen Berlins bewegte, gefolgt sein. „*So wurde noch kein König zu Grabe getragen*“, war der bewegte Kommentar des liberalen Politikers Friedrich Naumann. Einen dieser großen Leichenzüge, an dem Hunderttausende teilnahmen oder Spalier standen, habe ich nach dem Tode des populären sozialdemokratischen Regierenden Bürgermeisters von Berlin Ernst Reuter im September 1953 noch selbst erlebt.

## II.

Weder für das Bürgertum noch für die katholische Bevölkerung und die Arbeiterschaft wurde so der Reichstag zum Symbol und Träger der Kräfte, die den monarchischen Obrigkeitsstaat zu einem demokratischen Volksstaat umwandeln wollten.

Allerdings hat der Reichstag bereits während des Kaiserreiches eine zunehmend wichtiger werdende Rolle in der konkreten Politik, in der Zurückdrängung dynastisch-einzelstaatlicher Traditionen und für die wachsende Bedeutung des Nationalstaates im Leben des einzelnen Bürgers gespielt. Die vom Reichstag entscheidend beeinflusste Gesetzgebung schuf die Rechtseinheit Deutschlands und setzte den Rahmen für die wirtschaftliche Tätigkeit. Mit den von Bismarck initiierten, aber bis ins Einzelne vom Reichstag wesentlich mitgestalteten Sozialversicherungsgesetzen der 1880er Jahre sicherten vom Reich geschaffene Institutionen einen Großteil der Bevölkerung – vor allem die Arbeiter, später auch die Angestellten – gegen die elementaren Lebensrisiken Unfall, Krankheit, Invalidität und Alter bis zu einem gewissen Grad materiell ab und schufen rechtliche Ansprüche der Versicherten an die Gemeinschaft, die auch ihre Stellung als Staatsbürger stärkten.

Daneben gab es allerdings zunehmend nationalistisch geprägte Institutionen der Sozialisation, wie die von den Einzelstaaten getragene Volksschule, die protestantischen Kirchen, das Heer und die Kriegervereine, auf die der Reichstag so gut wie keinen Einfluß hat-

te. Auch die Gründung deutscher Kolonien seit den 1880er Jahren und der Aufbau der Flotte seit der Jahrhundertwende, die bei breiten Kreisen der Bevölkerung zu Symbolen nationaler Größe und Identifikation wurden, sind nicht als Leistungen des Reichstages, sondern einzelner Kolonialpioniere, der Regierung und der Monarchie wahrgenommen worden.

Wesentlich war dagegen, daß die Wahlen zum Reichstag nach dem für die Verhältnisse der Zeit im internationalen Vergleich sehr demokratischen allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Männerwahlrecht die wohl entscheidende Rolle bei der Politisierung der Bevölkerung spielten. So stieg die Wahlbeteiligung von 51% im Jahr 1871 auf knapp 85% bei den letzten Reichstagswahlen im Kaiserreich 1907 und 1912 an.

Die zunächst von lokalen Honoratioren bestimmten und fast nur im Wahlkampf aktiven Wahlvereine entwickelten sich – weitgehend nach dem Vorbild der Sozialdemokratie – tendenziell zu modernen, permanent tätigen Massenparteien mit festen Organisationen. Die Debatten des Reichstages, über die ausführlich in der Presse berichtet wurde und die in der öffentlichen Meinungsbildung eine viel größere Rolle spielten als die heutigen Bundestagsdebatten, wurden das Forum eines sich schnell entwickelnden „*politischen Massenmarktes*“ (Hans Rosenberg) und trugen zur Integration der Bevölkerung der einzelnen Bundesstaaten in das Reich bei. Die kostenlosen Karten für die Publikumstribünen des Reichstages waren heiß begehrt. Bei großen Anlässen wurden „*Lucca-Preise*“ – Paula Lucca war eine der großen Sopranistinnen der Zeit – von Hotelpartiers, die sie verkauften, erzielt.

