

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Theodor Schieder

Nation und Nationalstaat
in der deutschen Geschichte

Gert Udo Scheideler

Parlament, Parteien und
Regierung 1890 — 1914

Elisabeth Grundmann
Claus-Dieter Krohn

Die Einführung des
parlamentarischen Systems
in Deutschland 1918

B 12/71
20. März 1971

Theodor Schieder, Dr. phil., Ordinarius f. Mittlere u. Neuere Geschichte an der Universität Köln; geb. am 11. April 1908 in Ottingen/Bayern; 1933 Promotion in München, Habilitation 1939 in Königsberg, 1943 o. Prof. an der Universität Königsberg, 1948 an der Universität Köln. Präsident der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften; Mitglied der Akademie der Wissenschaft und Literatur in Mainz, der Rheinisch-Westfälischen Akademie in Düsseldorf, Vorsitzender des Verbandes der Historiker Deutschlands.

Veröffentlichungen u. a.: Die kleindeutsche Partei in Bayern in den Kämpfen um die nationale Einheit 1863 bis 1871 (1936); Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit (1970²); Das Deutsche Kaiserreich von 1871 als Nationalstaat (1961); Geschichte als Wissenschaft (1968²); Begegnungen mit der Geschichte (1962); Zum Problem des Staatenpluralismus in der modernen Welt (1969). — Herausgeber der „Historischen Zeitschrift“ und des „Handbuchs der Europäischen Geschichte“; Reichsgründung 1870/71. Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen, zusammen mit E. Deuerlein (1970); Kritische Edition von L. v. Ranke, Die Epoche der neueren Geschichte, zusammen mit H. Berding (1971).

Gert Udo Scheideler, geb. 1939 in Dortmund, Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Anglistik in Berlin und Münster, arbeitet zur Zeit an einer Studie über die innenpolitische Machtstruktur im Wilhelminischen Reich während des Bülow-Blocks 1907 bis 1909.

Elisabeth Grundmann, geb. 1941, studierte Geschichte und Romanistik in Kiel und Berlin und ist zur Zeit wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Deutschen Volkshochschulverband.

Claus-Dieter Krohn, geb. 1941, studierte Geschichte und Germanistik in Hamburg und Berlin und promoviert gegenwärtig in Hamburg über ein Thema zur Finanzpolitik der Weimarer Republik.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Nation und Nationalstaat in der deutschen Geschichte

Zum Gedenktag der Reichsgründung

In großer Unbefangenheit haben europäische Nationen noch nach dem letzten Krieg Gedenktage ihrer Geschichte begangen: die Polen ihr Millenium, die Erinnerung an die Entstehung eines ersten polnischen Staats vor tausend Jahren; die Italiener das Gedächtnis der ein Jahrhundert zurückliegenden Ereignisse des Risorgimento. Nationale Katastrophen, innere politische und gesellschaftliche Umwälzungen von großen Ausmaßen, Unterbrechungen der historischen Kontinuität haben doch das Bewußtsein einer nationalen Tradition nicht zu zerstören vermocht, das bei uns Deutschen am schwersten gelitten hat. Dafür lassen sich manche überzeugende Gründe geltend machen, nicht zuletzt der, daß über-

all sonst in Europa der Nationalstaat, der eine Schöpfung des 19. und frühen 20. Jahrhunderts gewesen war, wiederhergestellt wurde, während der deutsche Nationalstaat als Folge der deutschen Politik selbst und der durch sie in Europa geschaffenen Konstellationen untergegangen ist. Den hundertsten Geburtstag eines politischen Gebildes zu begehen, das dem Gericht der Geschichte zum Opfer gefallen ist und dessen Wiederherstellung immer mehr im dunkeln einer ungewissen Zukunft sich verliert, wäre ohne Sinn, wenn er nicht den Anlaß zur Besinnung, zum Nachdenken über Nation und Nationalstaat, ihre Bedeutung und ihren Wert in der deutschen Geschichte böte.

I.

Was unter „deutscher Nation“ zu verstehen sei, ist von jeher in der deutschen Geschichte umstritten gewesen. Das alte Heilige Römische Reich war sicher kein „nationaler“ Staat, was man vom französischen seit dem ausgehenden Mittelalter, vom englischen seit den Tudors und vom spanischen seit der Vereinigung von Kastilien und Aragon und seit dem Ende der Reconquista trotz aller Einschränkungen durchaus schon sagen kann. Aber die übernationalen Elemente des alten Reichs, repräsentiert vom römisch-deutschen Kaiser als Schutzherrn der universalen Kirche und als Gebieter über große Teile Italiens und Burgunds, wurden im Laufe der Jahrhunderte mehr und mehr geschwächt: die Kirche emanzipierte sich seit dem Investiturstreit vom Kaiser, die Zugehörigkeit Italiens zum Reich wurde mehr und mehr zur Fiktion, auch das überwiegend romanische Burgund ging verloren. Wenn schließlich vom Heiligen Römischen Reich „deutscher Nation“ gesprochen wurde, so lag darin nicht ein nationaler Anspruch, sondern eher eine Art nationaler Resignation: man nahm mit dieser Formel davon Notiz, daß das Reich sich auf die Gebiete „deutscher Nation“, d. h. deutscher Zunge, verengt hatte.

Die Loyalitätsgesinnung gegenüber diesem Reich kann man am treffendsten als Reichs-

patriotismus bezeichnen, mit deutschem Nationalismus hatte dieser noch wenig zu tun; er war vielmehr die Gesinnung überwiegend der kleinen Reichsstände und ihrer Führungsschichten, also der kleinen Reichsfürsten und Reichsstädte vor allem im Südwesten Deutsch-

Gert Udo Scheideler:

**Parlament, Parteien und Regierung im
Wilhelminischen Reich 1890—1914 . . . S. 16**

Elisabeth Grundmann/Claus-Dieter Krohn:

**Die Einführung des parlamentarischen
Systems in Deutschland 1918 S. 25**

lands, auf den sich geradezu der Begriff Reich konzentrierte. Die größeren Reichsstände entwickelten eine eigene politische Gesinnung, die sich an der Dynastie oder an einzelnen großen Herrschern wie Friedrich d. Gr. orientierte — er sei „fritzisch“ gesinnt gewesen, berichtete darum Goethe —, zum Teil wuchs dieses dynastische Bewußtsein schon in ein allgemeineres Vaterlandsbewußtsein hinein, an dem breitere Schichten teilhaben konnten. So hat Friedrich von Preußen in seinen „Briefen über die Vaterlandsliebe“ schon eine Vorstellung von dem Bürger entwickelt, der, jeder

in seiner Funktion, für das Gemeinwohl arbeitet.

Hier läßt sich erkennen, daß das „Vaterland“ zunächst immer nur noch der Machtapparat des Monarchen mit einer besonderen Stellung des Adels und bei strengem ständischen Aufbau der Gesellschaft gewesen ist; daß sich aber doch in außerordentlichen Krisensituationen schon Schicksals- und Erlebnisgemeinschaften mit einer wenn auch nie voll entwickelten überständischen Solidarität entwickeln konnten — wie etwa im Siebenjährigen Krieg in Preußen, in der großen österreichischen Staatskrise nach 1740, in Bayern während des Spanischen Erbfolgekriegs, als sich die Bauern gegen die österreichische Besatzung erhoben.

Während in Frankreich der moderne Staatsbildungsprozeß, der die moderne Nation vorbereitete, dem Gesamtstaat zugute kam, ist in Deutschland die Organisation des Gesamtstaats immer mehr zerfallen, so daß Georg Friedrich Hegel im Jahre 1800 feststellte: Deutschland ist kein Staat mehr. Die Kriterien eines Staats trafen vielmehr für die Teile Deutschlands zu, für Preußen in erster Linie, aber auch mit einem erheblichen Abstand für Bayern und Sachsen. Am ehesten ging noch in den habsburgischen Ländern österreichischer „Partikularismus“ und Reichsgesinnung ineinander über.

Gegenüber dem Reichspatriotismus alter Art und dem Staatspatriotismus der Teilstaaten hat sich nun um die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert ein deutsches Nationalbewußtsein über einzelstaatliche Grenzen hinweg unter bestimmten Bedingungen und Voraussetzungen ausgebildet.

Vier Punkte sind hier zu beachten:

1. Während der Adel im allgemeinen entweder reichspatriotisch oder dynastisch dachte, entwickelte sich in dem aufstrebenden neuen Bürgertum des ausgehenden 18. Jahrhunderts das Bewußtsein einer gemeinsamen deutschen Kultur, die sich gemeinsame Bildungswerte schuf, eine gemeinsame Philosophie, Prinzipien einer nationalen Kunst und das Bewußtsein einer gemeinsamen Sprache ausbildete. Die deutsche Nationalidee war zuerst die einer deutschen KulturNation, deren gesellschaftlicher Zusammenhang noch locker war, auf einzelnen punktuellen Zentren wie den kleinen Residenzstädten beruhte und der keine politischen Institutionen entsprachen.

2. Diese nationale Bildungsidee, die wir mit der sogenannten deutschen Bewegung verbinden, war in ihren Anfängen nicht auf politische Werte und ihre Verwirklichung gerichtet,

eher suchte sie sich von der politischen Wirklichkeit fernzuhalten. Es sind erst die Einwirkungen zweier politischer Grunderlebnisse gewesen, die Verbindungen zur Welt der Politik herstellten: einmal der Einfluß der Französischen Revolution, der trotz späterer Enttäuschungen und innerer Abwehr starke Wirkungen auf die Prägung des politischen Bewußtseins der deutschen bürgerlichen Bildungsschichten ausübte und ihnen zum erstenmal die Möglichkeit einer selbstbewußten und selbsthandelnden politischen Nation vor Augen führte. Mehr noch aber hat die Napoleonische Fremdherrschaft zur Politisierung des deutschen Bildungsbürgertums beigetragen. Man kann die Verwandlungen des Denkens, die dadurch erzeugt wurden, an Männern wie dem Philosophen Fichte und den Veränderungen seiner Philosophie bis zu den „Reden an die deutsche Nation“ verfolgen.

3. Napoleon hatte das alte Reich zum Untergang verurteilt; er benutzte den dynastischen Partikularismus in Deutschland in seinem Interesse zur Ausbildung eines Systems mittlerer Staaten, die sich unter seinem Patronat im „Rheinbund“ zusammenschlossen. Der „Rheinbund“ wurde für die deutschen Patrioten das Sinnbild zugleich der Fremdherrschaft und seiner schlimmsten Konsequenz, des dem Fremdherrscher gefügigen Fürstentums, dem der Freiherr vom Stein seinen Vorwurf des „Sultanismus“, des „Sultanfiebers“ entgegenschleuderte. Er verabscheute die Unterdrückung des deutschen Volkes „durch einige dreißig Despoten“ fast noch mehr als die Fremdherrschaft selbst, namentlich als er um 1813 zu erkennen meinte, daß jene noch fort-dauerte, als die Fremdherrschaft von außen schon wankte und schließlich beseitigt wurde.

4. Das frühe Nationalbewußtsein hatte sich also aus zwei Stimmungen genährt: aus dem Haß gegen die ausländischen Unterdrücker und aus der Ablehnung des „Partikularismus“ als des Urfeinds einer deutschen Gesamtnation. Freiheit wurde zuerst von der relativ kleinen Schicht der deutschen „Patrioten“, die meist dem Bildungsbürgertum, aber auch, wie der Freiherr vom Stein, dem alten Adel angehörten, als Freiheit von Fremdbestimmung empfunden; Einheit als notwendige Voraussetzung für die Selbstbestimmung der „Nation“, die damit als die die deutschen Territorialstaaten, den deutschen „Partikularismus“ überwindende Kraft erschien. Im Widerstand gegen die „kleinen und souveränen Fürsten“, wie ihn Ernst Moritz Arndt proklamierte, steckte auch ein revolutionärer Wille, der mit den Fürsten die alte gesellschaftliche Ordnung treffen wollte: die Fürsten und ihr Anhang

an den Höfen, in der Bürokratie, waren das, was in der Französischen Revolution die Privilegierten waren. Aber diese nationaldemokratische Tendenz war doch bei weitem nicht so stark wie im Frankreich der Revolution, wenn sie sich auch in dem Maße verstärkte, in dem der Deutsche Bund seit den Karlsbader Beschlüssen von 1819 und dem Kampf und der Verfolgung gegen die nationale und liberale

Bewegung und damit die Fürsten zum Träger der Reaktion wurden. Nationales Denken wurde jetzt weithin identisch mit bürgerlicher Emanzipation, liberaler Umgestaltung der Gesellschaft und der Staaten, wobei die Liberalisierung der Teilstaaten, wie sie in den süddeutschen Parlamenten gefordert wurde, als Schritt auf dem Wege zu einem liberal-nationalen Gesamtdeutschland aufgefaßt wurde.

II.

