Marcus Kreuzer

Und sie parlamentarisierte sich doch: Die Verfassungsordnung des Kaiserreichs in vergleichender Perspektive

In den vergangenen Jahren haben sich verschiedene Studien erneut und in skeptischer Weise mit der politischen Sonderentwicklung des Kaiserreiches auseinandergesetzt¹. Diese Arbeiten konzentrierten sich allerdings vornehmlich auf Parteien und Wahlen. Zentrale Regierungsorgane wie der Reichstag, der Bundesrat oder der Reichskanzler blieben dagegen meist außerhalb des Blickfelds. Die Betrachtung dieser Institutionen, die im allgemeinen im Zentrum der Diskussion um die Parlamentarisierung des Kaiserreichs stehen, erscheint daher – anders als etwa Wahlkultur und -verhalten – nach wie vor als Ausnahme. Der vorliegende Beitrag liefert einen Überblick über die Forschungen zur Parlamentarisierung Deutschlands und unterzieht die darin vorherrschende, indes keineswegs uniforme These ihrer geschichtlichen Einzigartigkeit einer Revision. Solche sonderweglerischen Interpretationen beziehen sich in der Regel auf die beschränkte Souveränität des Reichstags und die vielfältigen historischen Traditionen, die seinem Machtzuwachs entgegenstanden. Darüber hinaus betonen sie, wenn auch nicht immer explizit, die blockierte Parlamentarisierung vor 1918, welche Deutschlands politische Entwicklung von derjenigen anderer europäischer Gesellschaften unterscheidet und das Scheitern der Weimarer Republik maßgeblich mit verursacht habe. Das Bild einer im Kaiserreich steckengebliebenen Parlamentarisierung läuft auf eine Lesart der deutschen Geschichte als Sonderweg hinaus, in der die Ge-

¹ Vgl. vor allem *Margaret Lavinia Anderson*, *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany* (Princeton 2000); *Sheri Berman*, *Modernization in Historical Perspective*, in: *World Politics* 53 (2001) 431–462; *Marcus Kreuzer*, *Institutions and Innovation. Voters, Parties and Interest Groups in the Consolidation of Democracy – France and Germany, 1870–1939* (Ann Arbor 2001); *Jonathan Sperber*, *The Kaiser's Voters. Electors and Elections in Imperial Germany* (Cambridge 1997). Für kritische Kommentare danke ich Marie-Luise Recker, Gerhard A. Ritter und Christoph Schönberger. Manuel Borutta ist es nicht nur gelungen, den Text wortgetreu zu übersetzen, sondern auch das trockene Englisch mit seinem eleganten Deutsch gekonnt zu vertuschen. Wie so oft haben Margaret L. Andersons vielfältige und gedankenreiche Anregungen auch diesmal erheblich zur Schärfung meiner Argumentation beigetragen.

schichte der Parlamentarisierung letztlich zur Vorgeschichte von 1933 wird². Im folgenden möchte ich diese Sonderentwicklung durch eine international vergleichende Perspektive verifizieren. Wird der Maßstab zur Messung der Entwicklung des Reichstags vom *House of Commons* um vergleichbare europäische Institutionen erweitert, zeigt sich nämlich, daß die Behauptung eines „Sonderwegs“ der deutschen Parlamentarisierung aus einer Verabsolutierung des britischen *Westminster*-Modells resultiert.

Der Beitrag verletzt die geschichtswissenschaftliche Konvention, historiographische Deutungen durch die Präsentation neuer empirischer Ergebnisse zu revidieren. Statt dessen bezieht er die existierenden Deutungen auf das vorhandene Wissen über denselben Gegenstand in anderen Ländern. Als Ausgangspunkt dient ihm hierbei die jüngste Zuwendung in den nordamerikanischen Sozialwissenschaften zu geschichtlichen Fragestellungen. Dieses neu geweckte Interesse an der Geschichte ist zugleich eine Gegenreaktion auf die farblosen ahistorischen Großtheorien vieler Soziologen und Politikwissenschaftler sowie auf den hiermit verbundenen Reduktionismus und die methodisch gelenkte Vorwegnahme der Untersuchungsergebnisse. Diese erneute Zuwendung zur Geschichte geht mit einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber der Behauptung historischer Einzigartigkeit einher. Letztere erscheint Sozialwissenschaftlern oftmals überdeterminiert. Solch exzessiver Determinismus kann sich in pfadabhängigen Argumenten äußern (wie z. B. der These vom deutschen Sonderweg) oder auf Erklärungen, welche völlig einseitig und undifferenziert alle nur erdenklichen zeitgenössischen Faktoren betonen. Historisch informierte Sozialwissenschaftler lehnen Interpretationen historischer Einzigartigkeit nicht *a priori* ab, gehen indes davon aus, daß Einzigartigkeit genauso systematisch belegt werden muß wie Generalisierungen. Aus ihrer Perspektive sind Vergleiche geeignet, das Besondere vom Nicht-Besonderen zu unterscheiden. Der vorliegende Beitrag kommt diesem Postulat dadurch nach, daß er den Reichstag mit einer Reihe ähnlicher Parlamente vergleicht³.

1. Kategorisierung der historiographischen Debatte

Die historiographische Bewertung der Parlamentarisierung Deutschlands hängt in erster Linie vom Modell politischer Entwicklung ab, das ihr – oftmals unbewußt – zugrunde liegt. Bei näherer Betrachtung lassen sich in dieser Hinsicht drei

² Thomas Kühne kommt in einer Sammelrezension zu einem ähnlichen Schluß: „Das Gros der einschlägigen Monographien thematisiert ... die pathologischen Seiten der deutschen Parlamentarismusgeschichte.“ Gleichwohl zitiert er eine ganze Reihe von Studien über einzelstaatliche Legislativen, die auf eine „Relativierung der Sonderwegsthese ... hinaus[laufen]“. *Thomas Kühne*, Parlamentarismusgeschichte in Deutschland. Probleme, Erträge und Perspektiven einer Gesamtdarstellung, in: *Geschichte und Gesellschaft* 24 (1998) 323–338, hier 325 und 327.

³ Dieses Thema ist weitergeführt und die maßgebliche Forschungsliteratur zusammengefaßt in *Kreuzer* (wie Anm. 1) 1–22.

historiographische Lager identifizieren⁴, die zunächst skizziert werden sollen, um in einem zweiten Schritt die einzelnen Positionen der Historiker im Detail vorzustellen.

„Optimisten“ wie Manfred Rauh, David Schoenbaum, Thomas Nipperdey, Werner Fraundienst, Ernst-Wolfgang Böckenförde und Christoph Schönberger⁵, die von ihren Kritikern als Konservative bezeichnet werden, widmen sich primär formellen konstitutionellen Arrangements und informellen konstitutionellen Praktiken. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß der Reichstag im Rahmen der Gestaltung von Politik eine signifikante und, besonders nach 1890, rapide wachsende Rolle spielte. Sie ziehen Parallelen zwischen der Demokratisierung des Wahlsystems in Deutschland und der Parlamentarisierung seiner Regierungsinstitutionen und sehen die deutsche Erfahrung weitgehend im Einklang mit der europäischen. Die Optimisten gehen von einer evolutionären politischen Entwicklung aus, die das politische System Deutschlands durch Reformen schrittweise verändert habe. Sie argumentieren, daß diese kleinen, kaum sichtbaren Transformationen die Verfassungsordnung an einen Wendepunkt gebracht hätten, an dem ein Umschlagen der gemischt autokratisch-demokratischen Regierungsform in eine rein demokratische möglich war. Zunehmende prozedurale Veränderungen hätten somit einen umfassenden – nicht intendierten – qualitativen Wandel der Regierungsform herbeiführen können.

„Pessimisten“ wie Hans-Ulrich Wehler, Heinrich August Winkler und Volker R. Berghahn sehen die politischen Institutionen im allgemeinen sowie den Bundesrat und den Reichstag im besonderen als gleichbleibend irrelevant an. Die politischen Prozesse seien generell durch außerkonstitutionelle Faktoren wie die Repressionsmacht des Staates, die Manipulation der öffentlichen Meinung oder den Aufstieg der Massenpolitik bestimmt worden⁶. Die Pessimisten neigen zu einer

⁴ Aus Platzgründen kann ich hier lediglich auf Arbeiten eingehen, die den Reichstag und den Bundesrat in der Zeit zwischen 1871 und 1918 behandeln. Studien über einzelstaatliche oder nationale Legislativen vor und nach dem Kaiserreich blende ich aus. Die betreffende Literatur hierzu wird diskutiert bei Kühne (wie Anm. 2).

⁵ Vgl. *Manfred Rauh*, Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich (Düsseldorf 1973); *ders.*, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches (Düsseldorf 1977); *David Schoenbaum*, Zabern 1913. Consensus Politics in Imperial Germany (London 1982); *Thomas Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1866–1918. Band II: Machtstaat vor der Demokratie (München 1992); *Werner Fraundienst*, Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II., in: Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft 113 (1957) 721–746; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: *ders.* (Hrsg.), Recht, Staat, Freiheit (Frankfurt a.M. 1999) 271–305; *Christoph Schönberger*, Die überholte Parlamentarisierung, in: Historische Zeitschrift 272 (2001) 623–666.

⁶ Vgl. *Hans-Ulrich Wehler*, Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918 (Göttingen 1973); *Heinrich August Winkler*, Pluralismus oder Protektionismus? Verfassungspolitische Probleme des Verbandswesens im Deutschen Kaiserreich (Wiesbaden 1972); *Volker R. Berghahn*, Imperial Germany 1871–1914 (Oxford 1994). Eine nützliche Zusammenfassung der Arbeiten dieser Forscher liefert *Dieter Langewiesche*, Das deutsche Kaiserreich – Bemerkungen zur Diskussion über Parlamentarisierung und Demokratisierung in Deutschland, in: Archiv für Sozialgeschichte 19 (1979) 628–642.

statischen Sicht der politischen Entwicklung Deutschlands, in der sich keine signifikanten, zunehmenden Veränderungen und also auch kein Wandel der Regierungsform vollzogen hätten. Sofern überhaupt eine Transformation stattgefunden habe, sei diese im Bereich der außerkonstitutionellen Faktoren zu suchen. Insbesondere die Demokratisierung habe die Parlamentarisierung Deutschlands letztlich blockiert.