Auf der Journalistentribüne des Reichstages waren um 1900 neun Korrespondentenbüros mit je etwa einem halben Dutzend Berichterstattern vertreten. Daneben gab es viele Dutzende von Journalisten, die direkt für ihre Zeitungen über die Debatten und weiteren Arbeiten des Reichstages berichteten. Die enge Verbindung von Presse und Reichstag wurde deutlich, als nach einer Verunglimpfung der Reichstagsjournalisten als „*Saubengel*“ in einem Zwischenruf des führenden Zentrumsabgeordneten Adolf Gröber am



19. März 1908 die Journalisten in einen mehrtägigen Streik traten, der erst nach einer Intervention des Reichskanzlers Bülow durch eine Entschuldigung Gröbers beendet werden konnte. Die Episode hatte die Abhängigkeit des Reichstages von den Journalisten für die öffentliche Wirksamkeit seiner Arbeit gezeigt.

Die in der Reichsverfassung von 1871 verankerten Rechte auf Redefreiheit und auf die uneingeschränkte Verbreitung wahrheitsgetreuer Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages waren ebenso wie das auf dem Reichstagswahlgesetz beruhende Recht, zur Vorbereitung von Wahlen Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen öffentliche Versammlungen abzuhalten, von eminent politischer Bedeutung. Das wurde besonders klar in der Zeit der Unterdrückung und Verfolgung der Sozialdemokratie in der Zeit des Sozialistengesetzes 1878–1890. Trotz vielfacher Behinderungen konnten schließlich Wahlversammlungen abgehalten und Stimmzettel für Sozialdemokraten abgegeben werden. Auch bot die Immunität der Reichstagsabgeordneten einen gewissen Schutz gegen Verfolgung. Entscheidend war schließlich, daß die Tribüne des Reichstages weiter zur Verbreitung sozialistischer Ideen und zur Vermittlung der sozialdemokratischen Politik bei der Bevölkerung ausgenützt werden konnte.

Der Reichstag hatte vor allem in der Bismarckzeit eine Reihe großer Parlamentarier, deren Reden ein Echo im ganzen Land fanden. Dazu gehörten die Nationalliberalen Rudolf von Bennigsen, Johannes von Miquel und der Führer ihres linken Flügels Eduard Lascher, der 1880 mit seinen Gesinnungsgenossen von der Partei sezesionierte. Eugen Richter war für viele Jahrzehnte der einflußreichste Parlamentarier der Linksliberalen, der freikonservative Industrielle Karl Ferdinand Freiherr von Stumm-Halberg eine Schlüsselfigur der regierungstreuen gemäßigten Konservativen. Der bedeutendste Gegenspieler Bismarcks war der Führer der Zentrumspartei, die „*kleine Exzellenz*“ Ludwig Windthorst. In der Sozialdemokratie waren Wilhelm Liebknecht und vor allem August Bebel die herausragenden Parlamentarier. Sie alle – wie auch Bismarck – hatten ihren eigenen rhetorischen Stil, der mit ihren Grundanschauungen, ihrem Temperament, ihren speziellen Kompetenzen, aber auch ih-

rer Stellung in der Fraktion sowie der Position ihrer Parteien im Parteiensystem und deren Verhältnis zur Regierung zusammenhing.

Die Hauptadressaten ihrer Reden waren aber nicht die anderen Abgeordneten, sondern die breite Öffentlichkeit. Werbend, legitimierend und abgrenzend ging es bei den Reden um die Verteidigung und Verbreiterung des Marktanteils der eigenen Partei am *politischen Massenmarkt*. Die Fraktionen im Reichstag und ihre Führer waren in Konkurrenz mit den Fraktionen in den einzelstaatlichen Landtagen, besonders im preußischen Abgeordnetenhaus, das Rückgrat und das Entscheidungszentrum der Parteien.