Als im Jahre 1848 die liberale Revolution ausbrach, versuchte sie zugleich ein nationales Programm zu verwirklichen: Sie stand vor der doppelten Aufgabe, einen nationalen Staat zu schaffen und ihm eine liberale Verfassung mit der Sicherung liberaler Grundrechte zu geben. Wiederum hat sich das deutsche Nationalbewußtsein um einige historische Erfahrungen bereichert, die für die Zukunft wichtig wurden. Die erste Erfahrung war die von der Schwierigkeit, ja fast Unmöglichkeit, den Umfang, die Grenzen eines deutschen Nationalstaats festzulegen. Die deutsche Nation war, da sie bisher nur ein Gedanke, ein Programm gewesen und noch in keine Verbindung mit einem konkreten Staat getreten war, unbestimmt, weder sozial noch staatlich-politisch noch geographisch festgelegt, sie lebte nur aus dem starken Willen zur Überwindung ihrer inneren staatlichen Zersplitterung. Wenn die Eingangsstimmung der Frankfurter Nationalversammlung als großdeutsch oder besser als gesamtdeutsch zu bezeichnen ist, so begannen sich allmählich Richtungen auszubilden, Fronten zu klären.

Die Vorstellung, daß alle Deutschen im kommenden Nationalstaat zusammengefaßt werden sollten und dieser reichen sollte, „soweit die deutsche Zunge klingt“, wich allmählich dem Willen, eine Staatsnation zu schaffen; dies kam etwa in einer Rede zum Ausdruck, die der Abgeordnete W. Jordan am 4. Juli 1848 im Frankfurter Parlament hielt: „Alle, welche Deutschland bewohnen“, so hieß es hier, „sind Deutsche, wenn sie auch nicht Deutsche von Geburt und Sprache sind. Wir dekretieren sie dazu, wir erheben das Wort Deutsche zu einer höheren Bedeutung, und das Wort Deutschland wird fortan ein politischer Begriff.“ Solche Worte konnte man in einem expansiven territorialen, auch alle nicht-deutschen Bewohner Deutschlands einschließenden Sinne verstehen. Auf der andren Seite ließen sie sich auch dahin auslegen, wie dies für die meisten preußisch-protestanti-

schen Abgeordneten der liberalen Mitte galt, daß der Nationalstaat auf die Macht und Reichweite der stärksten staatlichen Tradition, der preußischen, eingeschränkt werden sollte. Gerade diese Gruppe war für den starken, geschlossenen Nationalstaat, der Macht haben sollte. Sie war bereit, ihm die Idee eines alle Deutschen umfassenden gesamtdeutschen Staats zu opfern; Preußen sollte für sie ein in Deutschland aufgehendes, unmittelbares Reichsland werden.

Schließlich hat der Nationalstaatsgedanke bei der Verfassungsschöpfung von 1848/49 zwei Grenzen eingehalten: er hat die staatliche Vielfalt Deutschland nicht beseitigen, sondern in einem vom Modell der nordamerikanischen Verfassung angeregten Bundesstaat bewahren wollen. Zum anderen wollte er die Idee der nationalen Einheit nicht zugunsten einer staatlichen Verbindung mit Nichtdeutschen erweichen. Damit war der Verzicht auf die Aufnahme Gesamt-Österreichs gefordert und die Idee eines „kleindeutschen“, auf das sogenannte „engere Deutschland“ beschränkten, unter preußischer Führung stehenden Nationalstaats geboren. Die Großdeutschen orientierten sich demgegenüber nicht mehr in erster Linie an einem völkisch-sprachlichen Gesamtdeutschland, das nur in der Form einer demokratischen Republik gedacht werden konnte, sondern an einem übernational-mitteuropäischen Großreich, wie es auf österreichischer Seite dem Fürsten Schwarzenberg vorschwebte, und in den mitteleuropäischen Wirtschaftsunionenplänen des Freiherrn von Bruck enthalten war.

Das zweite Grunderlebnis der Frankfurter war ein negatives. Sie mußten erkennen, daß die Schaffung der deutschen Nation aus der Emanzipation von den bestehenden Teilstaaten zum Scheitern verurteilt war. Es siegten in Frankfurt die Teilstaaten, deren Wiederherstellung und erneute Zusammenfassung im restaurierten Deutschen Bund eine Niederlage des nationalen Gedankens, aber auch der bürger-

lichen Freiheitsideen gewesen ist. Von dieser Niederlage hat sich das deutsche Bürgertum nie mehr ganz erholt. Entweder wurde jetzt die nationalstaatliche Entwicklung auf den Stand von 1815 zurückgeworfen oder sie wurde von den restaurierten alten Mächten aufgegriffen und in ihrem Sinne vollendet. Das erste war auch nach dem Scheitern der Revolution undenkbar geworden; um das zweite haben die beiden deutschen Mächte zwischen 1849 und 1866 gerungen: Nacheinander, nebeneinander und gegeneinander versuchten Preußen und Österreich der nationalstaatlichen Forderung entweder durch die nationale Reform des Bundes oder die nationale Revolution gegen den Deutschen Bund näherzukommen.

In diesem Ringen war die deutsche Nation selbst nur in begrenztem Umfang Mitspieler, meist Zuschauer, wenn auch die politische Willensbildung seit dem Ende der fünfziger Jahre, seitdem der italienische Nationalkrieg von 1859 die politischen Energien des deutschen Bürgertums wieder geweckt hatte, sich im Zeichen der nationalen Frage vollzog: die seit 1848/49 zu verfolgende Polarisierung der deutschen Politik zeigte sich in der Gründung des kleindeutsch gerichteten Nationalvereins (1859) sowie des großdeutsch orientierten Deutschen Reformvereins (1862). Diese Polarisierung reichte über das Bürgertum hinaus; selbst in der Arbeiterbewegung standen sich großdeutsche und kleindeutsche Gruppen gegenüber: Lassalle mit seinem Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein (1863) stand auf der Seite der preußisch-kleindeutschen Richtung, Bebel mit der Sächsischen Volkspartei wollte die großdeutsche Demokratie.

Die Initiative der deutschen Politik lag aber bei den alten Gewalten. Seit Bismarcks Regierungsantritt im Herbst 1862 ging sie mehr und mehr auf Preußen über, obwohl dieses durch einen Konflikt mit dem liberalen Bürgertum über die Heeresverfassung innerlich gelähmt zu sein schien. Der nationale Liberalismus und die ihn tragenden bürgerlichen Schichten waren in einer verzweifelter Lage, sie konnten sich an keinem Staat orientieren: Preußen schien unter Bismarck weit davon entfernt, jemals an die Spitze einer liberalen Nationalpolitik treten zu wollen, Österreich mußte sich mit Rücksicht auf seine multinationale Struktur dem nationalstaatlichen Prinzip verschließen, die Mittelstaaten waren Repräsentanten eines partikularen Staatsprinzips, das in vollem Widerspruch zur Nationalstaatsidee stand. Diese Lage nützte Bismarck zu einer rücksichtslosen preußischen Machtpolitik aus, die

auf die Dauer die äußeren Ziele des kleindeutschen Liberalismus durch die Befreiung der Herzogtümer Schleswig und Holstein von dänischer Herrschaft (1864), durch die Verdrängung Österreichs aus einer nationalen Reformpolitik (1866), durch die Aufrichtung eines halbfertigen nationalen Staats, des Norddeutschen Bundes, erfüllte. Den Schlußpunkt setzte die Gründung des Deutschen Reiches von 1871.

Seit 1866/67 war es zu einer Interessengemeinschaft des altpreußischen Militärstaats, der seine innere Krise durch eine erfolgreiche nationale Expansion überwand, mit der bürgerlichen Nationalbewegung gekommen. Diese Interessengemeinschaft hat niemals zu einer vollen Harmonie geführt, aber sie war doch mehr als eine bloße Vernunftehe; beide Partner standen auf dem Fundament gemeinsamer Überzeugungen. Sie trafen sich in einer Machtstaatsidee, die für die Altpreußen die Fortsetzung der friderizianischen Politik, für die Liberalen die des nationalen Machtstaatsgedankens im Hegelschen Sinne gewesen ist. Die Nationalitätsidee war für sie nur soweit verbindlich, als sie der Verwirklichung des starken Staats nicht im Wege stand.

„Starker Staat“ — dies war der Machtstaat, der die Nation auf die Bahn der großen Politik führen sollte, wie es der Historiker Friedrich Christoph Dahlmann schon in der Frankfurter Nationalversammlung formuliert hatte: „Die Bahn der Macht ist die einzige, die den gährenden Freiheitstrieb befriedigen und sättigen wird, der sich bisher selbst nicht erkannt hat. Deutschland muß als solches endlich in die Reihe der politischen Großmächte des Weltteils eintreten ...“ Aber unter dem starken Staat wurde auch der liberale Verfassungstaat verstanden, der den führenden bürgerlichen Schichten ein Mitbestimmungsrecht gab. Im Zusammenwirken der preußischen Monarchie und Militärmacht, der preußischen, immer noch liberalen Reformen aufgeschlossenen Bürokratie und des deutschen nationalen Liberalismus, der die Interessen des kleinen und großen Bürgertums vertrat, schien sich ein Kompromiß anzubahnen, der eine reale Basis auch in der gesellschaftlichen Struktur hatte.

Doch hat das Bündnis, in dessen Zeichen die Reichsgründung stand, lediglich ein Jahrzehnt Dauer gehabt; schon am Ende der siebziger Jahre zerbrach es. Von vornherein war der nationaldeutsche Liberalismus der schwächere Partner gegenüber dem erstarkten friderizianisch-preußischen Machtstaat gewesen. Die politischen Machtverhältnisse setzten dem li-

beralen Konstitutionalismus, dessen Einflüsse im Verfassungskompromiß von 1867 und 1871 an vielen Stellen zu greifen waren, enge Grenzen. Nicht die Monarchie mit voller parlamentarischer Mitbestimmung wurde im Nationalstaat geschaffen, sondern die „konstitutionelle Monarchie“ mit allgemeinem Wahlrecht, Gesetzgebungsrecht des Parlaments, aber Unabhängigkeit der Exekutive von der Legislative. Dieser Ordnung gegenüber blieb der deutsche Liberalismus gespalten: der nationale Staat, den er mitgeschaffen und zeitweise mitgetragen hatte, war zwar in seiner äußeren Ausdehnung, in seinem Machtcharakter eine Erfüllung der nationalen Wünsche, auf der anderen Seite aber ein unvollendetes, unbefriedigendes, die liberalen Werte und Prinzipien verleugnendes Gebilde.

Die liberalen Parteien standen ihm gegenüber ständig in Gefahr, in eine Haltung des reinen Nationalismus und des reinen Liberalismus auseinanderzufallen. Trat so das liberale Bürgertum dem neuen Nationalstaat mit einem Vorbehalt gegenüber, so galt dies noch mehr für die katholisch-konservativen und partikularistischen Kräfte im Westen und Süden Deutschlands, die sich 1870 in der Zentrumsparterie sammelten. Diese war nicht eigentlich eine Partei des Protests, aber eine Partei des Vorbehalts einer konfessionellen Minderheit, die grundsätzlich bereit war, die neue Lage anzuerkennen. Auch die altpreußischen Konservativen sind nicht von vornherein kritiklose Bewunderer des Werkes Bismarcks gewesen; vielmehr überwogen auch bei ihnen Vorbehalte, sie sahen in der nationalstaatlichen Reichspolitik zuerst einen Verrat an der altpreußischen Tradition. Der ungeheure Machtzuwachs Preußens durch die nationale Politik ist von ihnen viel später erkannt worden. Erst dann entwickelten sie einen nach außen gerichteten, das monarchische Prinzip mit dem staatlichen Macht- und Expansionsgedanken verbindenden Nationalgedanken, der geeignet war, die innen- und außenpolitische Sicherung und Expansion des Deutschen Reiches zu tragen.

Als „nationale Fragen“ galten für die Konservativen Königtum, Heer und Flotte, äußere Machtexpansion und Kolonien. Was sich bei den Liberalen als Ergebnis eines langen Prozesses aus ihrer Vorstellung von Nation als der im Nationalstaat geeinten Willensgemeinschaft ergab, nahmen die Konservativen voraus, indem sie unter dem außen- und militärpolitischen Machtcharakter des Staates das eigentlich nationale Element verstehen wollten.