Eingeklemmt zwischen diesen beiden Lagern befinden sich „Skeptiker“ wie Hans-Jürgen Puhle, Gerhard A. Ritter und David Blackbourn⁷. Sie konzедieren einen Bedeutungszuwachs und eine Erweiterung der Prärogative des Reichstags sowie einen relativen Bedeutungsverlust des Bundesrats, halten diese Veränderungen jedoch nur bedingt für relevant und für zureichend im Hinblick auf einen Wandel der herrschenden Verfassungsordnung. Sie verweisen hierzu besonders auf den Aufstieg der Massenpolitik seit 1880: Letztere habe nicht nur die Kluft zwischen den Parteien vertieft und deren gemeinsame antigouvernementale Frontstellung geschwächt, sondern auch dem elitären ebenso wie dem populären Unbehagen an einem vermeintlich sektiererischen politischen Parteiwesen und dem damit assoziierten parlamentarischen System Vorschub geleistet. Die Skeptiker gehen von einem graduellen Wandel Deutschlands aus, halten diesen aber insgesamt für zu schwach und zudem durch gegenläufige Prozesse gehemmt, um eine komplette Transformation der Regierungsform herbeizuführen.

Die Tabellen 1 und 2 liefern eine gleichermaßen pointierte wie provisorische Übersicht der historiographischen Lager, welche einer jeweils eigenen Spalte zugeordnet sind. Berücksichtigt sind darin Interpretationen der Parlamentarisierungstendenzen im Zeitraum von 1890 bis 1914. Da die einzelnen Historiker nicht gleichermaßen optimistisch bzw. pessimistisch bezüglich sämtlicher Elemente des politischen Wandels sind, führen die Zeilen die jeweilige Bewertung von drei Faktoren auf, die für die meisten historiographischen Arbeiten ausschlaggebend sind: die Regierungsbildung, die legislative Macht des Reichstags und die Rolle des Bundesrats. Diese drei Faktoren betreffen ausnahmslos die institutionelle Macht des Reichstags, Wählerpräferenzen politisch umzusetzen. Aus Platzmangel können hier die Effekte nicht institutioneller Faktoren wie parlamentarische Normen oder der Einfluß der frühzeitigen Demokratisierung nicht berücksichtigt werden⁸. Während Tabelle 1 die Kriterien ermittelt, die zur Bewertung dieser drei Elemente der Parlamentarisierung Deutschlands herangezogen werden, verortet Tabelle 2 die einzelnen Historiker in einer historiographischen Matrix.

⁷ Vgl. Hans-Jürgen Puhle, *Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890–1914*, in: Michael Stürmer (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918* (Düsseldorf 1970) 340–377; Gerhard A. Ritter, *Der Reichstag in der politischen Kultur des Kaiserreiches*, in: Richard H. Helmholz u. a. (Hrsg.), *Grundlagen des Rechts. Festschrift für Peter Landau zum 65. Geburtstag* (Paderborn 2000) 901–921; David Blackbourn, *New Legislatures: Germany 1871–1914*, in: *Historical Research* 65 (1992) 201–214; ders., *Geoff Eley, The Peculiarities of German History* (Oxford 1984).

⁸ Diese Faktoren sind analysiert in Marcus Kreuzer, *Parliamentarization and the Question of German Exceptionalism 1861–1918*, in: *Central European History* 36/3 (2003) 327–58.

Tabelle 1: Die Kriterien zur Kategorisierung der historiographischen Deutungen

	Pessimisten	Skeptiker	Optimisten
1. Regierungsbildung	– Regierungsbildung durch den Kaiser. Keine Möglichkeit des Ministertadels.	– Regierungsbildung durch den Kaiser. Informeller Ministertadel nach 1900 möglich, aber wirkungslos.	– Regierungsbildung durch den Kaiser. Formeller Ministertadel nach 1900 möglich und wirkungsvoll.
2. Legislative Macht des Reichstags	– begrenzte legislative Macht, zusätzlich beschränkt durch die Bürokratie – Einschüchterung des Reichstags durch Androhung von Staatsstreich oder Auflösung.	– weitreichende, aber ausschließlich reaktive legislative Macht.	– weitreichende, reaktive wie aktive legislative Macht zur Bestimmung der politischen Agenda.
3. Bundesrat	– „konstitutionelles Feigenblatt“ preussischer und kaiserlicher Herrschaft.*	– wenig legislative Macht, rein reaktive Rolle. Legitimierte die Eigernennung der Regierung und behinderte die Parlamentarisierung.	– minimale exekutive Macht, vergleichbar einer Hohen Kammer. Kontrollfunktionen. Blockade der Parlamentarisierung zunehmend wirkungslos.

* Arthur Rosenberg zitiert nach Wehler (1985, 53)

Tabelle 2: Die Zuordnung der einzelnen Historiker

	Pessimisten	Skeptiker	Optimisten
1. Regierungsbildung	Berghahn (wie Anm. 6) 191; Wehler (wie Anm. 6), 52–55.	Blackbourn und Eley (wie Anm. 7) 278; Puhle (wie Anm. 7); Schönberger (wie Anm. 5) 633, 637–39)	Böckenförde (wie Anm. 5) 298–300; Frauendienst (wie Anm. 5) 738; Nipperdey (wie Anm. 5), 105–10; Rauh Parlament (wie Anm. 5) 188–89; Ritter (wie Anm. 7) 30; Schoenbaum (wie Anm. 5) 62; Shepard (wie Anm. 16)
2. Legislative Macht des Reichstags	Berghahn (wie Anm. 6) 191; Wehler (wie Anm. 6), 52–55.	Blackbourn (wie Anm. 7) 203–05; Ritter (wie Anm. 7) 23, 30.	Böckenförde (wie Anm. 5) 292–93; Nipperdey (wie Anm. 5) 1–5–10; Rauh Föderalismus (wie Anm. 5); Schoenbaum (wie Anm. 5) 35–40; Schönberger (wie Anm. 5) 640–44.
3. Bundesrat	Wehler (wie Anm. 6) 53.	Berghahn (wie Anm. 6), 191, Blackbourn (wie Anm. 7) 202; Nipperdey (wie Anm. 5) 92–93; Ritter (wie Anm. 7) 30; Schönberger (wie Anm. 5) 631, 649	Rauh Föderalismus (wie Anm. 5); Shepard (wie Anm. 16)

Tabelle 2 zeigt, daß einige Historiker zwar manchmal die Position eines angrenzenden Lagers vertreten, ihre Verortung davon abgesehen aber weitgehend kohärent bleibt. Nicht zuletzt offenbart sich hier auch die Unbeweglichkeit der historiographischen Debatte, da die verschiedenen Lager nicht chronologisch nacheinander entstanden, sondern zeitgleich nebeneinander existieren. Diese Konstanz ist weitgehend auf die Einstellung der empirischen Forschung zum Reichstag Ende der 1970er Jahre zurückzuführen. Sofern sich überhaupt ein historiographischer Trend ausmachen läßt, liegt dieser in der Ablösung von Pessimisten durch Skeptiker als primärem Widerpart der Optimisten⁹. Es erscheint daher durchaus lohnend, sich Skeptikern und Optimisten zuzuwenden sowie ihren Dissens in der Frage zu analysieren, wie hoch der Grad des Wandels nach 1900 – von dem beide Lager ausgehen – war und wie nah dieser Wandel Deutschland an die Wende zur parlamentarischen Regierungsform brachte. Ich möchte diese Fragen aufgreifen, indem ich einzelne Elemente der deutschen Parlamentarisierung einem internationalen Vergleich unterziehe. Im Unterschied zu Historikern, die hierzu in der Regel neues Archivmaterial präsentieren, wähle ich einen komparativen Ansatz und nutze das bestehende Wissen über andere Verfassungsordnungen¹⁰.

Ein solcher Vergleich erscheint vor allem aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens ist er bislang, so weit ich sehe, nicht erfolgt und könnte den Gegenstand zusätzlich erhellen. Zweitens war die Debatte über die Parlamentarisierung bisher zu sehr auf das britische Modell *Westminster* fixiert. Diese Fokussierung ist nachvollziehbar, stellt doch Großbritannien gewissermaßen die Wiege des modernen Parlamentarismus dar. Die Kontinuität des *House of Commons* ist in Europa ebenso beispiellos wie der friedliche Verlauf seiner Transformation. Gerade deshalb überrascht jedoch die Selbstverständlichkeit, mit der sämtliche historiographischen Lager diesen Fall zum alleinigen Maßstab erheben. Während Skeptiker und Pessimisten gleichermaßen von der englischen Norm ausgehen, um die Einzigartigkeit des deutschen Falls zu demonstrieren, suchen die Optimisten zu zeigen, daß die deutsche Parlamentarisierung sehr viel näher an das britische Vorbild heranreichte, als von ihren Kritikern behauptet¹¹. In methodischer Hinsicht erscheint es allerdings außerordentlich problematisch, die Souveränität des Parlaments wie den Prozeß der Parlamentarisierung insgesamt am Modell *Westminster* und der britischen Erfahrung zu messen. Großbritannien mag zwar das Mutterland der parlamentarischen Regierungsform gewesen sein, repräsentiert aber deshalb noch lange nicht – wie der amerikanische Fall zeigt – die einzig mögliche Form einer „gesunden“ politischen Entwicklung¹². Die politischen Institutionen und Erfah-

⁹ Dies betonen auch Kühne (wie Anm. 2) und Langewiesche (wie Anm. 6).

¹⁰ Blackbourn und Eley (wie Anm. 7) 11, haben frühzeitig die Forderung nach transnationalen Vergleichen erhoben, die indes bislang ohne Resonanz geblieben ist.

¹¹ Der einzige Historiker der Parlamentarisierung, der diesen Anglizentrismus vermeidet, ist Schönberger, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 650–662. Zu den Vorzügen einer breiter vergleichenden Perspektive vgl. Anderson (wie Anm. 1).