Innerhalb des Reichstages wurden allerdings die großen Redner und Allroundpolitiker zunehmend durch die parlamentarischen Taktiker und vor allem die Spezialisten für einzelne Sachgebiete verdrängt. Das hängt damit zusammen, daß die profiliertesten Parlamentarier der Gründergeneration des reichsdeutschen Parlamentarismus starben oder sich aus dem Parlament zurückzogen. Da die Spitzenpositionen in Regierung und Verwaltung den Parlamentariern mit wenigen Ausnahmen weiter versperrt blieben, war der Anreiz zu einer parlamentarischen Karriere für starke Persönlichkeiten gering. Vor allem aber wurde die parlamentarische Arbeit durch den Übergang zum Interventions- und Sozialstaat seit dem Ende der 1870er Jahre immer komplexer und umfangreicher.

Die Ausweitung der Arbeit des Reichstages hatte auch zur Folge, daß sich die Verweigerung von Diäten für die Abgeordneten immer mehr als Hemmschuh einer effektiven Parlamentsarbeit erwies. Bismarck hatte bei der Schaffung der Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867, die vom Deutschen Reich 1871 mit einigen Ergänzungen übernommen wurde, entgegen der Praxis in den Parlamenten der deutschen Einzelstaaten die Ablehnung von Diäten gegen die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten durchgesetzt. Er mußte dabei mit seinem Rücktritt und dem Scheitern des ganzen Verfassungswerkes drohen. Bismarck wollte mit der Verweigerung von Diäten den Charakter des Parlaments als einer Versammlung von Honoratioren und praxisbezogenen Männern der Wirtschaft sicherstellen, um den Einfluß der Parteien einzuschränken und das

Eindringen von Vertretern der Unterschichten in das Parlament zu erschweren sowie „*die Besoldung des gebildeten Proletariats zum Zwecke des gewerbsmäßigen Betriebs der Demagogie*“ zu verhindern.

Seine Absichten wurden allerdings nicht erreicht. Die Parteien fanden Wege, ihre Abgeordneten durch die Bezahlung von Tagegeldern, vor allem aber durch die Beschäftigung bei Parteizeitungen und Parteiverlagen oder durch die Unterstützung selbständiger, aber von ihren Anhängern als Gäste oder Kunden abhängiger Existenzen, in der Sozialdemokratie etwa Gastwirte, Zigarren- oder Kolonialwarenhändler, später durch die Anstellung als Partei- oder Gewerkschaftssekretäre materiell abzusichern. So wurde durch die Verweigerung von Diäten die Entstehung des Typs eines von den Parteien besonders abhängigen Berufspolitikers geradezu gefördert.

Eine typische Konsequenz der Diätenlosigkeit der Reichstagsabgeordneten waren ihre Bemühungen, gleichzeitig ein Mandat in einem der Landtage, die Diäten zahlten, zu erhalten. 1898 waren von den 433 Mitgliedern des preußischen Abgeordnetenhauses 110, 1912 von nunmehr 443 Abgeordneten noch 58 gleichzeitig Mitglieder des Reichstages. Insgesamt hatten von den in der Reichstagswahl 1907 gewählten 397 Abgeordneten fast die Hälfte, nämlich 188, von den Reichstagsabgeordneten 1912 immerhin noch 115 gleichzeitig ein Landtagsmandat inne. Diese Doppelbelastung der Abgeordneten erleichterte die angesichts der föderativen Struktur des Reiches und der Hegemonialstellung Preußens wichtige Abstimmung zwischen der Reichspolitik und der preußischen Politik der Parteien. Sie bewirkte aber auch, daß die ständig in Berlin und dessen Umgebung wohnenden, im Reichstag und im preußischen Abgeordnetenhaus gleichzeitig tätigen Abgeordneten eine dominierende Stellung in ihren Fraktionen und Parteien – jedenfalls in Fragen der Reichspolitik und der preußischen Politik – erlangten. Die „*Verberlinerung*“ des Reichstages und das Übergewicht der nord- über die süddeutschen Abgeordneten sowie Tendenzen zur Entstehung einer Zwei-Klassen-Gesellschaft aus den immer anwesenden, führenden Abgeordneten einerseits und den vielfach als „*Stimmvieh*“ angesehenen einfachen Abgeordneten andererseits waren fast notwendige Konsequenzen.