So ist es keineswegs nur ein Bedeutungswandel gewesen, der die 1871 noch undenkbare Gleichsetzung von national und konservativ herbeigeführt hat, die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und namentlich seit dem Ende der Monarchie üblich geworden ist. Dieser Wandel war nur möglich auf dem Hintergrund einer politischen und sozialen Entwicklung, die den Nationalstaat immer mehr als „große Macht“ hervortreten und die Bestandteile dieser großen Macht als lebenswichtige Voraussetzungen der nationalen Existenz bewerten ließ. Das Bündnis der Reichsgründungszeit zwischen nationalem Bürgertum und preußischer Staatsmacht setzte sich jetzt fort in dem Bündnis wirtschaftlich-großbürgerlicher und militärisch-feudaler Kräfte im Wilhelminischen Zeitalter. Dieses Bündnis hat eine neuartige Bestimmung der „Nation“ begründet, die als das Zusammenwirken der „staats-erhaltenden“, staatsbejahenden Parteien gegen die „Reichsfeinde“ schon unter Bismarck bekanntgeworden war.

Wenn Bismarck und seine Nachfolger von Reichsfeinden sprechen, so haben sie jeweils etwas Verschiedenes darunter verstanden: die Reste der Großdeutschen, überhaupt der Besiegten von 1866, der politische Katholizismus und alles was sich an ihn anhängte: bayerische Partikularisten, Welfen, Elsässer und Polen. Immer aber gehörten die Sozialdemokraten dazu. Traten die großdeutsch-katholischen Gegner dem Nationalstaat mit ihrem Erbe übernationaler Reichsideen entgegen, so bekämpften ihn die Sozialisten mit ihrem Programm der Klasseninternationalität.

Es ist aber fraglich, ob der Gegensatz ganz auf einen so einfachen Nenner gebracht werden kann. Sicher vertraten die Sozialdemokraten mit dem Proletariat eine Gesellschaftsschicht, die, durch die Industrielle Revolution verursacht, keinen Standort in der bestehenden Ordnung und im bürgerlich-feudalen Nationalstaat hatte. Sosehr sie auf manchen Umwegen und durch Umbildungen der bürgerlichen Ökonomie und Philosophie teilnahmen am geistig-kulturellen Erbe des Bürgertums und seinen Lebensformen, sowenig konnten sie sich jemals ganz außerhalb des Nationalstaats stellen, wollten sie einmal die Macht gewinnen, um diesen für sich zu erobern. So haben schon die Väter des Sozialismus, Marx und vor allem Engels, die Schaffung des Nationalstaats von 1871 in einem dialektischen Sinne bejaht. Engels schrieb 1865: „Die arbeitende Klasse gebraucht zur vollen Entfaltung ihrer politischen Tätigkeit ein weit größeres Feld, als es die Einzelstaaten des heutigen zersplitterten Deutschlands darbieten.“

Es ist eine ähnliche Argumentation, mit der der bürgerliche Liberalismus den deutschen Partikularismus als Hemmnis des Fortschritts bekämpft hatte. Über zwei Jahrzehnte später hat Engels in dem 1887/88 geschriebenen Fragment „Die Rolle der Gewalt in der Geschichte“ diese Interpretation noch schärfer nach der Doktrin des historischen Materialismus gefaßt; hier wurde die Reichsgründung als die Ergreifung der vorwiegenden oder ausschließlichen Macht durch die Bourgeoisie bezeichnet: „Aber wenn es auch für die ruhige und festgegründete Herrschaft der Bourgeoisie in Deutschland zu spät ist, so war es immer noch im Jahre 1870 die beste Politik im Interesse der besitzenden Klasse überhaupt, auf diese Bourgeoisieherrschaft loszusteuern.“ Wenn dann der unvermeidliche Kampf zwischen Bourgeoisie und Proletariat kam, „so vollzog er sich mindestens unter normalen Umständen, wo jeder sehen konnte, um was es sich handelte“. Der Reichsgründungsakt schuf danach also die unverzichtbaren Voraussetzungen für die Entscheidungen des Klassenkampfes.

Es ist offenkundig, daß die Sozialdemokratie bis 1914 an dieser Politik offiziell festgehalten hat, daß sie aber in einem ständigen Prozeß der Anpassung an einen sozialen Reformismus und Revisionismus begriffen war, der dem Verhalten der englischen Labour Party immer näher kam. Man kann weniger theoretisch durch das immer umstritten gebliebene theoretische Programm des Revisionismus als praktisch durch die Mitarbeit von Sozialdemokraten in Gewerkschaften, Sozialpolitik, Kommunen und selbst in Parlamenten einzelner Bundesstaaten von einer unmerklichen Integration der sozialistischen Arbeiterschaft in den Nationalstaat sprechen, die vom Standpunkt eines integralen Sozialismus und seiner rein emanzipatorisch-revolutionären Aufgabe als Verrat abgelehnt wird, tatsächlich aber viele Möglichkeiten einer Veränderung der Grundlagen nationalstaatlicher Politik durch die sozialdemokratische Arbeiterschaft enthielt, wovon als erster bürgerlicher Politiker Friedrich Naumann um die Jahrhundertwende Kenntnis genommen hat.

Die Nation im Kaiserreich war also nicht im idealistischen Sinne eine Macht mit einheitlichem Willen und homogener Struktur, sondern mit Gegensätzen aufgeladen, voller gesellschaftlicher, politischer und ideologischer Antagonismen, deren einheitlicher Berührungspunkt das Ringen um den Nationalstaat gewesen ist. Während die Nation vor 1866/1871 in sich die Gegensätze der Teilstaaten austrug und noch nicht zu einem nationalen gesellschaftlichen System zusammen-

gewachsen war, wurden jetzt die partikularistischen Teile zu einem Ganzen verschmolzen, in dem nun aber ganz andere Widersprüche auftraten. Die deutsche Nation nach 1871 war Industrienation mit starken Klassengegensätzen, Wirtschaftsnation mit einer ungeheuren Expansion, aber auch Staatsnation und Raumnation.

Seit 1871 ist der deutsche Staat ein räumlich fest umgrenztes Gebilde, das im allgemeinen weit hinter dem nationalstaatlichen Raumbild der 48er Großdeutschen zurückblieb, aber für die Zukunft prägende Kraft haben sollte. Für dieses Gebilde verwendet auch der Verfassungstext von 1871 an vielen Stellen den Namen „Deutschland“, der lange ein räumlich nicht genau fixierter, einen Sprach- und Kulturraum bezeichnender Begriff gewesen ist. Seine Bedeutungsschrumpfung ist oft als ein Zeichen politischer Verengung beklagt worden; er war aber die unvermeidliche Folge der staatlichen Konzentration Deutschlands im Nationalstaat.

Mit dieser staatlichen Konzentration ging Hand in Hand die Bildung einer nationalen Gesellschaft, die die militärisch-feudalen Züge des alten Preußen mit den großbürgerlichen der modernen Industrielwelt zu verschmelzen suchte, wenn diese Verschmelzung auch nie voll gelungen ist. Diese Gesellschaft setzte sich in mancher Hinsicht von der Struktur der deutschsprechenden Bevölkerung in den Nachbarstaaten, auch der österreichischen Deutschen, ab. Der Geograph Alfred Kirchhoff bezeichnete es in einer Broschüre aus dem Jahre 1905 „Zur Verständigung über die Begriffe Nation und Nationalität“ als unhistorisch, „wenn Heißsporne in unseren Tagen im Brustton tiefster Entrüstung versichern, die Gleichsetzung von Nation und Staatsbürgerschaft sei eine erst jüngst erfundene Ketzerei, die nur zu heillosen Irrschlüssen führt“. Er meinte vielmehr, man gewöhne sich mit der Zeit daran, Abstammung und Sprache in der Nationsfrage auf ihr richtiges Maß einzuschränken und in beiden nicht mehr so einseitig wie früher das allein entscheidende Merkmal zu erblicken. Dafür sieht er in dem „Gefühl der Zusammengehörigkeit und dem zu opferwilligen Taten treibenden Willen, diese gegen jeden Feind zu schirmen“, die Elemente, die „erst Völker zu Nationen“ erheben, „ja unter Umständen sogar bloße Teilstücke längst bestehender Volksmassen zu nationaler Vereinigung, zur Abschneidung von den Brüdern“ aufzurufen vermögen. Ganz im Sinne der auch 1848 verwendeten Terminologie bezeichnet Kirchhoff „deutsche Nation“ als „rein staatsrechtlichen Begriff“. Der ältere Sprachgebrauch

von deutscher Nation als der Zusammenschluß aller derjenigen, die Deutsch als ihre Muttersprache reden, walte zwar gegenwärtig noch vor, es bedürfe aber „einer gewissenhaften Scheidung gegenüber dem besagten Begriff der Reichsnation“.

Für diese Reichsnation ist zweierlei charakteristisch; Sie stellt nur einen Teil der deutschen Sprachgemeinschaft dar, ist also keine „natürliche“, sondern eine historische Nation; sie enthält auf der anderen Seite nicht unerhebliche Bestandteile nichtdeutscher Sprachgruppen. Dies ist nun genau die theoretische Beschreibung der deutschen Lage um die Jahrhundertwende, und man erkennt daraus, wie stark die prägende Kraft des Nationalstaats für das nationale Bewußtsein gewesen ist: der „staatsnationale“ Zug im deutschen politischen Denken hat sich als Wirkung der Reichsgründung immer stärker durchgesetzt, vor allem auch gegenüber der deutschsprechenden Bevölkerung in den Nachbarländern des Reichs, die jetzt das „Reichsdeutschum“ als etwas Besonderes, von ihr Unterschiedenes zu empfinden beginnen.

Dies lag schon auf der Linie der Bismarckschen Politik, die sehr bestrebt war, den Verdacht zu entkräften, der deutsche Nationalstaat wolle das Nationalitätsprinzip zum Motor seiner weiteren Ausdehnung benutzen. Darum betonte Bismarck die „Saturiertheit“ der Reichspolitik und darum hielt er Distanz gegenüber allen Versuchen, ihn zu Interventionen irgendwelcher Art für die bedrängten deutschen Volksteile im Baltikum, in Ungarn zu verleiten. Darum entsagte er auch allen irredentistischen Tendenzen gegenüber Österreich und bekämpfte das Zusammenspiel nationalirredentistischer Kräfte in Österreich und im Reich. Das Gebot der Erhaltung des Vielvölkerstaats der Habsburger Monarchie war für ihn kein Widerspruch zur nationalstaatlichen Politik des Reiches. Beide Mächte galten ihm als historische Staaten. Je mehr sich dann die Idee des Nationalstaats im Reiche verhärtete, desto schwieriger konnte es werden, die Bewahrung des von nationalen Konflikten zerrissenen Völkerstaates Österreich-Ungarn als eine fast paradoxe Forderung der deutschen Staatsräson aufrechtzuerhalten.

Auch die Nachfolger Bismarcks haben im wesentlichen an dieser Politik festgehalten, die der protestantisch-preußischen Linie des neu-deutschen Reichsnationalismus entsprach. Als im Jahre 1905 der deutsche Botschafter in Washington nach Berlin meldete, der amerikanische Präsident würde eine Ausdehnung der deutschen Machtsphäre nach dem Süd-

osten bei einem Ableben Kaiser Franz Josefs nicht ungerne sehen, antwortete der Reichskanzler ablehnend: „Die Verwirklichung dieses Gedankens würde keinen Machtzuwachs, sondern eine Schwächung und eine ungeheure Gefahr für den Bestand des Deutschen Reiches bedeuten, namentlich vom protestantischen Standpunkt aus.“ Schon Jahrzehnte früher, im Dezember 1871, hatte Heinrich von Treitschke davon gesprochen, daß es keineswegs für den deutschen Nationalstolz demütigend sei, daß in der Mitte des Weltteils zwei große Kaiserreiche bestehen, „das eine paritätisch und rein deutsch, das andere katholisch und vielsprachig“. Diese „Zweistaaten-theorie“ war die fast logische Folge der Ereignisse von 1866—1871. Sie ist weder großdeutsch noch kleindeutsch im älteren Sinn, sondern will das Miteinander und Gegeneinander der beiden deutschen Mächte in ein Nebeneinander auflösen. Jeder großdeutsche Irredentismus soll durch die Staatsräson der beiden Reiche eingedämmt, ja überhaupt beiseitigt werden.

Nun haben sich aber neben dem staats- oder reichsnationalen Gedanken, der der Ausdruck für die wachsende Verdichtung der im Reich zusammengeschlossenen Volksteile ist, in den achtziger und neunziger Jahren neuartige expansive und aggressive Nationalbewegungen bemerkbar gemacht, die das sich konsolidierende reichsdeutsche Staatsbewußtsein zu unterlaufen begannen. Auch sie haben mit dem alten Großdeutschum nur wenig mehr gemein. Den Gedanken vom unvollendeten Nationalstaat verstehen sie nur noch selten im Sinne des Nationalitätsprinzips, weit mehr im Sinne eines im Zeichen des Imperialismus gewachsenen nationalen Prestigegedankens; nicht Nationalirredentismus, sondern Nationalimperialismus wurde hier die Parole.