¹² So haben etwa Experten wie Barrington Moore oder Gregory Luebbert, die sich den sozio-ökonomischen Fundamenten der modernen Demokratie widmen, ausführlich dargelegt,

rungen Großbritanniens sind vielmehr als konzeptionelle Basis bzw. Entwicklungsmaßstab selbst viel zu singulär, um die Einzigartigkeit der deutschen Parlamentarisierung zu belegen¹³. Als Vergleichsmaßstab bringt das Modell *Westminster* zwei spezifische Probleme mit sich. Erstens verführt es zur Ausblendung einer Vielzahl demokratischer Regierungstypen, in welchen sich graduelle Veränderungen letztlich entwickeln können. Bereits Ende der 1960er Jahre kritisierte Arend Lijphart¹⁴ seine mit der Erforschung von Prozessen der Demokratisierung beschäftigten politikwissenschaftlichen Kollegen für ihren Anglozentrismus und ihre Vernachlässigung der „Proporz“- oder „Konkordanz“-Demokratien kleinerer europäischer Staaten. Lijpharts Vorschlag verhallte unter deutschen Historikern weitgehend ungehört und wurde bislang nur von Rechtshistorikern aufgegriffen¹⁵. Er knüpft in einem gewissen Maße an Max Webers und Walter Shephards Erwägungen um die Jahrhundertwende an, daß die Parlamentarisierung auch durch eine Demokratisierung des Bundesrats hätte forciert werden können¹⁶.

Zweitens ignoriert die Verabsolutierung des Maßstabs *Westminster* nicht nur das breite Spektrum institutioneller Konfigurationen innerhalb eines Regierungstypus (z. B. parlamentarisches, präsidentiales und semi-präsidentiales System) sowie die Kompatibilität verschiedener legislativer Normen mit vollständig entwickelten liberalen Demokratien. Sie vernachlässigt auch die Vielfalt möglicher historischer Entwicklungssequenzen der Parlamentarisierung und Demokratisierung, welche verschiedene erfolgreiche Demokratien auszeichnen. Diese zwei Probleme, die sich durch die Verengung des Blickwinkels auf das Modell *Westminster* ergibt, machen es schlicht unmöglich, die zwischen Skeptikern und Optimisten vielleicht strittigste Frage zu beantworten: Wie relevant waren die prozeduralen Veränderungen im späten Kaiserreich und welche Chancen eröffneten sie im Hinblick auf einen möglichen Wandel des Regierungssystems? Der folgende Abschnitt widmet sich diesen beiden Fragen, indem er in vergleichender Perspektive drei Aspekte betrachtet, die im Zentrum der historiographischen Debatte stehen: die Regierungsbildung, die legislative Macht des Reichstags und die Rolle des Bundesrats.

daß es eine Pluralität politischer Entwicklungswege gibt. Vgl. *Barrington Moore*, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston 1966); *Gregory Luebbert*, *Liberalism, Fascism or Social Democracy* (New York 1991) sowie *Matthew Shugart, John Carey*, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge 1992) und *Lieven De Winter*, *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation*, in: *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York 1995) 115–151.

¹³ So argumentieren auch *David Blackbourn* und *Geoff Eley* (wie Anm. 7) 10–11.

¹⁴ *Arend Lijphart*, *Typologies of Democratic Regimes*, in: *Comparative Political Studies* 1 (1968) 3–44.

¹⁵ So etwa von *Schönberger* (wie Anm. 5).

¹⁶ vgl. *Max Weber*, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: *ders.*, *Gesamtausgabe* (Tübingen 1984) 432–595 (Orig. 1917); *Walter J. Shepard*, *Tendencies toward Ministerial Responsibility in Germany*, in: *American Political Science Review* 5 (1911) 57–69.

2. Die Regierungsbildung

Die Vertreter der These von der Sonderentwicklung von Deutschlands Parlamentarisierung gehen zurecht davon aus, daß die Kontrolle der Regierungsbildung durch die Legislative ein Kernelement parlamentarischer Souveränität darstellt. Unbeabsichtigt erheben sie jedoch im Zuge ihres Vergleichs zwischen dem Reichstag und dem *House of Commons* die vollständige Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung zum Kriterium von Parlamentarisierung überhaupt. Das Heranziehen dieses Kriteriums trägt wesentlich zur Mißinterpretation von Deutschlands politischer Entwicklung bei, da es übersieht, daß der Umfang der Beteiligung des Parlaments an der Regierungsbildung selbst in vollständig parlamentarisierten politischen Systemen durchaus variabel sein kann¹⁷. Betrachtet man den Reichstag in einem breiteren internationalen Kontext, erscheint er wesentlich weniger „unterentwickelt“. Kurzum, dieser Vergleich stellt die unter Historikern verbreitete Annahme in Frage, daß die vollständige Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung eine notwendige Bedingung von Parlamentarisierung sei.

So argumentiert etwa Schönberger, daß die wachsende Zahl der vom Reichstag gegenüber einzelnen Ministern ausgesprochenen Tadel keineswegs als „Vorstufe zu einer Parlamentarisierung der Reichsleitung gesehen werden“ könne¹⁸. Dieses Alles-oder-Nichts-Prinzip erinnert an die These, daß die *Reforms Acts* von 1832 und 1867 im Vereinigten Königreich keine genuinen Schritte zur Demokratisierung dargestellt hätten, weil sie vor der Gewährung des allgemeinen Wahlrechts zurückgeschreckt seien. Nipperdey hat die Fragwürdigkeit solch einer Sichtweise angedeutet, als er bemerkte: „Da der Reichstag keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der ‚Regierung‘ und damit jedenfalls keinen bestimmenden Einfluß auf den Kurs der Gesamtpolitik hatte, steht er bei nachgeborenen Historikern nicht in hohem Ansehen. Aber so einfach ist es mit seiner Macht oder Ohnmacht nicht.“¹⁹

Ein internationaler Vergleich der legislativen Kontrollmöglichkeiten über die Regierungsbildung erhellt eine prozedurale Komplexität und ein parlamentarisches Beteiligungsspektrum in einem weitaus höherem Maße, als es das Modell *Westminster* suggeriert. Die Basis für einen solchen Vergleich liefern verschiedene politologische Forschungsprojekte, welche systematisch Daten über Regierungs-

¹⁷ Schönberger dehnt diesen Fehler auf die Weimarer Republik aus, wenn er behauptet, daß das Vorrecht des Reichspräsidenten zur Ernennung des Kanzlers eine Verletzung der parlamentarischen Souveränität darstellte, die er als „negativen Parlamentarismus“ bezeichnet. (Schönberger [wie Anm. 5] 640) Weimar war aber keinesfalls eine negative, unterlegene oder irgendwie kompromißhafte Form des Parlamentarismus, sondern ein semi-präsidentiales System, in dessen Rahmen es absolut legitim war, daß der Präsident die Regierungsbildung mit beeinflusste. Wenn man Weimar nicht als parlamentarisches, sondern als semi-präsidentiales System auffaßt, wird der Begriff des negativen Parlamentarismus sinnlos. Vgl. zu dieser Interpretation auch Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York 1994) 128–129.

¹⁸ So Schönberger (wie Anm. 5) 640.

¹⁹ Nipperdey (wie Anm. 59) 102.

bildungsprozedere and legislative Machtverteilung gesammelt haben²⁰. Die strukturierenden Prinzipien der Regierungsbildung sind zu komplex und vielfältig, um an dieser Stelle erschöpfend behandelt werden zu können. Ich möchte hier lediglich auf drei Hauptregeln eingehen, die für die parlamentarische Kontrolle über die Regierungsbildung ausschlaggebend waren: die Regeln für die Nominierung, die Investitur und den Tadel eines Regierungschefs²¹.

a) Die Nominierungsregeln definieren die Kontrollmöglichkeiten der Legislative über die Nominierung künftiger Mitglieder der Exekutive. Im Falle geringer Einschränkungen kann die Legislative den Ministerpräsidenten, mitunter sogar die Minister selbst wählen. Weitaus häufiger liegt das Recht zur Nominierung allerdings beim Staatsoberhaupt. Sein Ermessensspielraum hängt zum einen davon ab, ob er verpflichtet ist, auf Wahlergebnisse, gar auf eine bereits vereinbarte Koalition, Rücksicht zu nehmen, zum anderen, ob er Nichtparlamentarier, einzelne Politiker oder Parteien mit der Regierungsbildung beauftragen kann. Diese formellen Nominierungsvollmachten des Staatsoberhauptes steigen mit der Fragmentierung des Parteiensystems und sinken mit der organisatorischen Geschlossenheit der Parteien. Am stärksten ausgeprägt sind sie in präsidentialen oder semi-autoritären Systemen wie dem Kaiserreich.

b) Investiturregeln legen fest, ob nominierte Regierungen oder Minister vor der Vereidigung auf die Unterstützung der Legislative angewiesen sind. Je umfassender die Investitur geregelt ist, desto größer ist die Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung. In den meisten skandinavischen Demokratien wird über die Investitur neuer Regierungen nicht abgestimmt, weil man davon ausgeht, daß sie das Vertrauen des Parlaments besitzen, bis ein Mißtrauensvotum das Gegenteil erweist. Dagegen steigt mit den Investiturabstimmungen die Kontrolle der Legislative über die Regierungsbildung je nach Geltungsbereich (ob es z.B. nur den Ministerpräsidenten, das gesamte Kabinett oder einzelne Minister betrifft) und je nach der exakten Regelung des Votums (Notwendigkeit einfacher oder absoluter Mehrheit, Wegfall von Stimmenthaltungen oder Zählung als Zustimmung oder Ablehnung)²².

c) Die Regelung von Tadel oder Mißtrauensvotum bestimmt die Einflußmöglichkeiten der Legislative bei der Entlassung von Regierungen. Die Macht der Legislative zur Entlassung ist stets dann am größten, wenn für das Stellen eines Antrags nur eine kleine Zahl positiver Stimmen erforderlich ist, die Zahl der Abstimmungen pro Sitzung unbeschränkt ist und der Erfolg weder an die Bildung einer alternativen Regierung noch an Anklagegründe geknüpft ist²³.