Trotz der Unterstützung der Abgeordneten durch die Vergabe politiknaher Stellen, die Doppelmandate und Parteidiäten war die Beteiligung an „normalen“ Plenarsitzungen oft auf nur wenige Dutzend Abgeordnete beschränkt. Die Tätigkeit des Reichstages beruhte so weitgehend auf dem stillschweigenden Einverständnis, daß kein Abgeordneter die Beschlußfähigkeit des Hauses, die die Anwesenheit von mindestens 199 der 397 Abgeordneten verlangte, in Frage stellte. Das funktionierte bei Routineangelegenheiten und parteipolitisch wenig brisanten Gesetzentwürfen. Bei kontroversen Debatten und Abstimmungen mußten die Abgeordneten durch Telegramme der Fraktionsführungen nach Berlin beordert werden. So war die Ankunft der „Alpenveilchen“ – der nur selten nach Berlin kommenden Abgeordneten aus Bayern – oft eine Voraussetzung für die Beschlußfähigkeit in einer Sitzung.

Reichsleitung und Bundesrat haben schließlich dem ständigen Drängen der Parlamentarier nachgegeben und 1906 unter Änderung der Verfassung der Zahlung von Diäten zugestimmt. Seitdem erhielten die Abgeordneten eine jährliche Aufwandsentschädigung von 3000 Mark. Diese wurde in festgelegten Raten vom 1. Dezember bis 1. April mit einer Abschlußzahlung von 1000 Mark bei der Vertagung oder Schließung des Reichstages gezahlt.

Der Auszahlungsmodus der Diäten hat dazu beigetragen, daß sich die parlamentarische Tätigkeit auf die Zeit von Ende November bis Mitte Mai mit drei bis vier Wochen Weihnachtsferien und drei Wochen Osterferien konzentrierte und die meist erst spät eingebrachten Vorlagen der Exekutive zur Gesetzgebung oft geradezu durchgepeitscht werden mußten, um nicht bei einer Vertagung des Reichstages für ein halbes Jahr ohne Beschluß liegenzubleiben.

Die von Legislaturperiode zu Legislaturperiode steigenden Anforderungen an die Abgeordneten hatten zur Folge, daß der Mangel an geeigneten Arbeitsmöglichkeiten immer deutlicher wurde. Die Abgeordneten hatten neben dem Pult an ihrem Sitzplatz im Plenum und einem gemeinsamen Schreibsaal nur die allerdings schließlich vorzügliche Reichstagsbibliothek für die Vorbereitung auf die Reichstagsitzungen zur Verfügung. Es gab keinen wissenschaftli-

chen Hilfsdienst. Erst 1913 wurden die Arbeitsmöglichkeiten der Abgeordneten durch den Ausbau kleiner Arbeitszimmer im Dachgeschoß des Reichstages, die sich mehrere Fraktionskollegen teilen mußten, etwas verbessert.

### III.

Insgesamt hat sich die Stellung des Reichstages im politischen System des Kaiserreiches zunehmend verstärkt. Er hatte während der gesamten Zeit einen wesentlichen Einfluß auf die immer detaillierter in das Wirtschafts- und Sozialleben eingreifende Gesetzgebung. Allerdings waren Initiativen des Reichstages auch in der Gesetzgebung nur dann erfolgreich, wenn sie die Zustimmung des Bundesrates als des Organs der verbündeten Regierungen fanden. Es kam also darauf an, in immer neuen Kompromissen einen Ausgleich zwischen den Interessen der jeweiligen Reichstagsmehrheit und der Exekutive zu finden, wenn die Gesetzgebung nicht blockiert werden sollte. Dabei haben Kommissare des Bundesrates und der Reichsämtler neben den Führungsspitzen und Spezialisten der Fraktionen vor allem in den Kommissionen eine von der Forschung noch kaum beachtete zentrale Rolle gespielt.