Es kommt zu einer eigenartigen Vermischung völkisch-nationaler und imperialistischer Ziele, die ihren organisatorischen Mittelpunkt im Alldeutschen Verband fand. Schon in dessen Gründungsaufwurf von 1891 sind die beiden Ziele nebeneinander genannt: sowohl die „Pflege und Unterstützung deutsch-nationaler Bestrebungen in allen Ländern, wo Angehörige unseres Volkes um die Behauptung ihrer Eigenart zu kämpfen haben“, wie auch die „Zusammenfassung aller deutschen Elemente auf der Erde für diese Ziele“. In diesem alldeutschen Programm ist der Anschluß der deutschen Österreicher nicht offen gefordert, er ist auch zweifellos nicht der wichtigste Punkt, der Nachdruck liegt auf dem, was in der Sprache der Zeit als „Weltpolitik“ bezeichnet wurde; sie ist die Außenseite einer

ungeheuren wirtschaftlichen und industriellen Expansion, hat aber auch starke nationalistische Wurzeln. Die besondere Note dieser Weltpolitik, des deutschen Nationalimperialismus, findet sich in der Vorstellung, daß es die historisch vorbestimmte Aufgabe des deutschen Nationalstaats sei, seine Erfüllung in der Schaffung einer „Weltmacht“ zu suchen. Dies hat der Soziologe Max Weber in seiner Freiburger Antrittsrede von 1895 in klassischen Worten gesagt, die für viele andere Äußerungen stehen: „Wir müssen begreifen, daß die Einigung Deutschlands ein Jugendstreich war, den die Nation auf ihre alten Tage beging und seiner Kostspieligkeit halber besser unterlassen hätte, wenn sie der Abschluß und nicht der Ausgangspunkt einer deutschen Weltmachtspolitik sein sollte.“

Es war eine große geschichtliche Leistung der deutschen Nationalstaatsschöpfung gewesen, daß sie den Deutschen ein selbst noch bis heute nachwirkendes Raumbild für ihr nationales Dasein gegeben hat; in den letztlich utopischen Grenzen und gestaltlosen Weltmachtideen des All-Deutschtums geht dies verloren. Sowohl von pangermanischen Ideologien nach Houston Stewart Chamberlain wie auch vom biologischen Rassendenken durchsetzt, enden sie in ihren extremsten, schon Hitler vorwegnehmenden Formulierungen bei der Weltmission eines „pangermanischen Weltreichs deutscher Nation“. So wenig solche Spekulationen damals schon als die Anschauung breiter Kreise mißverstanden werden dürfen, so ist doch auf jeden Fall die beschrän-

kende, mäßige Funktion der Bismarckschen Reichsgründung preisgegeben und um ihren historischen Sinn gebracht worden.

Ganz gewiß ist die alldutsche Politik nicht zum offiziellen Regierungsprogramm in der Ära des Reichskanzlers Bülow erhoben worden, aber ihr Einfluß war doch spürbar. Die amtliche Reichspolitik steht auf dem schwankenden Untergrund unklarer nationaler Stimmungen, sie wird dadurch unsicher, ihre Entscheidungen werden unstet. Nur aus einer inneren Gebrochenheit des deutschen Nationalstaatsdenkens in der Phase der deutschen Weltpolitik kann man es sich erklären, daß im Jahre 1914 nach dem Ausbruch des Krieges die weltpolitischen Ziele der bisherigen Politik ohne Bedenken aufgegeben wurden und an ihre Stelle jetzt ausschließlich Ziele einer kontinentalen Expansion traten. Die erschreckende Unsicherheit in der Erkenntnis der Lebens- und Daseinsbedingungen des deutschen Nationalstaats setzt sich dann fort in der Diskussion der deutschen Kriegsziele während des Ersten Weltkriegs, in der dann zum erstenmal der Normanspruch des Nationalstaats problematisch wird und mit veralteten und unzulänglichen Mitteln neue übernationale Modelle erörtert werden. Bei einzelnen, wie in Friedrich Naumanns Mitteleuropa-Idee, klingen schon neue, mehr partnerschaftliche, vom Nationalimperialismus alter Art wegführende Vorstellungen an; in der offiziellen Politik dynastischer Angliederungen in den baltischen Ländern, in Litauen und Polen ist nichts in die Zukunft Weisendes zu finden.

III.

Das Verhältnis von Nation und Staat hat sich in der Weimarer Republik in vieler Hinsicht gewandelt. Die konservativen Träger des Nationalstaats im Kaiserreich hatten den Rückhalt an der Monarchie, an einer die gesellschaftliche Ordnung bestimmenden Armee verloren. Bei den Nationalliberalen war es zu einem weitgehenden wirtschaftlichen Ruin der Mittelschichten des Bildungsbürgertums in der Inflation und der Weltwirtschaftskrise gekommen. Auch wenn die alten Parteien, die Konservativen und Nationalliberalen, unter neuem Namen als Deutschnationale Volkspartei und Deutsche Volkspartei wieder erstanden, war ihre Stellung zum Staat und im Staat eine andere geworden: Die „Reichsfeinde“ von 1871 übernahmen zunächst die Reichsführung in der Weimarer Koalition, für längere Dauer die Führung in Preußen.

Das Reich verlor mit den durch den Versailler Vertrag gezogenen Grenzen die fremden Nationalitäten fast vollständig, aber auch einige Millionen deutscher Reichsbürger, denen das nationale Selbstbestimmungsrecht ebenso vor-enthalten wurde wie den Deutschen in Österreich. Das Deutsche Reich — das diesen Namen behielt — wurde zur Republik, das „deutsche Volk einig in seinen Stämmen“ gab sich eine parlamentarisch-liberale Verfassung, der Weg zu einer nationalen Demokratie schien offen zu sein, aber er ist nicht entschieden und mit Ausdauer beschritten worden.

Die alten Gewalten stürzen so rasch und widerstandslos wie siebzig Jahre vorher in der Revolution von 1848, aber eine neue Ordnung konnte nur durch einen Kompromiß zwischen den die Revolution tragenden Kräften der Sozialdemokratie mit den bürgerlichen

Parteien der Linken und der Mitte und mit Unterstützung der das Heer in die Heimat zurückführenden Heeresleitung und der Bürokratie in allen ihren Rängen aufgerichtet werden.

Die Weimarer Verfassung ist ein Ausdruck dieser Situation: Sie konstituiert eine liberale Demokratie im Geiste der Verfassungsideen von 1848, mit plebiszitären Elementen, ohne wirksame sozialistische Elemente. Durch Krieg, Inflation und Weltwirtschaftskrise war in den mittleren Schichten eine weitgehende Nivellierung infolge großer Kapital- und Eigentumsverluste hergestellt worden, aber es erwies sich, daß das einst das Kaiserreich mittragende mittlere Bürgertum dadurch nicht veranlaßt wurde, die Republik zu akzeptieren. Es stellte vielmehr in Protesthaltung die Kader einer inneren Opposition, die sich bald zur völligen Negation der Verfassungsordnung radikalisierte, angetrieben von den durch den Krieg aus der bürgerlichen Ordnung gerissenen Soldaten. Eine „Tory-Demokratie“ aus den konservativen Kräften nach dem englischen Vorbild entwickelte sich nicht, es kam vielmehr zu einer erneuten politischen Polarisierung in der Nation, gegenüber dem Kaiserreich im umgekehrten Sinne, bei einer immer schwächer werdenden Mitte. „National“ sein hieß dann das „System“ von Weimar ablehnen, dem als schwerster Vorwurf der „Dolchstoß“ von 1918 sowie die Annahme und Erfüllung des Versailler Vertrages gemacht wurde.

Die Belastung der Republik durch einen Vertrag, der nach fast einhelliger Auffassung aller Parteien in dieser Zeit die Lebensgrundlage des Reiches zerstörte, erwies sich als die schwerste Hypothek des neuen Systems. So gut wie alle Parteien wurden dadurch auf die Bahn des Revisionismus gedrängt und betrieben mit verschiedener Nuancierung und mit verschiedenen Schwerpunkten nationale Politik mit dem Ziele der Wiederherstellung nationalstaatlicher Souveränität, Beseitigung der unerfüllbaren Reparationsverpflichtungen, Herstellung militärischer Gleichberechtigung und Revidierung der nationalstaatlichen Grenzen vor allem im Osten. Auch das Görlitzer Programm der SPD von 1921 enthielt ausdrücklich die Forderung der Revision des Friedensvertrags von Versailles „im Sinne wirtschaftlicher Erleichterung und Anerkennung der nationalen Lebensrechte“. Der Reichskanzler Josef Wirth verband das Programm der Erfüllungspolitik gegenüber dem Westen mit aktiver Revisionspolitik gegenüber Polen, und Stresemann vermißte in den Locarno-Verträgen von 1925, in

denen für die Aufrechterhaltung der territorialen und politischen Ordnung am Rhein die „zweite deutsche Unterschrift unter Versailles“ geleistet wurde, die Leistung einer ähnlichen Garantie für die deutsch-polnischen Grenzen. Man kann geradezu unterstellen, daß jede Form der Erfüllungspolitik namentlich in der Reparationsfrage mit revisionistischen Zielsetzungen, d. h. mit der Absicht des Nachweises der Unerfüllbarkeit, betrieben wurde. Die Teilnahme an der Abrüstungspolitik längst vor der Einberufung der Abrüstungskonferenz von 1932 hielt die Fiktion der Abrüstung der anderen Mächte nur aufrecht, um den Nachweis ihrer Unmöglichkeit zu erbringen und damit eine politische Basis für die Herstellung deutscher Gleichberechtigung durch eine deutsche Aufrüstung zu schaffen.

Der Unterschied zwischen der Revisionspolitik der Weimarer Parteien und der der „nationalen Opposition“, wie sie sich dann zuerst unter Führung Hugenberg's in der Harzburger Front formierte, war anfänglich noch mehr ein Unterschied in den Methoden eines legalistischen und illegalen Revisionismus, sehr bald aber auch im Ziele. Die Politik der Linken und der Mitte war bereit, für den deutschen Nationalstaat auf weitere Machtziele zu verzichten und die Rolle Deutschlands anzuerkennen, wie sie ihm durch den Ausgang des Krieges zugefallen war. Auf der Rechten war Revisionspolitik sehr bald nur noch die Vorstufe für Weltpolitik im Geiste der Vorkriegszeit. Die Einheit von nationalem Prinzip und Staatsmacht wurde hier nicht preisgegeben, sie wirkte über die Niederlage fort und wurde auch von einer gleichbleibenden Schicht getragen. Hier unterschied sich Hitler nur graduell, nicht prinzipiell vom „bürgerlichen“ Nationalismus eines Hugenberg.

Bedenkt man trotz aller Fehlschläge des Weimarer Staats die positiven Ergebnisse seiner Politik, so ergibt sich zweierlei:

1. Es ist ihm gelungen, die Reichseinheit zu erhalten und damit die Einheit des Nationalstaats von 1871 sozusagen zum zweitenmal zu begründen. Seine Gefährdungen, die Möglichkeit seines Auseinanderbrechens hielten von 1919 bis 1923 an. Gegen die nationalstaatliche Einheit traten Separatismen verschiedener Art auf: am wenigsten solche mit historischer Wurzel, höchstens in Verbindung mit ideologischen Tendenzen, dann separatistische Bewegungen, die von Besatzungsmächten hervorgerufen und unterstützt wurden wie in der Pfalz und im Rheinland durch Frankreich. Alle diese Bewegungen sind im Grunde gescheitert an der politisch-histori-

schen Konsistenz der zuletzt durch die gemeinsamen Erlebnisse des Krieges zusammengezwungenen Reichsnation.

2. Diese Konsistenz hat sich weiter verdichtet durch die Verfassung und Verfassungspolitik seit 1919. Wenn es zu den großen historischen Überraschungen des Umbruchs von 1918/19 gehört hatte, daß die monarchischen Bundesstaaten nach dem Ende der Monarchien als Länder weiterexistierten und selbst sozialistische Regierungen wie die von Kurt Eisner in Bayern diese Tendenz stützten, so ist doch

nicht zu übersehen, daß die unitarischen Elemente gegenüber dem Kaiserreich erheblich verstärkt wurden. Spätere Reformen wie die Reichsfinanzreform Erzbergers haben die Tendenz zum „dezentralisierten Einheitsstaat“ weiter verstärkt, nicht zuletzt dann auch die Notverordnungspolitik seit 1930. In Verwaltung und Verfassungspolitik ist die Weimarer Epoche eine „Ära verstärkter nationalstaatlicher Politik, während in Parteien- und Gesellschaftspolitik Tendenzen zur Polarisierung bis an die Grenze der Auflösung des Staats hervortreten.

IV.

Die innere Schwäche der Weimarer Republik, ihre Unfähigkeit, sich mit ihren Leistungen im öffentlichen Bewußtsein durchzusetzen, für sie zu werben und auch die Wähler der fluktuierenden Schichten des mittleren Bürgertums für sich zu gewinnen, ist eine der entscheidenden Ursachen für den Aufstieg und die Machtergreifung Hitlers. Es ist hier nicht der Ort, in eine ausführliche Analyse des NS-Staats einzutreten, es kann nur danach gefragt werden, was für unsere Fragestellung bedeutsam ist.