²⁰ Siehe Döring sowie Shugart und Carey (wie Anm. 12).

²¹ Häufig sind diese Regeln nicht in der Verfassung kodifiziert, sondern haben sich in seit langer Zeit bestehenden Praktiken herausgebildet, um so zu außerkonstitutionellen Normen zu werden. Vgl. hierzu *De Winter* (wie Anm. 12) 22–23.

²² Vgl. für Einzelheiten *Torbjorn Bergman*, Constitutional Design and Government Formation. The Expected Consequences of Negative Parliamentarism, in: *Scandinavian Political Studies* 14 (1993) 285–304, hier 287–289.

²³ Vgl. hierzu mit Beispielen *De Winter* sowie *Shugart* und *Carey* (wie Anm. 12) 106–130.

Betrachtet man Rolle und Funktion des Reichstags im Kaiserreich, so wird deutlich, daß dessen Kontrolle über die Regierungsbildung in den fraglichen drei Prozeduren variierte. Sein sicherlich hervorstechendstes Merkmal ist das Fehlen jeglichen Einflusses auf die Nominierung und Investitur der Exekutive. Im Hinblick auf diese beiden Elemente ähnelt das Kaiserreich durchaus einem Präsidialsystem, in dem die Legislative keinerlei Einfluß auf die Regierungsbildung ausübt. Dieser Vergleich macht deutlich, daß das Recht auf Nominierung und Investitur der Regierung keineswegs zwangsläufig zu den legislativen Prärogativen eines vollständig ausgebildeten demokratischen Systems gehört. Er hinkt freilich insofern, als Regierungen in Präsidialsystemen direkt gewählt werden, während der deutsche Kaiser einen Erbenspruch auf sein Amt geltend machen und einen Kanzler seiner Wahl ohne Rückbindung an das Parlament ernennen konnte²⁴. Allerdings ist zu bedenken, daß der Einfluß der Legislative auf die Nominierung und Investitur von Regierungen auch in Nicht-Präsidialsystemen variierte²⁵. In Semi-Präsidialsystemen wie der Fünften Republik, Weimar oder Finnland war (und ist) er besonders schwach ausgeprägt. Unter den rein parlamentarischen Systemen besitzen nur wenige Legislativen die vollständige Kontrolle über die Nominierung und Investitur einer neuen Regierung, während in den meisten parlamentarischen Systemen das Staatsoberhaupt an der Nominierung beteiligt und die Investiturvollmacht des Parlaments beschränkt ist. Die tatsächliche Nominierungsmacht des Staatsoberhauptes ist indes nicht exakt zu bestimmen, da sie von der Zahl und organisatorischen Geschlossenheit der Parteien im Parlament sowie von der Verfassungspraxis abhängt.

Bis zu diesem Punkt gibt es scheinbar wenig Anlaß, die weitverbreitete These von der Ohnmacht des Reichstags bezüglich der Regierungsbildung in Frage zu stellen. Diese Einschätzung ändert sich jedoch, wenn wir uns Tadel und Mißtrauensvotum zuwenden, welche die Macht der Legislative bestimmen, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen oder zu entlassen. Betrachten wir ausschließlich die formellen Verfassungsregeln, so war der Reichstag in dieser Hinsicht genauso machtlos wie in den übrigen beiden Bereichen der Regierungsbildung. Blickt man jedoch auf die informellen Praktiken, ändert sich das Bild. Böckenförde zufolge²⁶ wurde von den Ministern stets erwartet, ihre Politik vor dem Reichstag zu erläutern. Damit erkannten sie stillschweigend ihre Rechenschaftspflicht gegenüber

²⁴ Dieser Vergleich wirft jedoch die Frage auf, weshalb Historiker die präsidiale Option für Deutschlands politische Entwicklung ausschließen und statt dessen so sehr auf die Ausweitung parlamentarischer Souveränität über die Regierungsbildung fixiert sind. Eine naheliegende Antwort könnte lauten, daß Präsidialsysteme mit ihrer mächtigen, personenzentrierten Exekutive konstitutionell inkompatibel gewesen wären mit einer Monarchie. Angesichts von Weimars semi-präsidialer Verfassung könnten Historiker ihre Fokussierung der Parlamentarisierung jedoch effektiver vertreten, indem sie die präsidiale Alternative expliziter zurückwiesen.

²⁵ Aus Platzmangel können diese Variationen hier nicht weiter erläutert werden. Für eine ausführlichere Behandlung vgl. *De Winter* sowie *Shugart* und *Carey* (wie Anm. 12).

²⁶ Vgl. Böckenförde (wie Anm. 5) 289–299.

dem Parlament an. Seit 1900 legten SPD, Fortschrittspartei und – in geringerem Maße – auch das Zentrum zahlreiche Gesetzesentwürfe zur Einführung einer ministeriellen Rechenschaftspflicht vor. Es überrascht nicht, daß diese Initiativen von den Konservativen, der Reichsleitung oder dem Bundesrat komplett zunichte gemacht wurden²⁷. Doch ungeachtet des Scheiterns ihrer formellen Aufnahme in die Verfassung nahm die Rechenschaftslegung der Minister nach 1890 graduell zu. Ironischerweise war das hieraus hervorgehende Prinzip ministerieller Rechenschaftspflicht sogar einflußreicher als in den meisten liberalen Demokratien der Zeit, weil es eher auf informellen und daher modifizierbaren Konventionen beruhte als auf den formellen, tendenziell restriktiven Bestimmungen einer Verfassung. Frauendienst hat bereits früh auf die Neigung des Reichstags hingewiesen, den Kanzler und dessen Minister zu tadeln. Er bemerkt ausdrücklich, daß die Reichsverfassung dem Reichstag zwar kein Recht auf Ministertadel einräumte, diese Norm gleichwohl seit 1890 graduell eingeführt wurde. So sah sich ein Kanzler wie Bülow ohne Rückhalt für maßgebliche Teile seines Gesetzgebungswerks, nämlich eine Reichsfinanzreform, zum Rücktritt gezwungen, weil ihm das Vertrauen des Parlaments fehlte. „Auch unter dem konstitutionellen System mit monarchischem Übergewicht konnte kein Minister mit Aussicht auf Erfolg arbeiten, ja sich auf die Dauer im Amte behaupten, wenn er nicht eine verlässliche parlamentarische Mehrheit besaß. Eine feindliche konnte ihn zwar nicht ohne weiteres stürzen, wohl aber den sachlichen Widerstand so weit treiben, daß ihm das Verbleiben im Amt und dem Kaiser und König der Entschluß, an ihm festzuhalten, wesentlich erschwert wurde.“²⁸

Nach 1912 formalisierte der Reichstag die Regelung des Tadels der Regierung, indem er – in Verbindung mit legislativen Interpellationen – Anträge erlaubte, die einem Minister explizit das Mißtrauen aussprachen²⁹. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der steigende – wenn auch ausschließlich negative – Einfluß des Reichstags auf die Reichsleitung ein Effekt der wachsenden Unabhängigkeit der Regierung (d.h. der Reichsleitung) vom Bundesrat und von Preußen war. Während der Ära Bismarck war die Reichsregierung nicht nur weitgehend deckungsgleich mit dem Preußischen Staatskabinett, sondern stellte darüber hinaus de facto auch das Exekutivorgan des Bundesrats dar. Der schwindende Einfluß des Bundesrats auf die Regierung ging mit der zunehmenden Option des Reichstags einher, Minister zu tadeln³⁰. Ihren Höhepunkt erreichte diese Ent-

²⁷ Vgl. hierzu ausführlich *Rauh*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 185–188.

²⁸ So *Frauendienst* (wie Anm. 5) 738. Von zwei spektakulären Abstimmungsniederlagen der Regierung im Reichstag 1884, von Bismarck als „verdecktes Mißtrauensvotum“ gewertet, berichtet auch Butzer, doch führte dies nicht zum Rücktritt des Kanzlers. vgl. *Hermann Butzer*, *Diäten und Freifahrt im Deutschen Bundestag* (Düsseldorf 1999) 179–180.

²⁹ Hierauf hat *Rauh*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 188–189, hingewiesen.

³⁰ Vgl. ebd. 25–30. Die These vom Bedeutungsverlust des Bundesrates, der von der Stellung eines Zentralorgans auf eine zweitrangige Position im Verfassungssystem herabgesunken sei und damit den Weg für die Überwindung des deutschen Konstitutionalismus freigemacht habe, ist die zentrale Aussage von *Rauhs* vorliegender Darstellung (wie Anm. 5).

wicklung, als im Ersten Weltkrieg eine Reichstagsmehrheit – zunächst im Verein mit der Obersten Heeresleitung – den Rücktritt des Reichskanzlers Bethmann-Hollweg durchsetzte und wenig später – nun allein – auch die Demission von dessen Nachfolger, Michaelis, erzwang. „Die Kompetenz des Monarchen, über die Entlassung des Kanzlers zu entscheiden, hat in dieser Lage keine Rolle mehr gespielt“ – so Nipperdey³¹ – vielmehr habe sich der Kaiser dem Druck des Militärs wie der Parteien fügen müssen. Dennoch bleibt auch hier die Grenze dieses Machtzuwachses zu beachten: zwar konnte der Reichstag die Entlassung des ungeliebten Kanzlers erreichen, auf die Auswahl seines Nachfolgers vermochte er jedoch keinen Einfluß zu nehmen.

3. Die legislative Macht

Im Gegensatz zur Kontrolle der Regierungsbildung wird die legislative Macht des Reichstags weder von Skeptikern noch von Pessimisten bestritten. Beide erkennen an, daß der Reichstag eine Vetomacht besaß, eine hohe Arbeitslast trug, ständig relevanter werdende Ausschüsse bildete und zuweilen sogar Gesetzgebungsverfahren einleitete. Skeptiker wenden jedoch ein, daß diese verschiedenen legislativen Rechte dem Reichstag zwar einen reaktiven Einfluß gaben, letztlich aber – insbesondere vor dem Hintergrund fehlender Möglichkeiten zur Regierungserennung – zu unbedeutend blieben, um die politische Tagesordnung zu prägen. Vergleichen wir die legislative Macht des Reichstags allerdings mit anderen Fällen als dem Modell *Westminster* und betrachten ihn weniger als Totalität denn in seinen einzelnen Elementen, so bedarf dieses Urteil einer Revision.