In der Führung seiner Geschäfte, in der Prüfung der Legimität der Wahl der Abgeordneten durch einen Wahlprüfungsausschuß, der die Beeinflussung von Reichstagswahlen durch die Verwaltung auch im Vergleich zu anderen demokratischen Staaten der Zeit in Grenzen hielt, und in der Anstellung seiner Bediensteten war der Reichstag – im Unterschied zu den Parlamenten einiger deutscher Bundesstaaten – autonom. Nach der Daily-Telegraph-Affäre 1908, die zur scharfen Kritik am „*persönlichen Regiment*“ Wilhelms II. führte, wurden die Rechte des Reichstages auf dem Wege der Geschäftsordnung erweitert. 1913 hat der Reichstag nach der Zabern-Affäre – allerdings ohne die Konsequenz eines Rücktritts – erstmals ausdrücklich eine Mißbilligung des Reichskanzlers ausgesprochen. Schon vorher hatte sich bei der Entlassung Bismarcks 1890, Caprivis 1894 und Bülow's 1909 gezeigt, daß neben der Entfremdung vom Monarchen auch der dauernde Verlust des

Vertrauens des Reichstages wesentlich zum Sturz eines Kanzlers beitragen konnte.

Warum ist es aber trotz des offensichtlichen Machtgewinns des Reichstages nicht zu einer Parlamentarisierung des Regierungssystems gekommen? Warum blieb eine effektive Mitwirkung des Reichstages bei der Ernennung von Kanzlern aus? Warum übernahm der Reichstag nicht die Verantwortung für die Gesamtpolitik, sondern reagierte meist nur auf die von der Regierung vorgelegten Gesetzesvorlagen und Haushaltsentwürfe? Neben dem Interesse der deutschen Bundesstaaten, die zu Recht in der Bildung der Regierung durch eine Reichstagsmehrheit eine Reduzierung ihrer eigenen Kompetenzen sahen, war das Fehlen einer regierungsfähigen, an derartigen politischen Reformen orientierten parlamentarischen Mehrheit die wesentliche Ursache.

So ist es kennzeichnend, daß die Herbeiführung der für die Gesetzgebung notwendigen parlamentarischen Mehrheit immer wieder von der Regierung, nicht aber vom Parlament initiiert wurde. Dabei hat Bismarck vor der konservativen Wendung seiner Politik 1878/79 besonders mit den Nationalliberalen und der Reichspartei zusammengearbeitet. Vor allem aufgrund seiner brüchigen parlamentarischen Basis mußte er sich dann von 1880 bis 1887 seine Mehrheiten von Fall zu Fall für die einzelnen Gesetze zusammensuchen. In diese Zeit fallen seine Drohungen mit einem Staatsstreich von oben zur Änderung des Reichstagswahlrechts und die letztlich gescheiterten Pläne, mit der Schaffung eines Deutschen bzw. Preußischen Volkswirtschaftsrates durch berufsständische Vertretungen die Tätigkeit des Reichstages auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet auszutrocknen und den Volkswirtschaftsrat schließlich zu einem Nebenparlament, wenn nicht sogar zu einem Ersatzparlament zu machen.

Daneben hat Bismarck durch parlamentarische Soireen im Reichskanzlerpalais versucht, für eine parlamentarische Unterstützung seiner Politik zu werben. In der gelösten Atmosphäre eines Abends, in dem Wein und Bier reichlich flossen und die Zigarren ausgezeichnet waren, wurden manche Absprachen mit den Führern der regie-

rungsnahen Fraktionen getroffen, die die Entscheidung ihrer Fraktionen präjudizierten. Auch Fürst Bülow hat als Reichskanzler bei den von ihm veranstalteten Bierabenden und Dinern für Abgeordnete eindringlich um die parlamentarische Unterstützung seiner Politik geworben und enge Kontakte zu führenden Parlamentariern unterhalten.