Der Nationalsozialismus hat sich in vielfacher Hinsicht als ein System einer Politik deklariert, durch das die bisherige verfehlte deutsche Politik überwunden und die nationale Vollendung der deutschen Geschichte erst hergestellt werden sollte. Dies sollte mit der Überwindung der inneren Gegensätze des liberalen Parteienstaats, der Schaffung der inneren Einheit einer nationalen Volksgemeinschaft beginnen und mit der Aufrichtung eines nationalen Führerstaats enden, in dem der wahre Gehalt einer nationalen Politik in der Person des charismatischen Führers seinen einzigen Ausdruck finden sollte. Mit revolutionären und gewaltsamen Methoden wurde der Pluralismus der Parteien und Organisationen, die sich in der Republik gebildet hatten, beseitigt und das Monopol der einzigen Staatspartei hergestellt. Zu einer vollen Abgrenzung und Rangordnung im Verhältnis von Staat und Partei ist es indessen nie gekommen. An die Stelle überwundener Dualismen wie der zwischen Reich und Preußen trat jetzt der neue zwischen den staatlichen Verwaltungs- und den Parteiorganen, der vor allem im Laufe des Krieges zu einer wachsenden Durchsetzung der staatlichen Institutionen mit Vertretern einzelner Parteiorganisationen führte, die untereinander in stärkster Rivalität standen.

Die Aufhebung aller Widersprüche der deutschen Geschichte, die verheißen worden war, kam nie zustande; weder die schon von den 48er Demokraten verfochtene und 1919 erneut belebte Forderung des nationalen Einheitsstaats noch die Überwindung der inneren sozialen und kulturellen Gegensätze, die Herstellung der *einen* Nation, sondern das Ende des NS-Staats stand im Zeichen der anarchischen Polykratie institutionell ungesicherter kommissarischer Machtausübung im System eines immer weniger effektiven Führerabsolutismus. Die monokratische Partei, selbst in unzählige Kliquen und Organisationen zerfallen, identifizierte das Schicksal der Nation mit sich, und Hitler war entschlossen, mit dem Untergang des Nationalsozialismus den Untergang der deutschen Nation herbeizuführen. Diese Rechnung ist für den deutschen Nationalstaat aufgegangen; ob auch für die Nation als einen gesellschaftliche und staatliche Ordnungen übergreifenden und durch letzte Reste gleicher Wertvorstellungen verbundenen Verband, ist die für die Zukunft entscheidende Frage.

Zur Überwindung der Verfehlungen der Vergangenheit gehörte nach den Vorstellungen des Nationalsozialismus das im Parteiprogramm verkündete Ziel, alle Deutschen in einem großdeutschen Staat zu vereinigen und für alle Deutschen die nationale Selbstbestimmung zu gewinnen. Hitler hat die Selbstbestimmung mit militärischer Gewalt hergestellt in Osterreich, im Sudetenland, in Memel, in Danzig, aber die historische Forschung hat längst nachzuweisen vermocht, daß die nationale Revisionspolitik in ihrer großdeutschen Form, die sich von der traditionellen preussisch-konservativen in wesentlichen Punkten unterschied, nur das Sprungbrett für eine kontinentale Großreichsbildung herstellen sollte. Diese hat Hitler offen seit dem Ein-

marsch in Prag im März 1939 verfolgt; sie gipfelte in einem kontinentalen Herrschaftssystem in allen Formen abgestufter Unterwerfung mit Generalgouvernement, Protektorat, Reichskommissariaten, Satellitenstaaten.

Hitler sprach in „Mein Kampf“ von einem „germanischen Reich deutscher Nation“, eine Formulierung, die die Tatsache verschleierte, daß in diesem den germanischen Nationen nur die Stellung von Hilfsvölkern, den nicht-germanischen Völkern die von Heloten unter einer Herrennation zudedacht war. Die „Tischgespräche“ Hitlers enthalten dafür manche erschreckende Formulierung. Es gibt keinen Zweifel, daß solche Pläne, die vor Hitler kein deutscher Staatsmann offen zu nennen gewagt hatte, den Nationalstaat in seiner Substanz aufgelöst haben. Man hat es hier mit der Anwendung des Rassegedankens auf eine imperialistische Politik zu tun. Vorstellungen vom Herrenvolk, von Herrenrasse, vom Herrenrecht des weißen Mannes sind schon in der kolonialistischen Politik der imperialistischen Mächte etwa bei Cecil Rhodes aufgetaucht, wie Hannah Arendt nachgewiesen hat. Auf die nationalsozialistische, speziell Hitlersche Ideologie hat davon manches abgefärbt, der Rassismus ist durch den Nationalsozialismus auf die kontinental-europäischen Verhältnisse mit ihrem völlig anderen System gleichartiger

und auf gleicher Kulturstufe stehender Völker übertragen worden.

Der viel weiter gespannte Begriff der Rasse ermöglichte es, über die Nation hinauszugehen und eine Begründung für eine politische Elite innerhalb und außerhalb der Nation zu geben. Der für den Hitlerschen Nationalsozialismus kennzeichnende Zug ist es, daß der Rassebegriff an einer Gegenrasse, dem Judentum, entwickelt wurde, dessen Vernichtung zum letzten Ziel der Politik wurde. Bei der Judenpolitik des Nationalsozialismus, angefangen beim anfänglichen Boykott, der rechtlichen und tatsächlichen Ausgliederung aus der Nation bis zur Endlösung der physischen Vernichtung, handelt es sich um den mit eiserner Konsequenz verfolgten Kernpunkt der nationalsozialistischen Doktrin und politischen Praxis. In dem Kapitel „Volk und Rasse“ von „Mein Kampf“ hat Hitler das Judentum als den Gegenpol seiner arisch-germanischen Weltherrschaftspolitik gekennzeichnet, von dieser Grundstellung aus führt ein gerader Weg zur „Endlösung“ der Judenfrage. Letztlich ist daran aber der deutsche Nationalstaat zugrunde gegangen, dem nicht erst die Sieger von 1945 das Urteil sprechen mußten; die Hitlersche Kriegspolitik hatte ihm schon vorher seinen Untergang bereitet.

V.

Hitlers großgermanisches Reich war mit dem deutschen Nationalstaat in seiner monarchischen und republikanischen Form nicht identisch, aber der Sturz des NS-Imperiums riß auch den Nationalstaat mit sich. Ziele der Wille der Restbevölkerung, die noch vom deutschen Volk im Jahre 1945 übrig war, auf die Auflösung des deutschen Nationalstaats, und wurde diese von den Siegermächten gewollt?

Politische Willensäußerungen vernehmlich auszusprechen, war dem deutschen Volk bei der Betäubung, von der es nach dem Ende der NS-Herrschaft ergriffen war, verwehrt, aber alles, was an politischen Erklärungen über die Zukunft unmittelbar nach dem Kriege bekanntgeworden ist, deutet darauf hin, daß der Fortbestand eines politischen Zusammenhangs, der die Deutschen umfassen sollte, zu den wenigen noch nicht in Zweifel gezogenen Grundtatbeständen gehörte. Vereinzelte Forderungen nach Selbständigkeit einzelner Länder ändern an diesem Gesamteindruck so gut wie nichts, Entscheidungen

wie der Ausgang der 2. Volksabstimmung im Saargebiet 1955 bestätigen ihn. Der Aufbau eines neuen politischen Lebens von lokaler und regionaler Basis zu Zusammenfassungen in einzelne Besatzungszonen und zonale Verbindungen wie in der britisch-amerikanischen Bizone ergab sich aus den politischen Verhältnissen und wurde nicht als endgültig angesehen.

Probleme entstanden erst im Augenblick der Gründung der Bundesrepublik, die sich als transitorisches oder provisorisches Staatswesen verstand, das auch für jene Deutschen zu handeln beanspruchte, denen an der Schaffung des Grundgesetzes „mitzuwirken versagt war“, und das die Aufforderung an das „gesamte Deutsche Volk“ richtete, „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Auf der anderen Seite sprach auch die erste Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949 von Deutschland als einer „unteilbaren demokratischen Republik“, die sich auf den deutschen Ländern aufbaut. Zwei-

fellos ist also bei der Entstehung der beiden deutschen Teilstaaten von einem auf beiden Seiten vorhandenen, sich zur offenen Konfrontation steigenden Willen, eine gesamtdeutsche Ordnung aufzubauen, auszugehen, wobei von Anfang an die große Mehrheit der Nation für den westlichen, auf einer freiheitlichen Grundordnung aufbauenden Staat optierte. Diese klare Option hat dazu geführt, daß die Politik der Bundesrepublik, deren Ergebnis die innere und äußere Stabilisierung des westdeutschen Teilstaates gewesen ist, von der Mehrheit der Bevölkerung als nationale deutsche Gesamtpolitik verstanden wurde.

Die zweite Frage ist, wieweit die Siegermächte den Untergang eines einheitlichen deutschen Staates und die Teilung Deutschlands zu ihrem Kriegsziel machten und wieweit also die Teilung Deutschlands zu den von Anfang an feststehenden „Ergebnissen des Zweiten Weltkriegs“ gehörte. Der Plan eines Dismemberment, einer Zerstückelung Deutschlands als Mittel zur endgültigen Verhinderung einer deutschen Aggression ist im Kreise des amerikanischen Präsidenten Roosevelt seit dem Jahre 1943 erörtert worden und wurde auf der interalliierten Konferenz von Teheran zur Beratung einer neugebildeten European Advisory Commission übergeben.

Die Vorstellungen von einem Dismemberment differierten zwischen Roosevelt und Churchill erheblich, aber das Dismemberment-Programm verschwand bis zum Kriegsende nicht aus der Diskussion in den verschiedensten Beratungsgremien. Auf der Jalta-Konferenz im Februar 1945 wurde es noch, wenn auch mit geringem Nachdruck als in Teheran, vom amerikanischen Präsidenten vertreten, während Churchill bereits inhaltenden Widerstand leistete. Ein eigens bestelltes Dismemberment Committee legte im März 1945 einen Bericht vor, in dem unter den zur Sicherung gegen eine erneute deutsche Aggression vorgesehenen Maßnahmen die Aufteilung Deutschlands bereits an die letzte Stelle gerückt war. Der Eindruck, daß hier unter Verwendung der seit langem gebrauchten Formeln über die Teilungspläne Scheingefechte geführt wurden, die eigentlich der Teilung des Einflusses der Großmächte über Europa galten, drängt sich immer mehr auf. Nach weiteren Verhandlungen wurde auch der in Jalta beschlossene Text der Kapitulationsurkunde, der noch die Forderung des Dismemberment erwähnt hatte, zurückgezogen.

Stalin hatte sich inzwischen in einem Tagesbefehl an die Rote Armee vom 1. Mai 1945 in verschlüsselter Form vom Teilungsgedanken distanziert, die angelsächsischen Mächte folg-

ten darin nach, die USA in eindeutiger Form nach dem Regierungsantritt des Präsidenten Truman. Jetzt setzten sich die Kräfte im State Department durch, die schon seit langem die Zerschlagung der deutschen Einheit als ein auch für die Sicherheit der USA gefährliches Unternehmen abgelehnt hatten. In einem dem Präsidenten Truman auf der Potsdamer Konferenz vorgelegten Memorandum über das Problem „Germany-Partition“ wurde die Teilung Deutschlands aus zwei Gründen abgelehnt: Einmal könne von einem eindeutigen Willen des deutschen Volkes ausgegangen werden, seine im Jahre 1871 geschaffene Einheit nicht zu verlieren; es gebe keine Gruppe in Deutschland, die diese Einheit ablehne. Sodann wird auf die verheerenden Folgen eines „economic dismemberment“ hingewiesen — für Deutschland und Europa insgesamt. Überlegungen der amerikanischen Sicherheitspolitik, Sorge vor einem neuerweckten deutschen Nationalismus und vor einem wirtschaftlichen europäischen Chaos waren es, die den Amerikanern eine Politik nahelegte, die Rest-Deutschland als Einheit behandeln ließ. Dies ist auch zum Teil in die Formulierungen des Potsdamer Protokolls der drei Siegermächte eingegangen, in dem das Wort von „Germany as a whole“ wenigstens in wirtschaftlicher Hinsicht sich findet.