Seit dem „goldenen“ Zeitalter des klassischen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert sind die legislativen Vollmachten sukzessive von einzelnen Abgeordneten auf Ausschüsse und Parteien übergegangen sowie vor allem auf die Exekutive. Diese Reduktion des politischen Gewichts von Abgeordneten und Legislative im Zuge eines umfassenden historischen Transfers weg von der Volksvertretung hin zu Parteien und Ministerpräsidenten vollzog sich in liberalen Demokratien indes sehr unterschiedlich. Politikwissenschaftler fokussieren in der Regel vier parlamentarische Verfahrensweisen, wenn sie den Entscheidungsspielraum der Legislative gegenüber der Exekutive gewichten:

a) Einschränkungen der Gesetzgebungsmöglichkeiten einzelner Deputierter (d.h. Abgeordneteninitiative): Sie umfassen numerische Restriktionen gegenüber sogenannten „privaten“ Gesetzentwürfen, die Einführung einer Mindestzahl von Unterschriften zur Vorlage eines Gesetzentwurfs und zusätzliche inhaltliche Einschränkungen „privater“ Gesetzentwürfe wie etwa das Verbot von Finanzvorlagen³².

³¹ Nipperdey (wie Anm. 5) 842.

³² Vgl. hierzu *Shaun Bowler*, *Parties in Legislatures. Two Competing Explanations*, in: *Russel J. Dalton, Martin P. Wattenberg* (Hrsg.), *Parties without partisans. Political change in*

b) Einschränkungen der Legislative oder parlamentarischer Ausschüsse hinsichtlich solcher Finanzvorlagen, die Neuausgaben erforderlich machen. In einigen parlamentarischen Geschäftsordnungen sind Finanzvorlagen ein exklusives Prärogativrecht der Regierung.

c) Einschränkungen der Änderungsanträge durch Ausschüsse: Geschäftsordnungen legen fest, ob Ausschüsse Gesetzentwürfe reformulieren dürfen und wenn ja, ob solche parlamentarischen Amendements dem Plenum gemeinsam mit der ursprünglichen Gesetzesvorlage zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.

d) Einschränkungen parlamentarischer Debatten: Die Möglichkeit der Exekutive zur Einschränkung parlamentarischer Debatten bestimmt in erheblichem Maße die Chance der Legislative, das Ergebnis einer Abstimmung durch Obstruktion zu beeinflussen³³.

Diese Liste von Einschränkungen parlamentarischer Souveränität ist keinesfalls vollständig. Eine umfassende Analyse würde darüber hinaus die Vertrauensabstimmung berücksichtigen, die der Regierung die Möglichkeit gibt, die Legislative zu disziplinieren, den Einfluß der Regierung auf politische Karrieren sowie die Abstimmungsprozeduren im Parlament zu bestimmen³⁴. Eine Berücksichtigung solch zusätzlicher Faktoren würde das oben entwickelte Argument sicherlich verfeinern, jedoch kaum wesentlich verändern.

Betrachtet man im Lichte dieser Verfahrensweisen die legislativen Vollmachten des Reichstags, so waren sie beträchtlich, konnte er doch Gesetzesvorlagen, inklusive Finanzvorlagen, einbringen. Überdies besaßen seine Ausschüsse einen hohen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Änderung oder Ergänzung von Regierungsvorlagen. Darüber hinaus kontrollierte der Ältestenrat des Reichstags unabhängig von der Regierung das Programm und den Zeitplan parlamentarischer Debatten³⁵. Legt man diese Kriterien zugrunde, hat der Reichstag nicht weniger Macht als etwa das zeitgenössische französische Parlament, während das *House of Commons* nach den Geschäftsordnungsänderungen der 1880er Jahre deutlich geringere Freiräume und eigenständige Handlungsmöglichkeiten besaß.

Die Reichsregierung hatte diesen beträchtlichen legislativen Prärogativrechten des Reichstags wenig entgegenzusetzen. Ihre stärkste Waffe war die Auflösung des Reichstags und also die Gefährdung der politischen Karriere von Abgeordneten, wovon sie insgesamt fünfmal Gebrauch machte – 1878, 1887, 1890, 1893 und

advanced industrial democracies (Oxford, New York 2000) 163–165; *Ingvar Mattson*, Private Members' Initiatives and Amendments, in: *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments* (wie Anm. 12) 448–487, hier 469.

³³ Vgl. zu Punkt II bis IV *Herbert Döring*, Time as a Scarce Resource. Government Control of the Agenda, in: *ders.* (Hrsg.), *Parliaments* (wie Anm. 12) 223–244, hier 232–239.

³⁴ Vgl. hierzu *John Huber*, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, in: *American Political Science Review* 90 (1996) 269–282, sowie generell *Bowler* (wie Anm. 30) und *Marcus Kreuzer*, Electoral Mechanisms and Electioneering Incentives, in: *Party Politics* 6/4 (2000) 487–504.

³⁵ Vgl. *Böckenförde* (wie Anm. 5) 292–293; *Butzer* (wie Anm. 28) 149 und *Rauh*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 124–149.

1907 – und in vielen weiteren Fällen damit drohte. Tatsächlich gelang es der Regierung bei drei Gelegenheiten, ihren parlamentarischen Rückhalt mit Hilfe dieser Strategie zu verbessern, allerdings nur um den Preis einer zusätzlichen, langfristigen Politisierung der Wähler, einer Reduktion der beträchtlichen konservativen Stammwählerschaft und der Zerstörung des eigenen Anspruchs auf Überparteilichkeit³⁶. Obgleich die Regierung mit der Parlamentsauflösung ein ultimatives Druckmittel besaß, bleibt zu berücksichtigen, daß diese Option virtuell zu den normalen, keinesfalls außergewöhnlichen Prärogativrechten jeder parlamentarischen Regierung gehört. Außerdem stand der Regierung abgesehen von dieser Möglichkeit kein weiteres Mittel zur Verfügung. Aufgrund der strikten Trennung von Exekutive und Legislative konnte sie das Vertrauensvotum kaum nutzen, um den Reichstag zur Unterstützung von Gesetzesvorlagen zu bewegen. Denn Vertrauensabstimmungen haben ja nur insofern ein disziplinierendes Potential, als sie für den Fall ihres Scheiterns die parlamentarischen Gewährsleute der Regierung mit dem Verlust von Amt und Privilegien bedrohen. Schließlich war es der Regierung nicht einmal möglich, für die Herbeiführung legislativer Kooperation eine Beförderung ins Kabinett oder in einen Ausschuß in Aussicht zu stellen, da die Abgeordneten nicht auf ein Amt im Kabinett rechnen konnten und der Reichstag die Ausschüsse selbst zusammenstellte³⁷.

Abgesehen von den beschränkten Einflußmöglichkeiten der Regierung verfügte der Reichstag also über ein weites Spektrum an Prärogativrechten, das die Gelegenheit der Regierung zu unilateralem Handel stark einschränkte³⁸.

Wenn man daher nicht – wie Skeptiker und Pessimisten – auf das blickt, was außerhalb der Macht des Reichstags stand, sondern auf das, was in seiner Macht stand, erscheint er in jeglicher Hinsicht als mächtige Legislative. Läßt man die grundsätzlichen Systemunterschiede beiseite, ähnelt er den Legislativen von Präsidialsystemen bzw. dem Europäischen Parlament. Auch diese haben keine Kontrolle über den Regierungsbildungsprozeß und spielen im Rahmen der Gesetzgebungsinitiation nur eine sekundäre Rolle. Solche nichtparlamentarischen Legislativen besitzen zumeist beachtliche Möglichkeiten der Blockade oder Verschleppung, die oft zur indirekten Gestaltung der politischen Agenda durch das sogenannte *veto-bargaining* dienen. Studien über den US-Kongreß und zuletzt über das Europäische Parlament zeigen, daß ein konstitutioneller Akteur mit der Möglichkeit zur Verschleppung, Änderung und Ablehnung von Gesetzesvorlagen selbst dann Macht über die Gestaltung der politischen Tagesordnung hat, wenn ein anderer Akteur für die Erstvorlage von Gesetzesentwürfen formell verantwortlich ist. Unter Rekurs auf die Spieltheorie verweisen sie darauf, daß diese Blockadekräfte strategische Interdependenzen zwischen den Akteuren schaffen,

³⁶ Dies betont *Anderson* (wie Anm. 1) 408.

³⁷ Vgl. hierzu *Huber* (wie Anm. 32) 270–271 und *Rauh*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 171.

³⁸ Vgl. Anm. 35.

und zwar so weit, daß die Reichsregierung als formeller *agenda setter* die Präferenzen ihrer Widersacher wie beispielsweise des Reichstags antizipiert und in die ursprünglich vorgelegte Gesetzesvorlage integriert³⁹. Rauh illustriert eindrucksvoll, wie der Reichstag das *veto bargaining* zu einer gewissen Gestaltung der politischen Tagesordnung nutzte. Seine zahlreichen Fallstudien vermitteln den Eindruck, daß der Reichstag nicht erst nachträglich korrigierend eingriff, sondern meist bereits im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren mit der Regierung kooperierte. So beantragte er etwa 1909 bei der Regierung einen Gesetzentwurf für eine Wertschöpfungssteuer auf Grundbesitz; 1903/04 drängte die Zentrumsparterie auf die Aufhebung des Jesuitengesetzes, indem sie der Regierung die nötige Unterstützung für die Finanzreform und wichtige Handelsabkommen entzog⁴⁰. Obwohl dieser Vetohandel bislang nicht systematisch untersucht worden ist, ist davon auszugehen, daß der Reichstag ihn intensiv praktizierte. Andernfalls hätten sich kaum Kanzler unterschiedlichster Couleur so intensiv um das Lobbying von Reichstagsmitgliedern gekümmert und sie etwa zu informellen Soireen im Palais eingeladen⁴¹. Reichskanzler von Bülow ging während der kurzen Phase des Bülow-Blocks (1907/09) sogar so weit, im Reichstag eine Regierungskoalition zu bilden, statt sich – wie gewohnt – auf ständig wechselnde legislative Mehrheiten zu stützen⁴².