Neben der informellen Zusammenarbeit der Reichsleitung mit bestimmten Parteien über einen längeren Zeitraum bzw. der jeweiligen Suche nach parlamentarischen Mehrheiten für einzelne Gesetzesvorhaben hat es im sog. Kartell von Nationalliberalen, Reichspartei und Deutsch-Konservativen von 1887–1890 und im Bülowblock von Konservativen und Liberalen 1907–1909 Versuche zur Bildung einer festen Regierungsmehrheit im Reichstag gegeben. Diese von Bismarck bzw. Bülow initiierten Bündnisse erwiesen sich jedoch von Anfang an als brüchig und zerfielen nach wenigen Jahren aufgrund von Spannungen zwischen den Parteien, aber auch innerhalb der Parteien. Im Gegensatz zu Ländern mit einem parlamentarischen System fehlte dabei der Druck zur Einigung, der in einer von der Parlamentsmehrheit gestellten Regierung von der Verfügung über politische Patronage und dem Kampf um die Behauptung der Macht ausgeht.

Es kam hinzu, daß neben weltanschaulichen Differenzen besonders die enge Bindung der deutschen Parteien an spezifische „sozial-moralische Milieus“ (Lepsius) und den von diesen vertretenen wirtschaftlichen, sozialen und konfessionellen Interessen die Entwicklung der Parteien zu übergreifenden Volksparteien erschwerte, ihre Kompromißfähigkeit mit anderen Parteien behinderte und sie von der Aufgabe der Demokratisierung von Staat und Gesellschaft ablenkte.

Daneben hat auch die grundsätzliche verfassungspolitische Haltung der Parteien eine Parlamentarisierung der Verfassung verhindert. Die Konservativen haben sie aus Furcht, ihre Machtbasis in Preußen zu verlieren, aufs schärfste bekämpft und den Vorrang von Krone, Armee und staatlicher Bürokratie betont. Aber auch das Zentrum, das eine Konfrontation mit der Reichsleitung verhindern

und auf die föderalistischen Bedenken seiner süddeutschen Anhänger Rücksicht nehmen mußte, und die Liberalen, die sich nicht zwischen einer Politik der Sammlung der bürgerlichen Parteien gegen die Sozialdemokraten oder einer Allianz mit dieser Partei entscheiden konnten, haben eine Verfassungsreform nicht konsequent betrieben. Selbst in der Sozialdemokratie, in der viele mit Marx und Engels Parlamente letztlich nur als Institutionen einer bürgerlichen Klassenherrschaft ansahen, gab es kein klares Bekenntnis zum parlamentarischen Regierungssystem.

Nach dem Vorläufer des im Juli 1917 geschaffenen Interfraktionellen Ausschusses wurde erst unter dem Eindruck der Niederlage mit der Bildung der Regierung des Prinzen Max von Baden am 3. Oktober 1918 und durch eine Verfassungsänderung vom 28. Oktober 1918 der Übergang zum parlamentarischen System eingeleitet. Mit der Ausrufung der Republik durch Philipp Scheidemann von einem Fenster des Deutschen Reichstages am 9. November 1918 wurde der Wechsel der Staatsform vollendet und symbolisch unterstrichen.

Allerdings hat es der Reichstag auch in der Weimarer Republik nicht verstanden, zum Zentrum einer neuen demokratischen politischen Kultur zu werden. Das hängt damit zusammen, daß die Weimarer Reichsverfassung von starkem Mißtrauen gegen eine Omnipotenz des Parlaments und die Macht der Parteien geprägt war. Mit den Institutionen des Volksbegehrens und des Volksentscheids und der direkten Volkswahl eines mit weitgehenden Vollmachten ausgestatteten Reichspräsidenten, der vielfach als eine Art Ersatzkaiser angesehen wurde, sind starke plebiszitäre Elemente in die Verfassung aufgenommen worden. Auch die einerseits auf berufsständisch-konservativen und andererseits radikalsozialistischen Ideen beruhende Verankerung des Rätewesens im Artikel 165 der Verfassung, die allerdings ein weitgehend nicht ausgeführtes Programm blieb, zielte auf die Schwächung des Einflusses des Parlaments und der politischen Parteien vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Die ständigen Regierungskrisen wurden dem Reichstag, in dem sich eine neue parlamentarische Elite nur in Ansätzen herausbildete, angelastet. Dabei haben die historischen Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus und der deutschen