Es läßt vermuten, daß es das gemeinsame konkurrierende Interesse der Siegermächte an der Gestaltung der deutschen Frage gewesen ist, was die deutsche Frage am Leben hielt. Es stand im Jahre 1945 noch nicht fest, in welchem Umfang dies auch für die weitere Zukunft gelten sollte. Die eigentlichen Entscheidungen hatten sich inzwischen ohnehin längst von dem theoretischen Geplänkel über die Zerstückelung Deutschlands in die Realität der Besatzungszonen der zuerst drei, dann mit Frankreich vier Mächte verschoben und der dadurch geschaffenen und die weitere Zukunft bestimmenden militärischen Aufteilung, die in den östlichen Gebieten Deutschlands schon die politische Abtrennung vorwegnehmen sollte. Historische Begründungen lassen sich für diese Teilungslinien nicht finden; sie sind von den Zwängen der Weltpolitik, und nicht von der Geschichte gezogen. Historische Qualität haben sie höchstens insofern, als sie den bisher schmerzhaftesten Ausdruck für die seit Jahrhunderten bestehende Verflechtung der deutschen Frage in die große Politik darstellen.

Was aber war unter deutscher Nation im Jahre 1945 und in den darauf folgenden Jahren zu verstehen? Es haben sich in dieser Zeit nicht nur gewaltige soziale Veränderungen

und Besitzverschiebungen vor allem in der sowjetischen Besatzungszone, aber keineswegs nur in dieser vollzogen, sondern die Flucht und Austreibung der deutschen Volkzugehörigen aus den deutschen Ostgebieten, aus Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn, zum Teil auch aus Rumänien und Jugoslawien, schließlich die Abwanderung Hunderttausender von Deutschen aus der DDR in die Bundesrepublik haben eine Substanzveränderung verursacht, welche die durch die industrielle Revolution schon seit dem frühen 19. Jahrhundert in Gang gebrachte Ost-West-Wanderung in ungeheuer gesteigerten Dimensionen diesmal unter Anwendung von Zwang und mit politischer Motivierung fortsetzte. Mindestens jeder fünfte Deutsche in der Bundesrepublik hat seine angestammte Heimat außerhalb des Staatsgebiets des westlichen Deutschland. Millionen von Deutschen wurden in die beiden Teile des ehemaligen Reichsgebiets überführt, die die engere reichsdeutsche Geschichte seit 1866 nicht mitgemacht hatten oder überhaupt noch nie unter deutscher Herrschaft gestanden hatten. Ihre Integration in die Gesellschaft des westdeutschen Staats vollzog sich im Zeichen eines enormen wirtschaftlichen Aufschwungs und einer diesen Aufschwung begünstigenden Verfassung.

Staatliche Teilung und Bevölkerungskonzentration im westlichen Teil Deutschlands stehen sich als gleichzeitige, aber konträre Ereignisse der deutschen Nationalgeschichte nach 1945 gegenüber. Dazu kommen die in einem Vierteljahrhundert entstandenen Verfestigungen staatlicher Strukturen in den beiden Teilen Deutschlands, denen wegen fundamentaler ideologischer und gesellschaftspolitischer Divergenzen ein um ein Vielfaches höherer Wirkungsgrad zukommt, als wenn es sich nur um eine einfache administrative Trennung handeln würde, um einen staatlichen Partikularismus alter Art. Der Begriff der deutschen Nation, die im Verlauf der deutschen Geschichte immer in irgendeiner Form an eine nationale Gesamtordnung von welcher Dichtigkeit auch immer geknüpft war, hat sich von

dieser Verbindung gelöst und ist zu einem Begriff geworden, der zur Zeit nur noch die Hoffnung auf ein Nebeneinander offenhält: es ist die Nation, die aus dem Nationalstaat herkommt, aber jetzt ohne Nationalstaat ist.

Man könnte davon sprechen, daß sich innerhalb der deutschen Nation zwei politische „Nationalitäten“ mit tiefgehenden Unterschieden der politischen und gesellschaftlichen Ordnung entwickelt haben, die allerdings noch in verschiedener Weise von der Gemeinsamkeit ihres Ursprungs ausgehen. Selbst gegenüber einem Gegner, der nicht zum Partner werden will, sich selbst zum „sozialistischen deutschen Nationalstaat“ erklärt und jede Gemeinschaft mit der überlieferten Form der Nation ablehnt, bleibt es die unabdingbare Aufgabe der freien Teile der Nation, die Möglichkeit einer Gemeinsamkeit der Zukunft in freier Selbstbestimmung niemals auszuschließen.

Der Weg zu einer nationalen Selbstbestimmung mag für viele unbegebar, unüberschaubar geworden sein, er mag von vornherein einen gemeinsamen Nationalstaat in alter Form aus den Erwägungen ausklammern — dies alles entbindet nicht, in Gedanken und Tat den schmalen Pfad offenzuhalten, der sich vorerst noch im Dunkel der Zukunft verliert, dessen Kompaß aber immer noch die Idee einer deutschen Nation ist.

Die Geschichte der Deutschen stand nur ein knappes dreiviertel Jahrhundert zwischen 1871 und 1945 im Zeichen einer geschlossenen nationalstaatlichen Ordnung, die noch dazu in dieser knappen Zeitspanne mehrere Metamorphosen durchlaufen hat. Diesem Zeitraum stehen viele Jahrhunderte anderer politischer Gestaltungen gegenüber, in denen die deutsche Nation existiert hat, ohne daß sie jemals ganz ihre Zusammengehörigkeit verlor. Es ist des Nachdenkens wert, ob sich daraus Erwartungen, vielleicht Hoffnungen für eine Zukunft ergeben können, in der andere als nationalstaatliche Verbindungen und Zusammenschlüsse dominierend sein werden, ohne daß die Nation preisgegeben wird.

Parlament, Parteien und Regierung im Wilhelminischen Reich 1890-1914

I. Das Dilemma des monarchischen Konstitutionalismus

Der monarchische Konstitutionalismus des Kaiserreichs war — wie die Regierungssysteme der deutschen Einzelstaaten und insbesondere Preußens — ein dualistisch strukturiertes System, in dem sich monarchische Regierung und Volksvertretung als unabhängige Machtfaktoren gegenüberstanden, verbunden nur durch das „balancierende Element der Ministerverantwortlichkeit“¹⁾ und zusammengezwungen durch die verfassungsmäßige Auflage, sowohl Gesetzgebung als auch Budgetbewilligung gemeinsam zu vollziehen.

Der mit der Trennung von Regierung und Volksvertretung institutionalisierte Konflikt verlangte nach dauernder Schlichtung auf dem Wege des Kompromisses und provozierte im Falle des Scheiterns als extremste Aushilfsmittel den Staatsstreich von oben oder die Revolution von unten mit ihrer systemvernichtenden Wirkung. Gewiß ist es weder zum Staatsstreich von oben noch zur Revolution von unten gekommen, doch wurden die sich eröffnenden Möglichkeiten in der Form der Staatsstreichdrohung und der Revolutionsfurcht von Bedeutung für die konkrete Politik.

Als eigentlich systemtypische Form der Willensbildung und Konfliktschlichtung im monarchischen Konstitutionalismus erwies sich die Suche nach der Diagonalen aller politischen Kräfte — ein Verfahren, bei dem sich die Regierung darauf beschränkte, die Resultante im Parallelogramm der außer- und innerparlamentarischen Kräfte zu finden und zu verwirklichen.

Außer dieser systemtypischen Mittelform entwickelten sich zwei Nebenformen, bei denen das System der prinzipiell gleichgewichtigen Schwebelage zugunsten jeweils des einen oder anderen Elements durchbrochen wurde: Einmal die Form des plebiszitären Cäsarismus, verbunden mit einer Kampfpolitik gegen das Parlament, zum anderen die Möglichkeit eines engen Zusammenwirkens von Regierung und

¹⁾ E.—W. Böckenförde. Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, hrsg. von Werner Conze, Stuttgart 1967, S. 79.

einer auf Dauer angelegten festen Mehrheit im Parlament.

Die Geschichte des Kaiserreichs bietet hinreichend Beispiele für alle drei Formen der Herrschaftsausübung im konstitutionellen Regierungssystem, und wir werden jeder einzelnen bei einer genaueren Betrachtung des Verhältnisses von Parlament, Parteien und Regierung begegnen.

In allen drei Formen zeigt sich jedoch ein jeweils eigentümliches Dilemma des monarchischen Konstitutionalismus: Die Politik der Diagonale mit wechselnden Mehrheiten im Parlament läßt eine offenkundige Führungsschwäche der Regierung erkennen. Die Politik des plebiszitären Cäsarismus mit ihrem kräfteverzehrenden Kampf gegen die Parteien und dem Überspielen des Parlaments führte zu baldigen Abnutzungserscheinungen innerhalb der Regierung und war bei zunehmendem Gewicht des Parlaments nicht mehr praktikabel. Die Politik des Zusammenwirkens von Regierung und fester Mehrheit im Parlament brachte eine erhebliche Bedeutungssteigerung des Parlaments mit sich und barg in sich die Möglichkeit einer allmählichen Schwergewichtverlagerung zugunsten des Parlaments.

II. Institutioneller Wandel im Bereich der Regierung

Eine erhebliche Komplizierung erfuhr das eindeutige Muster des Dualismus von Regierung und Parlament dadurch, daß die „Regierung“ im Reich aus einem vielgliedrigen komplexen Gefüge aus Kaiser, Kanzler, Staatssekretären der Reichsämtler, Preußischem Staatsministerium und Bundesrat bestand, deren einzelne Elemente im Laufe der Entwicklung ein verändertes Gewicht erhielten.

Der Bundesrat, die von der Verfassung intendierte eigentliche Reichsleitung, war kaum ein arbeitsfähiges, die Richtlinien der Politik bestimmendes Reichsorgan. Einmal lag die Schwierigkeit des Bundesrats darin, daß die ursprünglich vorgesehene „Ministerbank“ als Vereinigung der politischen Leitungen der einzelnen Bundesstaaten, die dem Reichstag gegenüberzutreten sollte, sich nicht auf Dauer verwirklichen ließ und an ihre Stelle Abgesandte der Einzelstaaten traten, die nach den Instruktionen ihrer Regierungen im Bundesrat nur

einzelstaatliche Interessen verwalteten, aber nicht in der Lage waren, einen vorwärtsweisenden gesamtstaatlichen politischen Willen zu entwickeln.

Neben diesem strukturellen Defekt wurde die Arbeit im Bundesrat erschwert durch die Vielfalt der in diesem Organ aufeinandertreffenden, divergierenden regionalen Interessen der Einzelstaaten, die allerdings durch den übermächtigen Einfluß Preußens kanalisiert wurden. Politische Eigeninitiativen ergriffen die außerpreußischen Mitglieder des Bundesrats so gut wie nie. Sie beschränkten sich darauf, eine Berücksichtigung ihrer jeweiligen Interessen in den in Preußischen Ministerien ausgearbeiteten Reichsgesetzen bei der Beratung im Bundesrat unter dem Gesichtspunkt der einzelstaatlichen Besitzstandswahrung zu erreichen. „Das Hauptstück der Reichsverfassung Bismarcks, die Reichsregierung durch den Bundesrat war also von Anfang an eine offenkundige Fiktion.“ Der Bundesrat entpuppte sich als das „konstitutionelle Feigenblatt für die preußische Regierung über das Reich“²⁾. Allerdings ging der Einfluß Preußens via Bundesrat und damit auch des Bundesrats als dominierender Reichsinstitution zusehends zurück, weil sich eine eigenständige oberste Reichsverwaltung herausbildete und preußische Funktionen auf das Reich verlagert wurden.

Die Institutionalisierung einer leistungsfähigen Reichsverwaltung machte es seit den achtziger Jahren möglich, die Reichsgesetzentwürfe nicht mehr wie vorher in den preußischen Ministerien, sondern in diesen Reichsämtern auszuarbeiten und als sog. Präsidialanträge ohne Zwischenschaltung Preußens direkt an den Bundesrat gelangen zu lassen. Die Funktion des Reichskanzlers als des Vorsitzenden des Bundesrats trat damit an Bedeutung völlig hinter der Funktion des Reichskanzlers als Chefs einer sich ständig ausweitenden und differenzierenden Reichsverwaltung zurück.

Mit dieser Verlagerung ging auch die Funktion der Reichsregierung von ihrem ursprünglichen Träger, dem Bundesrat, auf das neue Gremium über. Außerdem wurde der Einfluß Preußens dadurch geschwächt, daß seit Ende der neunziger Jahre der größere Teil der preußischen Bundesratsbevollmächtigten mit Angehörigen der neu entstandenen Reichsämter besetzt wurde, die zwar formell als preußische Bevollmächtigte galten, faktisch aber Reichsinteressen vertraten. Weiter wurde der sich

aus dem unterschiedlichen Wahlrecht ergebende Dualismus Reich — Preußen gemildert durch die „Staatssekretarisierung“ des Preußischen Staatsministeriums. In zunehmendem Maße traten Leiter von Reichsämtern als Staatsminister ohne Portefeuille in das Preußische Staatsministerium ein und nahmen regelmäßig an dessen Beratungen und Beschlüssen teil, um sie im Sinne der Reichspolitik zu beeinflussen. Diese Entwicklung war bis 1914 so weit gediehen, daß die Vertreter von Reichsinteressen im preußischen Staatsministerium, einschließlich des Kriegsministers und des Reichskanzlers, auf sechs angewachsen waren und damit den preußischen Ressortministern fast die Waage hielten.