Bislang waren meine Argumente auf der Ebene einer formalen Analyse der Verfassung angesiedelt und umfaßten einige Überlegungen theoretischer Natur. Das Ziel lag darin, den Fokus von den wenigen Einschränkungen des Reichstags auf seine zahlreichen legislativen Prärogativrechte zu verlagern. Ob diese Möglichkeiten jedoch letztlich gesetzgeberische Macht darstellten, steht auf einem anderen Blatt. Verhielt sich der Reichstag bloß reaktiv, wie Pessimisten und Skeptiker behaupten, oder hat er die Richtung des von der Regierung eingeschlagenen Weges tatsächlich geändert oder die politische Tagesordnung sogar aktiv beeinflusst? Angesichts des herrschenden Defizits entsprechender Untersuchungen fällt eine definitive Antwort schwer⁴³.

Dennoch erlaubt der gegenwärtige Forschungsstand zumindest zwei vorläufige Schlußfolgerungen. Erstens gibt es wenig Anhaltspunkte dafür, die legislative

³⁹ So das Argument bei *Kenneth Shepsle, Barry Weingast*, Why are Congressional Committees Powerful?, in: *American Political Science Review* 81 (1987) 935–945, sowie *George Tsebelis*, The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, in: *American Political Science Review* 88 (1994) 128–142.

⁴⁰ Vgl. für Einzelheiten *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 253–262, 351, sowie *ders.*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 124–125.

⁴¹ Dies beschreibt *Ritter* (wie Anm. 7) 30.

⁴² Hierauf weist *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 252–253, hin.

⁴³ Seit Rauhs Arbeiten sind keine neuen Werke mehr über Reichstag oder Bundesrat veröffentlicht worden. Rauhs Studie folgten eine Reihe von Untersuchungen einzelner Landesparlamente, von denen die jüngste 1987 erschienen ist. Vgl. für weitere Einzelheiten *Kühne* (wie Anm. 2) 355.

Rolle des Reichstags als rein reaktiv zu beschreiben. Hierfür müßte man zum einen das Potential des Reichstags zum Vetohandel ausblenden und zum anderen belegen, daß die Regierung die Agenda unter totaler Mißachtung der Interessen des Reichstags bestimmt hätte. Zweitens existieren eindrucksvolle, wenn auch fragmentarische Beispiele dafür, daß der Reichstag seine Prärogativrechte oft erfolgreich nutzte, um Druck für politische Reformen wie etwa die Abgeordneten-diäten, Reisekostenzuschüsse, geheime Wahlen oder die Kürzung der Bewilligungsdauer der Militärbudgets von sieben auf fünf Jahre auszuüben⁴⁴. Während der 1890er Jahre machte er hiervon in geradezu heroischer Weise Gebrauch, als er die Umsturzvorlage und die Zuchthausvorlage der Regierung zur Beschneidung der Rechte von Arbeitern und Sozialdemokraten ablehnte⁴⁵. Als sich die liberale Demokratie zu entfalten begann, prägte der Reichstag die politische Agenda bzw. stemmte sich den Versuchen der Regierung entgegen, diese Entwicklung umzukehren. Im Hinblick auf die Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung fällt es angesichts des Defizits von Detailstudien weitaus schwerer, den Einfluß des Reichstags zu bestimmen. Ritter zufolge⁴⁶ prägte er die Wirtschafts- und Sozialpolitik in hohem Maße. Auch die Untersuchungen von Butzer und Rauh verdeutlichen, daß der Reichstag keineswegs – wie oft behauptet wird – ein passives, ausschließlich reaktives Parlament war.

Vergleicht man also die gesetzgeberischen Vollmachten des Reichstags mit jenen anderer legislativer Organe, kommen zahlreiche konstitutionelle Aktiva zum Vorschein, die das ständig ins Feld geführte, vermeintlich außergewöhnliche Passivum fehlender Mitsprache bei der Regierungsbildung ausgleichen. Auch hier war Nipperdey auf der richtigen Spur, als er bemerkte: „[D]ie Monarchie war an die Verfassung, die rechtsstaatlichen Normen, die Mitwirkung des Parlaments gebunden ... Daß die Regierung nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig war, ... ist demgegenüber kein Einwand.“⁴⁷

4. Der Bundesrat

Die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Bundesrats kompliziert die Bewertung seiner Wirkung auf die parlamentarische Entwicklung. Im Unterschied zu anderen zweiten Kammern erfüllte der Bundesrat drei Funktionen: Erstens repräsentierte er regionale Interessen; zweitens wirkte er als Gegengewicht zur Ausdehnung der Volkssouveränität; drittens schließlich – und dies war besonders bemerkenswert – diente er als Sitz der Exekutive. Wir haben oben bereits darauf hin-

⁴⁴ Vgl. für Einzelheiten *Anderson* (wie Anm. 1) 424; *Butzer* (wie Anm. 28) und *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 56, 253–262.

⁴⁵ Hierauf weist *Anderson*, (wie Anm. 1) 422–424, hin.

⁴⁶ Vgl. *Ritter* (wie Anm. 7) 23.

⁴⁷ *Nipperdey* (wie Anm. 5) 99–100.

gewiesen, daß er seine exekutiven Kompetenzen nach 1900 weitgehend an die Reichsregierung abtreten mußte⁴⁸. Dennoch erschweren die vielfältigen, sich wechselseitig überschneidenden konstitutionellen Facetten des Bundesrats und sein informeller, gradueller Wandel eine umfassende Bewertung seines Einflusses auf die politische Entwicklung Deutschlands. Ungeachtet dieser Probleme treffen Skeptiker und Pessimisten drei Aussagen über die politische Bedeutung des Bundesrats: Er wirkte der parlamentarischen Souveränität entgegen; er bildete das erfolgreichste Element in Bismarcks autokratischer Verfassungsarchitektur; und er stellte in der politischen Entwicklung Deutschlands ein solitäres Element dar. Ich möchte diese drei Thesen in umgekehrter Reihenfolge analysieren. Dabei wird die vergleichende Perspektive die behauptete Sonderstellung des Bundesrats erneut relativieren.

Erstens war der Bundesrat weder im Hinblick auf sein undemokratisches Auswahlverfahren noch auf seine Blockade politischer Reformen einzigartig. Tabelle 3 zeigt vielmehr, daß die Selektionsmethode des Bundesrats – eine Kammer er-

Tabelle 3: Zweite Kammern im 19. Jahrhundert

Land	Kammername	Auswahlverfahren
Österreich	Herrenhaus	Erbsitze für den Adel, ständige Sitze für die Kirche
Ungarn	Tafel der Magnaten	Erbsitze für den Adel, ständige Sitze für die Kirche
Spanien	Senat	Erbsitze für den Adel, von der Krone ernannte Senatoren, die durch Korporationen und Höchststeuerpflichtige gewählt werden
Italien	Senat	Erbsitze für Mitglieder der königlichen Familie, königlich Ernannte von bestehenden Kategorien
Niederlande	Zweite Kammer	Wahl durch die Höchststeuerpflichtigen der Provinzstände
Belgien	Senat	Direktwahl sowie indirekte Wahl durch die Provinzräte
Dänemark	Landsthing	Mehrheitlich gewählt, königliches Ernennungsrecht für 12 (von 65)
Frankreich	Senat	Indirekte Wahl
GB	House of Lords	Erbsitze sowie Ernennung durch die Krone (d. h. die Regierung)
Schweden	Höheres Haus	Indirekte Wahl
Norwegen	Lagthing	aus ¼ der Niederen Kammer zusammengesetzt

Quelle: (Marriot 1969, 220–38)

⁴⁸ Vgl. hierzu *ders.*, 489–492; sowie *Rauh*, Föderalismus (wie Anm. 5) und *ders.*, Parlamentarismus (wie Anm. 5) 29–43.

nannter Staatsvertreter – unter den zweiten Kammern des späten 19. Jahrhunderts, deren Spektrum an Auswahlmethoden von Erbsitzen bis zur Direktwahl reicht, einen ausgesprochenen Mittelplatz einnimmt. Er war in dieser Beziehung weniger demokratisch als die zweiten Kammern in Frankreich, Skandinavien und den Beneluxländern und demokratischer als jene in Großbritannien, Italien, Österreich, Ungarn und Spanien. Hinsichtlich der Blockade demokratischer Reformen war der Bundesrat kaum reaktionärer als andere zweite Kammern des 19. Jahrhunderts. Bekanntlich legte der US-Senat sein Veto gegen die Abschaffung der Sklaverei ein und zögerte das Frauenwahlrecht hinaus; das britische *House of Lords* vereitelte die *Irish Home Rule* und den *Reform Act* von 1884; und der Senat der Dritten Republik stimmte wiederholt gegen das Frauenwahlrecht⁴⁹.