Parteien durch die konstitutionelle Monarchie vor 1918, zusammen mit den ungewöhnlich schwierigen konkreten außenpolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen der Zeit, zur mangelnden Funktionsfähigkeit und Stabilität des parlamentarischen Systems wesentlich beigetragen. Es kam hinzu, daß das Weiterwirken der letztlich auf Hegel zurückgehenden Idee eines Staates über dem Parlament und über den Parteien der Weimarer Republik bei großen Teilen der Bevölkerung und gerade auch bei fast der gesamten alten sozialen und politischen Elite, die die offizielle politische Kultur des Kaiserreiches repräsentiert hatte, die Legitimation entzog.

Bereits vor dem Durchbruch der NSDAP zur Massenpartei bei den Reichstagswahlen vom September 1930 und Juli 1932 wurde der zur parlamentarischen Regierungsbildung unfähige Reichstag aufgrund der Ernennung von Präsidialkabinetten durch Reichspräsident Hindenburg und die Regierung mit exekutiven Notverordnungen an den Rand des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses gedrängt, ehe er nach der „Machtergreifung“ der Nationalsozialisten mit dem Ermächtigungsgesetz vom 24.3.1933 praktisch abdankte. Die entscheidende Sitzung fand aber nicht mehr im Reichstag, der durch einen von den Nationalsozialisten rigoros zur Festigung ihrer Macht ausgenützten Brand vom 27. Februar weitgehend zerstört worden war, sondern gegenüber in der Krolloper statt. Hitler selbst hat im Reichstag, den er als Symbol des von ihm verachteten und scharf abgelehnten Parlamentarismus ansah, nie gesprochen.

Der Reichstag aber blieb mit der deutschen Geschichte eng verbunden. 1945 wurde die Hissung der roten Fahne durch einen sowjetischen Soldaten auf der ausgebrannten Kuppel des Reichstages, die auf einem berühmten Photo nachgestellt wurde, ein Symbol der deutschen Niederlage. Am 9. September 1948, mehr als zwei Monate nach dem Beginn der Berliner Blockade, wurde mit dem bewegenden Appell des Berliner Oberbürgermeisters Ernst Reuter an „die Völker der Welt“ die Tradition der großen Freiheitskundgebungen auf dem Platz der Republik vor dem Gebäude des Reichstages begründet. 1961 zog sich die Mauer nur wenige Meter von der Ostfassade des Reichstages entlang, der damit zu einem Symbol der deutschen Teilung wurde. Nach den Einheitsfeiern in der Nacht

vom 2. zum 3. Oktober 1990 vor dem Reichstagsgebäude fand am 4. Oktober 1990 die erste Sitzung des gesamtdeutschen Bundestages im Reichstag statt.

Mit dem allerdings viel zu späten Umzug von Regierung und Parlament nach Berlin ist der Reichstag zum Sitz des Deutschen Bundestages geworden. Es ist zu wünschen, daß die mit der Nationalversammlung in der Paulskirche über 150 Jahre alte Tradition eines deutschen Parlamentarismus mit seinen Vorläufern in den einzelstaatlichen Landtagen in diesem Gebäude mit der großartigen, der Öffentlichkeit zugänglichen Kuppel von Sir Norman Foster mit ihrem atemberaubenden Blick über Berlin eine dauernde Heimstatt findet, und der Reichstag als Sitz der Repräsentation des deutschen Volkes endlich den ihm gebührenden zentralen Platz in der politischen Kultur unseres Landes einnimmt.