Neben der Personalunion von Kanzler und preußischem Ministerpräsidenten erwies sich die Staatssekretarisierung des Preußischen Staatsministeriums als ein wirksames Mittel, das preußische Pferd, d. h. die Verwaltungsorganisation, vor den Reichskarren zu spannen. Trotzdem blieb ein nicht unmaßgeblicher Einfluß Preußens bestehen: Entscheidende Aktionen des Reichs hatten — wenn auch nicht mehr formell, so doch de facto — ihren Weg durch das kollegial organisierte Preußische Staatsministerium zu nehmen, bevor sie als Anträge des Reichs zu einer eventuellen Einflußnahme der anderen größeren Bundesstaaten im Bundesrat eingebracht wurden.

Insgesamt gelang es aber doch, die Macht Preußens im Reich immer weiter einzuschränken und die Möglichkeiten der direkten Einflußnahme der Reichsleitung auf die preußische Politik zu stärken.

Die Herausbildung der Reichsämter und ihre ständige Bedeutungssteigerung — einmal durch die wachsenden Aufgaben des Reichs als Folge des Übergangs vom wirtschaftspolitischen Laissez-faire zum staatlichen Interventionismus, als Folge von Welt-, Flotten- und Kolonialpolitik, zum anderen durch die Übernahme ehemals preußischer Ministerialfunktionen und die damit verbundene Entstehung einer echten Reichsregierung mit einem die Richtlinien der Politik bestimmenden Kanzler an der Spitze und Staatssekretären, die von Handlangern des Kanzlers zu ministerähnlichen Leitern der Reichsämter geworden waren — ermöglichten erst eine eigentliche Polarisierung von Reichsregierung und Reichstag. Erst so konnte der Reichstag einen direkten Adressaten seiner politischen Forderungen finden. Erst die Tatsache, daß das Reich nicht mehr durch Preußen regiert wurde, erweiterte den Handlungsspielraum des Reichstags.

²⁾ A. Rosenberg, Entstehung der Weimarer Republik, Frankfurt a. M. 1961, S. 15.

III. Parteiensystem und Parteienstruktur

Das Grundmuster der deutschen Parteienentwicklung ist die konstante Existenz eines Vielparteiensystems. Gründe dafür finden sich bereits in der Entstehungssituation der politischen Parteien in Deutschland. Hervorgegangen aus verschiedenen philosophischen Schulen, regional geprägt durch die unterschiedliche sozio-politische Struktur der deutschen Einzelstaaten und orientiert an jeweils gegeneinander abgegrenzten „sozial-moralischen“³⁾ Milieus trat ein vielfältiges Spektrum politischer Parteien in den neuen Handlungsrahmen des Deutschen Reiches ein. Die Frühformen der Parteien galten als Ausdruck jener in partikulare Interessen aufgespaltenen ‚Gesellschaft‘, die dem Einheit stiftenden ‚Staat‘ gegenüberstand, der mit Hilfe seiner bürokratischen Organisation und gestützt auf seinen Militärapparat den Interessenausgleich vornahm und das ‚Allgemeine Wohl‘ verwaltete.

Diese ältere Doktrin der politischen Partei wurde durchbrochen, als sich die Parteien in die Lösung der großen Fragen der deutschen Politik, in die Lösung der ‚deutschen Frage‘ einschalteten und diese in pro und contra aktiv mitbestimmten. Doch die gesamtpolitische Orientierung der Parteien blieb von kurzer Dauer. Nach vollzogener Reichsgründung gelang es Bismarck, die Forderungen der Liberalen nach weitergehender politischer Mitwirkung über den Weg einer Parlamentarisierung abzuwehren, die Liberalen nach wirtschaftspolitischen Interessensgesichtspunkten zu zerspalten, die Parteien insgesamt zu „bloßen Agenturen wirtschafts- und sozialpolitischer Interessenwahrung zu degradieren“⁴⁾ und den Reichstag erneut zu entpolitisieren. Damit war der Regierung wieder jene Position über den Parteien gesichert, die ihr die Verfügungsgewalt über den Bereich der eigentlich politischen Fragen vorbehielt und sie wieder in die Funktion einsetzte, „als Vertreterin der Staatsinteressen den Parteien als den Vertreterinnen der Sonderinteressen einzelner Gesellschaftsklassen, Berufs- und

³⁾ M. R. Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur: zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte*, Lütge-Festschrift, Stuttgart 1966, S. 382 f.

⁴⁾ H.—J. Puhle, *Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890—1914*, in: *Das kaiserliche Deutschland*, hrsg. von M. Stürmer, Düsseldorf 1970, S. 343.

⁵⁾ O. Hintze, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, in: *Staat und Verfassung*, Göttingen 1962², S. 381.

⁶⁾ Ebenda, S. 378.

Wirtschaftszweige, Landesteile, Religionsgemeinschaften“⁵⁾ gegenüberzutreten.

Otto Hintze hat den unpolitischen Charakter der deutschen Parteien und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Regierungssystem 1911 in klassischer Weise beschrieben: „Bei uns sind die Parteien eigentlich keine politischen, sondern mehr wirtschaftlich-soziale oder religiös-konfessionelle Bildungen. Das hängt damit zusammen, daß es eigentlich nur das Leben der bürgerlichen Gesellschaft ist, im Gegensatz zum eigentlichen politischen Betrieb, was in unseren Volksvertretungen zu Worte kommt. Was Bismarck vom Standpunkte einer monarchischen Staatsleitung aus wünschte, daß die Parteien als scharf charakterisierte wirtschaftlich-soziale Interessengemeinschaften auftreten möchten, mit denen man rechnen und Politik treiben kann nach dem *do ut des*-Prinzip, das realisiert sich in der Gegenwart in ungeahntem Maße: ich verweise nur auf den Bund der Landwirte und den Hansabund! Das ist aber eine Gestaltung des Parteiwesens, die mehr zu monarchischer Staatsleitung als zu parlamentarischem Einfluß führt.“⁶⁾

Reformfreudige Zeitgenossen haben die Degeneration der Parteien zu reinen Interessengruppen häufig kritisiert, weil ihnen bewußt war, daß diese Interessengebundenheit die selbst wieder hochgradig ideologisch aufgeladen im Gewand von Weltanschauungen auftrat, Koalitionen der Parteien untereinander erheblich erschwerte und eine von den Parteien initiierte Mehrheitsbildung im Parlament verhinderte. Damit begaben sich die Parteien aber des einzigen für sie in Frage kommenden effektiven Machtmittels, mit dem sie über einen Druck auf die Regierung Reformen auch im Bereich des Regierungssystems hätten erreichen können. Die Gründe für das Unvermögen der Parteien, ihre jeweilige Ausrichtung auf eng begrenzte wirtschaftliche, soziale und konfessionelle Ziele zu durchbrechen, die heterogenen gesellschaftlichen Interessen zu politisieren und im Rahmen eines politischen Gesamtkonzepts zu integrieren und einen Interessenausgleich innerhalb des großen Rahmens selbst vorzunehmen, sind allerdings nicht bei den Parteien allein zu suchen, sondern sie stehen in einem ursächlichen Zusammenhang mit der fehlenden Möglichkeit zur Übernahme der politischen Verantwortung. Erst die Möglichkeit, selbst Regierung zu werden, hätte den Parteien den Zwang auferlegt, ein politisches Gesamtkonzept für alle Bereiche des politischen Lebens bereitzuhalten und widerstreitende Interessen innerhalb der Partei selbst auszugleichen.

Bei allen Gemeinsamkeiten der Parteien im Parteiensystem zeigt eine nähere Betrachtung ihrer inneren Struktur doch erhebliche Unterschiede. Die Spannweite der im Reichstag vertretenen Parteien reichte von den Konservativen, die, ohne eigene wirksame Organisation, ihre Massenbasis in dem straff organisierten und autoritär geführten Bund der Landwirte hatten, über das Zentrum mit seiner Hilfsorganisation des Volksvereins für das katholische Deutschland, ferner über die von ständigen Flügelbildungen und latenten Spaltungstendenzen bedrohten Nationalliberalen und linksliberalen Gruppierungen bis hin zu der schlagkräftig organisierten und von einer großen Mitgliederzahl getragenen SPD.

Die Konservativen, mit ihrem eigentlichen Macht- und Entscheidungszentrum im preußischen Landtag, hatten sich in den neunziger Jahren unter dem Einfluß des Bundes der Landwirte von einer aristokratischen gubernementalen Honoratiorenpartei in eine Interessenpartei des ostelbischen Großgrundbesitzes verwandelt, die in ihrem parlamentarischen Verhalten je nach Vorteil zwischen Stütze der Regierung und radikaler Opposition schwankte. Der Bund der Landwirte, der 1913 mit seinen 330 000 Mitgliedern mehr als 20% der konservativen Wähler organisierte, bestimmte nicht nur nachhaltig die „ganze Richtung der wirtschaftlichen Gesetzgebung“⁷⁾ von 1894 bis zum Zolltarif 1902 und zur Finanzreform 1909. Die außerordentliche Integrationskraft seiner „militanten neukonservativ-agrarischen, völkisch-nationalen Ideologie mit sozial-darwinistischen, mittelständischen und antisemitischen Zügen“⁸⁾ ließ ihn darüber hinaus zum Kristallisationskern der an der Bewahrung des sozial- und verfassungspolitischen Status quo interessierten Kräfte werden.

Das Zentrum, politischer Ausschuß zur Wahrung der Interessen der katholischen Minderheit, war eine mittelständisch-ländliche Partei, ohne eigene Mitgliederschaft. Jedoch konnte sie sich ihrer Wähler auch nach der verblasenden Prägekraft der Kulturkampfzeit sicher sein, da nach 1890 der Volksverein für das katholische Deutschland als Hilfsorganisation die Mitgliedersammlung auf der Basis der katholischen Soziallehre übernommen hatte.

Mit 805 000 Mitgliedern war der Volksverein 1914 eine der größten bürgerlichen

Massenorganisationen und erfaßte etwa 40% der Zentrumsähler. Die Arbeit des Volksvereins trug viel dazu bei, daß das überkommene katholische sozial-moralische Milieu nach außen hin abgesichert blieb und den Mörtel für jenen festgefügteten „Zentrumssturm“ abgab. Indem der Volksverein aber die Mehrheit der deutschen Katholiken in einer Subkultur integrierte, isolierte er sie zugleich von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung⁹⁾.

Die Spannweite der sozialen Basis war im Zentrum größer als bei allen anderen Parteien. Sie reichte von schlesischen Magnaten, rheinischen und westfälischen adeligen Großgrundbesitzern über kleine Bauern und Gewerbetreibende bis hin zur Arbeiterschaft. Diese einzelnen Gruppen waren in jeweils eigenen Verbänden organisiert, etwa den christlichen Bauernvereinen, den christlichen Gewerkschaften, den katholischen kaufmännischen Vereinigungen u. a. mehr, die innerhalb der Partei um Kandidatenplätze und die Linien der Wirtschaftspolitik rangen¹⁰⁾. Doch trotz scharfer innerparteilicher Konflikte ist es nie zu Abspaltungen gekommen. Das konfessionelle Band und die vom Volksverein im Lande und von der starken Gruppe der Rechtsanwälte und Justizbeamten in der Fraktion getragene Politik des Ausgleichs erwiesen sich stärker als alle Konflikte der heterogenen Interessengruppen.

Das Zentrum wies am ehesten die Züge einer alle Schichten umfassenden modernen Volkspartei auf und hatte wohl den größten Einfluß im Parlament wegen seiner kontinuierlich hohen Mandatszahl und seiner Fähigkeit, als Mittelpartei nach allen Seiten hin zu koalieren.

Für die Nationalliberalen brachte der Zug der Verwirtschaftlichung der Parteien eine Konfrontation mit ständigen Zerreißproben. Die divergierenden wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder und Wähler verhinderten eine eindeutige Interessenorientierung. Als „Partei der Reichsgründung“ blieb ihre Politik primär auf verfassungs- und nationalpolitische Fragen gerichtet, doch wurde sie durch die aus wirtschaftspolitischen Kontroversen hervorgerufenen Flügelbildungen so geschwächt, daß ihre verfassungspolitische Stoßkraft entscheidend nachließ. Zwar verringerte sich der großagrarische Einfluß in der Reichstagsfraktion ständig und war nach 1909 nur noch von untergeordneter Bedeutung, doch wurden die zwischen Landwirtschaft und Industrie bestehenden wirtschaftspolitischen Konflikte ersetzt durch die Interessengegensätze zwischen der Schwerindustrie — organisiert im Centralverband deutscher Industrieller — und der Fertigwarenindustrie, die im Bund der

⁷⁾ Th. Nipperdey, Interessensverbände und Parteien in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg, in: Moderne deutsche Sozialgeschichte, hrsg. von H.-U. Wehler, Köln 1966, S. 379.