Zweitens erscheinen die reaktionären Züge des Bundesrats weitaus weniger endgültig als in der Darstellung der meisten Historiker. Sogar Optimisten wie Rauh und Nipperdey behaupten, daß der Bundesrat als „Schutzschild des monarchischen Prinzips gegen ein Vordringen des Reichsparlaments und gar den Parlamentarismus wirkte“⁵⁰. Dieser Pessimismus scheint in mehrfacher Hinsicht unangebracht. Er übersieht die bereits erwähnte, schleichende Expansion der ministeriellen Rechenschaftspflicht, den Triumph der Einführung von Abgeordnetendiäten 1907 und Wahlumschlägen zur Wahrung des Wahlheimnisses 1903. All diese Änderungen wurden von der Regierung vehement abgelehnt. Der Bundesrat erscheint damit keineswegs als unüberwindliche Hürde politischer Entwicklung; gegen seinen rasch wachsenden Funktionsverlust in der Exekutive konnte er allerdings wenig ausrichten. Ebenso überschätzen viele Historiker die Unvereinbarkeit des Reichstagsmandates mit der Mitgliedschaft in der Exekutive. Sie behaupten, daß die fortgesetzte konstitutionelle Fiktion des Bundesrats als Sitz der Exekutive die Trennung exekutiver und legislativer Kräfte perpetuierte und somit die Einführung der ministeriellen Rechenschaftspflicht letztlich vereitelte⁵¹. In vergleichender Perspektive war das im Kaiserreich geltende Verbot einer Doppelmitgliedschaft in Regierung und Parlament keineswegs einzigartig. Es findet sich selbst heute noch in den Verfassungen verschiedener europäischer Staaten⁵². Schließlich resultierte die reaktionäre Haltung des Bundesrats weniger aus seiner Position im größeren konstitutionellen Gefüge, sondern aus den restriktiven Wahlgesetzen einiger deutscher Staaten, insbesondere Preußens und Sachsens. Shepard⁵³ berührt diesen Punkt, wenn er anmerkt, daß sich der Bundes-

⁴⁹ Vgl. hierzu *Sara Hunter Graham*, *Woman Suffrage and the New Democracy* (New Haven 1996) 114–118, und *Kenneth O. Morgan*, *The Oxford History of Britain* (Oxford 1992) 527, 554, 559, 576.

⁵⁰ *Nipperdey* (wie Anm. 5) 93, ähnlich auch *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 1–30.

⁵¹ So *Blackbourn*, *New Legislatures* (wie Anm. 7) 202, und *Nipperdey* (wie Anm. 5) 94.

⁵² Vgl. für Einzelheiten *Rudy Andeweg*, *Lia Nijzink*, *Beyond the The Two-Body-Image. Relations between Ministers and MP's*, in: *Döring* (Hrsg.), *Parliaments* (wie Anm. 12) 152–78, hier 160.

⁵³ *Shepard* (wie Anm. 16).

rat im Zuge einer prospektiven und realen Demokratisierung der staatlichen Legislative nicht nur als Stolperstein, sondern auch als Katalysator der Parlamentarisierung hätte erweisen können.

Drittens, und dieser Punkt ist grundsätzlicher Natur, übersehen sämtliche Lager, daß die antiparlamentarischen und -demokratischen Implikationen des Bundesrats weitgehend mit den anderen Zielsetzungen zeitgenössischer liberaler demokratischer Verfassungen übereinstimmen. Sie lassen außer acht, daß der Bundesrat möglicherweise nicht nur die demokratischen Potentiale des Reichstags hemmte, sondern auch die autokratischen Momente der Reichsregierung und des Kaisers. In Kontrast zu seinem früheren Pessimismus betonte Nipperdey: „[E]s wäre ganz falsch, den Bundesrat als eine große Zustimmungsmaschine anzusehen. Bismarck ... legte entschiedenen Wert auf bundesfreundliches Verhalten, auf freiwillige Absprache, auf Konsens.“⁵⁴ In ähnlicher Weise weist auch Gerhard Lehmbruch in seiner Föderalismusstudie darauf hin, daß sich hinter „der autoritären Fassade des Kaiserreichs ein System des Gebens und Nehmens heterogener rivalisierender Organisationen und Eliten verbarg“⁵⁵. Darüber hinaus müssen die antidemokratischen und -parlamentarischen Effekte des Bundesrats eher im Kontext der Demokratien des 19. Jahrhunderts und von deren alles andere als problemlosen Leistungsnachweisen gesehen werden. So zeigt beispielsweise die weitgehend ungehemmte Volks- und Parlamentsouveränität im Frankreich der Revolution von 1789 und der Zweiten Republik, daß eine Kombination aus Wählerignoranz, falscher Ehrerbietung und Manipulation demokratische Regierungen hervorbringen konnte, die letztlich genauso autokratisch waren wie jene des *ancien régime*. Selbst die Vereinigten Staaten von Amerika, deren Demokratie verfassungsmäßig gezügelter war, mußten einen Bürgerkrieg und den Siegeszug korrupter Parteiapparate über sich ergehen lassen. Worauf ich hinaus möchte ist, daß gewisse Grenzen der Volks- und Parlamentsouveränität – sei es durch föderalistische Elemente, richterliche Kontrollen, Bürgerrechte oder unabhängige Zentralbanken – integraler Bestandteil des legitimen konstitutionellen Repertoires liberaler Demokratien sind. Die liberale Demokratie besteht aus zwei widersprüchlichen Elementen, die oft miteinander in Spannung geraten: der Volkssouveränität einerseits und dem liberalen Konstitutionalismus andererseits. Ortega Y Gasset hat dies prägnant zum Ausdruck gebracht:

„Democracy answers this question – ,who ought to exercise the public power?‘ The answer it gives is that the exercise of public power belongs to the citizens of a body. ... It proposes that we all rule. ... Liberal (constitutionalism) ... answers this other question – ,regardless of who exercises the public power, what should its limits be?‘ The answer it gives is – ,whether the public power is exercised by an

⁵⁴ Nipperdey (wie Anm. 5) 91.

⁵⁵ Gerhard Lehmbruch, Party and Federation in Germany. A Development Dilemma, in: Government and Opposition 13 (1978) 151–177, hier 154–155.

autocrat or by the people, it cannot be absolute; the individual has rights which are over and above any interference by the state'.⁵⁶

In der Demokratie geht es um die Selbst-Regierung, um die Möglichkeit, den Wünschen der Bürger Ausdruck zu verleihen, sowie um die Ermächtigung der Regierung, diese Wünsche in Politik umzusetzen. Sie schafft positive Vollmachten, die der Regierung das Recht zum Handeln geben; sie „ist dazu gedacht, die Gesellschaft für die Ausübung staatlicher Autorität zu mobilisieren“⁵⁷. Der liberale Konstitutionalismus verfolgt genau das entgegengesetzte Ziel. Indem er den Individuen zivile und ökonomische Rechte verleiht und die Gewalt der Regierung teilt, schafft er ein negatives Recht zur Verhinderung von Aktionen, das „dazu gedacht ist, die Autorität des Staates einzuschränken“⁵⁸.

5. Zusammenfassung

In diesem Beitrag habe ich zu zeigen versucht, daß die pessimistische und größtenteils auch die skeptische Sichtweise der Entwicklung deutscher Regierungsinstitutionen methodisch wie empirisch außerordentlich fragwürdig ist. Obwohl die Optimisten hierauf schon oft hingewiesen haben, vermochten ihre Revisionen weder die historiographische Debatte über die Parlamentarisierung noch über die Demokratisierung grundlegend zu ändern. Das Fehlen neuerer empirischer Forschungen trug zusätzlich dazu bei, daß eine wirkliche Diskussion über den vermeintlichen Sonderfall der deutschen Regierungsinstitutionen ausblieb. Nach den beiden Bänden von Manfred Rauh in den 1970er Jahren ist nur wenig zum Thema selbst veröffentlicht worden. Ein anderer, vielleicht noch gewichtigerer Faktor war der von Skeptikern und Pessimisten erhobene Vorwurf, daß der Reichstag mit seinem fehlenden Willen zur Übernahme von Regierungsverantwortung die politische Entwicklung zwar nicht aufgehalten, letztlich aber doch einen stillen Wandel der Regierungsform hin zu einer kompletten parlamentarischen Herrschaft verhindert habe. Als Beleg dieses vermeintlichen Zurückschreckens vor der Regierungsverantwortung dienen meist die *Daily Telegraph*-Affäre 1908/09, die Affäre Zabern 1913 und die Julikrise 1917. Diese drei Episoden, in denen der Reichstag mit der Reichsregierung in Konflikt geriet, waren jeweils in zentrale Verfassungskonflikte eingebettet und ähneln sich im Verlauf: In der Anfangsphase verurteilte

⁵⁶ *Ortega Y Gasset*, *Invertebrate Spain* (New York 1937) 125.

⁵⁷ *Francis Sejersted*, *Democracy and the Historical Experiences of Contradictions in the Striving for good Government*, in: *Jon Elster, Rune Slagstad* (Hrsg.), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge 1988) 131–152, hier 145.

⁵⁸ Ebd. 142. Diese Unterscheidung wird von vielen Politikwissenschaftlern unterschätzt, die den jüngsten globalen Siegeszug der Demokratie bejubeln, dabei jedoch die schwache Institutionalisierung des liberalen Konstitutionalismus übersehen. Für eine besonders interessante Erörterung dieses Aspekts siehe *Fareed Zakaria*, *The Rise of Illiberal Democracy*, in: *Foreign Affairs* 76 (1997) 22–42.

der Reichstag – getragen von einer Welle öffentlicher Unterstützung – das Handeln der Regierung einhellig und gewann so die politische Oberhand. In der mittleren und letzten Phase zog der Reichstag eine Ausweitung seiner parlamentarischen Kontrolle weder rhetorisch noch in Form von Gesetzesentwürfen je ernsthaft in Erwägung. Er vermochte seinen anfänglichen politischen Vorteil somit nicht in einen dauerhaften Wandel der Verfassung umzumünzen. Vor allem die Skeptiker fassen diese drei Konflikte als Wendepunkte auf, an denen sich die deutsche Verfassungsordnung nicht zu einem vollständig parlamentarischen Regime hin wendete. Als Hauptgrund für diese verpaßte Wende geben die Skeptiker den Unwillen des Reichstags zur vollständigen Machtübernahme an. Sheehan verleiht dieser Einschätzung Ausdruck, wenn er schreibt: „Es scheint ebenso klar, daß keine Zunahme der parlamentarischen Fähigkeit und Bereitschaft stattfand, die politische Initiative zu übernehmen oder sich als legitime Autoritätsquelle zu sehen.“⁵⁹ Deutschland stand demnach kurz vor einer umfassenden Parlamentarisierung, der Reichstag aber blieb absichtlich vor der Ziellinie stehen, weil er den Unwägbarkeiten der parlamentarischen Regierungsform die vertrauten Verhältnisse des Status Quo vorzog. Im Kern laufen all diese Argumente darauf hinaus, daß der Reichstag zwar die Macht zur vollständigen Parlamentarisierung besaß, die Mehrheit seiner Mitglieder sie aber nicht wollte⁶⁰.

Ich halte die These einer Furcht des Reichstag vor der Regierungsverantwortung aus vier Gründen für falsch bzw. unvollständig: Erstens bedeutet das ausschließliche Messen politischer Siege oder Niederlagen am formellen Verfassungswandel eine eindimensionale Verkürzung der Komplexität politischer Entwicklung. Wie ich oben zu zeigen versucht habe, stellte der Ministertadel eher ein Ergebnis informeller Praktiken als konstitutioneller Veränderungen dar. Im Hinblick auf die Affäre Zabern hat David Schoenbaum demonstriert, daß die Verfassungsverstöße der Armee in beträchtlichem Maße kompensiert wurden, obwohl der Gesetzentwurf des Reichstags zur Ausdehnung des Zivilrechts auf das Militär nicht verabschiedet wurde. Darüber hinaus bewirkte die politische Empörung über die Affäre Zabern ein deutlich umsichtigeres Handeln der Armee⁶¹. Margaret Anderson hat darüber hinaus darauf aufmerksam gemacht, daß das Sozialistengesetz, das restriktive Vereinsgesetz und das Fehlen geheimer Stimmzettel weder das Ausmaß der Parteiorganisation noch die Höhe der Wahlbeteiligung beeinträchtigen konnten⁶². Kurz: Die institutionellen Änderungen bilden einen unzureichenden Maßstab zur Bewertung politischer Entwicklungen⁶³. Zweitens erklärt der

⁵⁹ James J. Sheehan, *Political Leadership in the German Reichstag 1871–1918*, in: *American Historical Review* 74 (1968) 511–528, hier 526–527.

⁶⁰ Ich danke Christoph Schönberger und Margaret Anderson dafür, daß sie mir geholfen haben, dieses Argument zu präzisieren.

⁶¹ Schoenbaum (wie Anm. 5) 175–183.

⁶² Anderson (wie Anm. 1) 289–304.

⁶³ Über die Unbestimmtheit dieser Institutionen und ihrer Wechselwirkung mit nicht-institutionellen Faktoren vgl. Krenzer (wie Anm. 1) 8–14.

Verweis auf das vermeintliche Lampenfieber des Reichstags in exekutiven Angelegenheiten nicht, warum dieselben Abgeordneten, die sich der ministeriellen Rechenschaftspflicht im Reichstag angeblich widersetzen, sich damit in den meisten Länderparlamenten arrangierten⁶⁴. Wie Ritter gezeigt hat, gab es häufig eine Personalunion von Reichstags- und Landtagsabgeordneten⁶⁵. Es erscheint daher wenig sinnvoll, anzunehmen, daß politische Akteure auf der Länderebene nach Macht strebten, sich aber auf der Bundesebene begnügten, dem Kaiser und seinen Untergebenen eben diese Vorrechte zu überlassen.

Drittens ignoriert die These einer gouvernementalen Befangenheit des Reichstags, daß Volkssouveränität nicht bloß im Modell *Westminster*, sondern auch durch eine Vielzahl konstitutioneller Arrangements gewährleistet werden kann. In einem überaus anregenden Aufsatz legt Christoph Schönberger überzeugend dar, daß ein konstitutioneller Wandel Deutschlands in ein parlamentarisches System zwar äußerst unwahrscheinlich, daß statt dessen aber ein Wechsel zu einer sogenannten „Konkordanz“- oder „Proporz“-Demokratie oder sogar zu einem Präsidialsystem relativ leicht möglich war⁶⁶. In ähnlicher Weise bemerkte Walter Shepard im Anschluß an Max Weber bereits 1911, daß die höhere Priorität, welche die Parteien der Demokratisierung des Wahlrechts auf der Ebene der Einzelstaaten gegenüber der Durchsetzung parlamentarischer Souveränität auf der Reichsebene beimaßen, nicht unbedingt als politische Feigheit zu werten ist. Wie er ausführt, wäre die Ausweitung des Wahlrechts auf der Länderebene zwangsläufig mit einer Erweiterung der parlamentarischen Souveränität einhergegangen, wenn auch eher im Bundesrat als im Reichstag. Damit wäre die Reichsregierung gegenüber demokratisch gewählten Landesregierungen rechenschaftspflichtig geworden. Vor dem Hintergrund, daß die Regierungen in einzelnen Bundesstaaten dies gegenüber ihren Parlamenten bereits waren, erschien eine solche Strategie besonders attraktiv⁶⁷. Diese alternativen Entwicklungspfade lassen – unabhängig von der Frage einer vollständigen Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung – die Möglichkeit einer vollständigen Volkssouveränität erahnen. Anders gesagt: Der fehlende Wille des Reichstags zur Einführung einer vollen ministeriellen Rechenschaftspflicht repräsentiert dessen ausbleibendes Engagement für ein parlamentarisches System, deutet aber nicht unbedingt auf die völlige Absenz des

⁶⁴ So schon *Shepard* (wie Anm. 16) 69, und später *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 136.

⁶⁵ Vgl. *Ritter* (wie Anm. 7).

⁶⁶ Vgl. *Schönberger* (wie Anm. 5). „Konkordanz“- oder „Proporz“-Demokratie (oder im Englisch „consociational democracy“) bezieht sich auf Regierungsinstitutionen und -praktiken, die zu unterschiedlichen Zeiten in Österreich, der Schweiz, den Niederlanden und Belgien existiert haben. Diese Demokratien sind gekennzeichnet durch ein System proportionaler Interessenvertretung, ein *Checks and Balances*-Prinzip, große Koalitionen und außerkonstitutionelle Aushandlungsprozesse zwischen Eliten, die auf die Absicherung konsensualer Entscheidungen zielen. Vgl. hierzu *Lijphart* (wie Anm. 14) sowie jetzt *ders.*, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven 1999).

⁶⁷ *Shepard* (wie Anm. 16) 67–69.

politischen Ziels einer Stärkung der Volkssouveränität hin. Außerdem hätte die Vielfalt der Entwicklungspfade im Falle einer solchen Gelegenheit auch einen Dissens unter den politischen Parteien über die Richtung des politischen Ordnungswandels hervorrufen können. Die Parteien hätten das Ziel der Volkssouveränität teilen und aufgrund ihrer Uneinigkeit über den verfassungsmäßigen Weg dennoch verfehlen können. In diesem Fall wären die Parteien zur Änderung des Status quo willens, aber aufgrund ihrer Meinungsverschiedenheiten nicht fähig gewesen⁶⁸.

Viertens liefern Skeptiker und Pessimisten keine Erklärung für den vermeintlich fehlenden Herrschaftswillen des Reichstags. Der ständige Verweis auf die Ehrfurcht vor der Monarchie, den fehlenden Korpsgeist, den Antiparlamentarismus und die bürokratischen Normen implizieren einen kulturellen Determinismus, der die Rolle politischer Erwägungen insbesondere der Liberalen und der Zentrumspartei ignoriert bzw. unterschätzt⁶⁹. Das Eintreten dieser Parteien gegen die Herrschaft des Parlaments war weniger prinzipieller als kontingenter Natur, denn sie befürchteten hiervon einen politischen Einflußgewinn der Sozialisten⁷⁰. Schoenbaum hebt diesen Aspekt besonders deutlich hervor: „Der zentrale Punkt bestand darin, daß die Parlamentarisierung einen Machtverlust für nicht-sozialistische Parteien bedeutete ... Die Übernahme der Regierungsgewalt wurde daher von einer Mehrheit der Parlamentarier verworfen.“⁷¹ Ob die Ablehnung einer vollständigen Parlamentssouveränität prinzipiell oder kontingent ist, bleibt keineswegs folgenlos im Hinblick auf die politische Entwicklung. Eine kontingente Opposition stellt ein weitaus kleineres Hindernis dar, weil sie durch eine Vielzahl konstitutioneller Vorsichtsmaßnahmen ausgeräumt werden kann. Gerard Alexander hat überzeugend gezeigt, daß der Widerstand der Rechten gegen die liberale Demokratie unmittelbar davon abhängt, wie effektiv Verfassungen die Rechte von Eigentümern schützen, klerikale Privilegien bewahren und ein antimajoritäres System von *checks* und *balances* etablieren⁷². Kurz: Die Ablehnung oder Unterstützung der liberalen Demokratie hängt weniger von internalisierten Normen als von den politischen Kosten und Nutzen ab, welche die vielfältigen demokratischen Verfassungskonfigurationen für einzelne Gruppen bedeuten.

Insgesamt gesehen reicht daher der bloße Hinweis auf das Scheitern der deutschen Initiativen von 1908/09, 1913 und 1917 hin zu einer parlamentarischen Herrschaft nicht als Beleg der These tiefsitzender struktureller Hindernisse, die lediglich kleine Reformen erlaubt, den letzten Schritt zur Durchsetzung der

⁶⁸ So das Argument von G. M. Reich, Coordinating Party Choice in Founding Elections: Why Timing Matters, in: Comparative Political Studies 34 (2001) 1237–1263, hier 1245–1246.

⁶⁹ Dies betonen Sheehan, Leadership (wie Anm. 56) und Mark Hewitson, The Kaiserreich in Question. Constitutional Crisis in Germany before the First World War, in: Journal of Modern History 73 (2001) 725–780.

⁷⁰ So James J. Sheehan, German Liberalism in the Nineteenth Century (Chicago 1978) 270.

⁷¹ Schoenbaum (wie Anm. 5) 41.

⁷² Vgl. Gerard Alexander, The Sources of Democratic Consolidation (Ithaca 2003) 56–88.

Volkssouveränität aber verhindert hätten. Betrachtet man die Hürden auf dem Weg zur Parlamentarisierung Deutschlands im internationalen Kontext, wirken sie weder so einzigartig noch so unüberwindbar, wie in der Darstellung von Skeptikern und Pessimisten vorgebracht. In vergleichender Perspektive erscheinen sowohl die tatsächlichen Vollmachten des Reichstags als auch die politische Entwicklung Deutschlands insgesamt weitaus weniger außergewöhnlich oder rückständig, als von Skeptikern und Pessimisten behauptet.