⁸⁾ Puhle, a. a. O., S. 360.

⁹⁾ Dazu Lepsius, a. a. O., S. 388 ff.

¹⁰⁾ Nipperdey, a. a. O., S. 384.

Industriellen vereinigt war. Um sich im Lande wirksamer zu verankern und ein Gegengewicht gegen unliebsame Verbandseinflüsse zu schaffen, bauten sich die Nationalliberalen eine eigene moderne Organisation auf, die sich nach der Jahrhundertwende sprunghaft ausbreitete und sich bis 1914 von 400 auf 2000 Vereine vervielfachte; 1912 waren bereits 11% der Wähler organisiert. Die Zahl der Mitglieder stieg bis 1914 auf über 280 000. Darüber hinaus versuchten die Nationalliberalen dem Druck der Verbände durch parteigesteuerte Gegenründungen zu begegnen. 1909 gründete die Partei als Gegenorganisation zum großagrarischem Bund der Landwirte den Deutschen Bauernbund, der allerdings bis 1914 nicht mehr als 50 000 meist kleinere Landwirte organisieren konnte. Weiterhin nahm die Partei 1909 erheblichen Einfluß auf die Gründung des Hansabundes, eine Protestorganisation des Gewerbes, der Banken, des Handels und der Industrie zur Bekämpfung des übermächtigen Einflusses der Agrarier auf die Regierungspolitik. Zwar schwächte der wegen sozialpolitischer Differenzen bald vollzogene Austritt der Schwerindustrie den Hansabund, doch blieb er wegen der hohen Zahl seiner Mitglieder (1914 = 250 000 neben 870 angeschlossenen Vereinen), seiner Leistung als Geldgeber und seiner Brückenfunktion zu den linksliberalen Parteien ein wichtiges Element der sozialen Fundierung für die allmähliche Mitte-links-Orientierung der Nationalliberalen Partei.

Die Spannungen, Spaltungen und erneuten Vereinigungen innerhalb der linksliberalen Gruppierungen haben ihre Ursachen kaum in wirtschaftspolitischen Kontroversen — die wirtschaftspolitischen Ziele der in den linksliberalen Parteien vertretenen Interessen der Banken, des Handels und der Exportindustrie ließen sich unschwer auf den einen Nenner des Freihandels bringen —, sondern mehr in unterschiedlichen allgemeinpolitischen Überzeugungen, etwa der Frage der Zusammenarbeit mit der Regierung oder der aus dogmatischer Prinzipienstarrheit betriebenen Oppositionspolitik, wie sie für die in der Freisinnigen Volkspartei gut organisierten Gruppe um Eugen Richter charakteristisch war.

An eine Vereinigung aller Linksliberalen, der Freisinnigen Volkspartei, der Freisinnigen Vereinigung, zu der 1903 die Mitglieder von Naumanns National-sozialem Verein gestoßen waren, und der in Südwestdeutschland verbreiteten Deutschen Volkspartei, war erst nach dem Tode Eugen Richters zu denken. Nach der schon während der Zeit des Bülow-Blocks erfolgreich geführten Fraktionsgemeinschaft gelang der Zusammenschluß 1910 in der

Fortschrittlichen Volkspartei auf der Basis eines Kompromisses, der die — früher von der Richter-Gruppe bekämpften — Heeresbewilligungen mit Forderungen nach Demokratisierung und Parlamentarisierung sowie nach Hebung der sozialen Lage der Lohnarbeiter und Angestellten verband. Bis 1912 konnte die Partei in ca. 1500 Vereinen 130 000 Mitglieder erfassen und erreichte damit den für eine linksradikale Partei beachtlichen Organisationsgrad von etwa 9%.

Die linksliberalen Hilfsorganisationen — der freihändlerische Handelsvertragsverein, einzelne liberale Bauernvereine und die Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaftsvereine — litten hingegen unter Mitgliederschwund, der kaum durch die Zahl der fortschrittlich wählenden Mitglieder des Hansabundes ausgeglichen werden konnte.

Ein Hauptproblem für die Linksliberalen blieb unter den Bedingungen des absoluten Mehrheitswahlrechts die Tatsache, daß sie keine eindeutigen Hochburgen besaßen¹¹⁾. 1912 errangen sie keines ihrer 42 Mandate in der Hauptwahl. Die Partei war zunächst deshalb auf die Stichwahlhilfe von links, später, als bei dem wachsenden Kampf um dieselben Wählerschichten die Stichwahlen zwischen Linksliberalen und Sozialdemokraten anstiegen, zunehmend auf die Stichwahlhilfe von rechts angewiesen.

Diese Entwicklung zog der Möglichkeit eines Zusammengehens mit den Sozialdemokraten zur Durchsetzung der Forderungen nach Demokratisierung und Parlamentarisierung eine enge Grenze.

Die Sozialdemokratie, die bereits 1890 nach Zahl der Wähler und 1912 auch nach Zahl der Mandate die stärkste Partei im Reichstag geworden war, beeinflusste den politischen Entscheidungsprozeß weitgehend nur indirekt: Ihre Existenz und ihr mögliches weiteres Anwachsen waren ein im Kalkül der Regierung wie der anderen Parteien zu berücksichtigender Faktor.

Erst in den letzten Jahren vor dem Weltkrieg kam es zu einem Ausbrechen aus der aufgezogenen wie teilweise auch selbstauferlegten Gettosituation der Partei und zu einer aktiven, in Einzelfragen sogar ausschlaggebenden Mitarbeit im Reichstag, die auch von der Regierung in Anspruch genommen wurde¹²⁾.

¹¹⁾ G. A. Ritter, *Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystems 1918—1920*, in: *Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft*, Rosenberg-Festschrift, hrsg. von G. A. Ritter, Berlin 1970, S. 375.

¹²⁾ C. von Delbrück, *die wirtschaftliche Mobilmachung in Deutschland 1914*, hrsg. von J. von Delbrück, München 1924, S. 28.

Damit war die langdauernde politische Isolation durchbrochen, in die die Partei durch die staatlichen Unterdrückungsmaßnahmen und die Verteufelung als ‚Reichsfeinde‘, ‚Umstürzler‘ und ‚vaterlandslose Gesellen‘ getrieben worden war.

Die Partei konnte die politische und soziale Diskriminierung durchstehen, indem sie sich während der Herrschaft des Sozialistengesetzes eine eigene Subkultur aufbaute, die mit ihren eigenen sozial-moralischen Wertvorstellungen und ihrem auf alle Lebensbereiche ausgedehnten Vereinswesen die Mitglieder der Partei integrierte und ihnen inmitten einer feindlich gesonnenen Umwelt das Gefühl der Geborgenheit gab ¹³⁾.

Das Ziel einer stärkeren Bindung an die politischen Prinzipien der Partei und einer Förderung des revolutionären Elans wurde allerdings nicht durchweg erreicht. Die ausgedehnten Betätigungsmöglichkeiten innerhalb der Subkultur schufen für viele Sozialdemokraten eine innere Befriedigung, die den Gedanken an die Notwendigkeit der Veränderung der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung verdrängte und ‚indirekt dazu beitrug, die Arbeiter an die bestehende Gesellschaft anzupassen‘ ¹⁴⁾.

Trotz aller entgegenstehenden Hemmnisse der parteioffiziellen Theorie setzte sich, angeleitet von der nüchternen Reformpolitik der süddeutschen Sozialdemokraten um Vollmar und Ludwig Frank und verstärkt durch die pragmatische Politik der Gewerkschaften, die Tendenz zum praktischen, kompromißbereiten Handeln, zur Verbesserung der Lage der Arbeiter in der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung durch. Die Bestätigung der Richtigkeit dieses Weges fanden die Reformisten in der schnell auf über eine Million im Jahre 1914 anwachsenden Zahl der Mitglieder und in dem Wahlergebnis von 1912, als 34,8 % aller Stimmen auf die Sozialdemokratie entfielen.

Mit dieser Ausweitung ihrer Anhängerschaft war die Partei in Wählerschichten vorgestoßen, die nicht mehr durch eine Theorie des Abwartens auf den bevorstehenden Zusammenbruch des Kapitalismus oder eine Theorie der direkten revolutionären Aktion, sondern nur noch durch Erfolge einer praktischen Reformarbeit integriert werden konnten.

¹³⁾ Historisches Lesebuch 2: 1871—1914, hrsg. von G. A. Ritter, Frankfurt a. M. 1967, Einleitung S. 17 f.

¹⁴⁾ G. Roth, Die kulturellen Bestrebungen der Sozialdemokratie im kaiserlichen Deutschland, in: Moderne deutsche Sozialgeschichte, hrsg. von H.-U. Wehler, Köln 1966, S. 356.

¹⁵⁾ M. Stürmer, Staatsstreichgedanken im Bismarckreich, HZ 209, 1969, S. 574.

¹⁶⁾ Historisches Lesebuch, a. a. O. S. 11.

VI. Stationen im Verhältnis von Parteien und Regierung

Drei verschiedenen Versuchen, Politik unter den Bedingungen des Regierung und Parlament trennenden konstitutionellen Systems zu machen und eine Antwort auf die strukturelle Dauerkrise des monarchischen Konstitutionalismus zu finden, soll im folgenden nachgegangen werden.

Einmal handelt es sich um jenen Versuch der Regierung und des Kaisers, mit der 1897 eingeleiteten „Politik der Sammlung“ eine Technik des Regierens zu inaugrieren, bei der unter Umgehung des Reichstags durch eine Indienstnahme der großen Interessenverbände von Landwirtschaft und Industrie und durch einen mit den Mitteln der Propagierung von „Welt- und Flottenpolitik“ vorgetragenen direkten Appell an die breite Öffentlichkeit die Regierung plebiszitär abgesichert und das „Regierungssystem in Richtung auf das persönliche Regiment“ ¹⁵⁾ transformiert werden sollte.

Zweitens handelt es sich um den 1907 bis 1909 unternommenen Versuch Bülow's, eine Basis für die Regierung nicht gegen den Reichstag, sondern mit ihm auf der Grundlage einer festen, mehrheitsgarantierenden Parteienkoalition zu schaffen.

Als letztes geht es um Bethmann Hollwegs Versuch, nach 1909 mit seiner „Politik der Diagonale“ eine Regierung „über den Parteien“ zu führen, die sowohl auf die plebiszitäre Absicherung außerhalb des Reichstages wie auf eine feste Verankerung innerhalb des Reichstags verzichtete.

a) Sammlungspolitik

Mitte der neunziger Jahre zeigte die politische Szenerie das Bild einer fatalen Zerrissenheit. „Zwischen Sozialdemokratie und Agrariern als den in ihrer politischen Potenz stärksten Kräften zunehmend eingekeilt“ ¹⁶⁾ und an der schwierigen Aufgabe der Mehrheitsbildung mit den über Zoll- und Handelsfragen zerstrittenen Parteien der besitzenden Schichten scheiternd, hatte die Regierung die Fähigkeit zu politischer Initiative verloren.

Reichskanzler Hohenlohe bekannte das selbst im Reichstag: „Wenn der Regierung Mangel an kräftiger Initiative vorgeworfen wird, so möchte ich doch dabei bemerken, daß eine kräftige Initiative nur mit einem Reichstag zu machen ist, der eine geschlossene Majorität aufweist. Das ist bei uns nicht der Fall. Dazu kommt, daß zahlreiche Interessen sich im Reichstag geltend machen, die den Gang der Regierung erschweren.“ ¹⁷⁾ Als Spiegelbild zur

¹⁷⁾ Sten. Ber. Reichstag, 143, S. 40.

Zersplitterung im Parlament zeigten sich in der Regierung Ratlosigkeit, Uneinigkeit, Ziellosigkeit und ein völliger Verlust an Autorität.

Miquel, der preußische Finanzminister und Vizepräsident des Preussischen Staatsministeriums, verfocht als Heilmittel gegen die Krise die „Politik der Sammlung“, die die widerstreitenden Interessen von Landwirtschaft und Industrie ausgleichen und alle besitzenden Schichten zu einer gemeinsamen Bekämpfung der Sozialdemokratie zusammenfassen sollte. Materielle Basis für den Interessenausgleich war eine Revision der Caprivischen Handelsverträge mit dem Ziel, der Landwirtschaft und der für den Binnenmarkt produzierenden Industrie auf Kosten der Verbraucher und der am Export interessierten Kreise einen höheren Zollschatz zu sichern. Die zerstrittenen Parteien der Besitzenden sollten auf wirtschaftlichem Gebiet wieder zusammengeführt werden, damit bei den bevorstehenden Wahlen „politische Meinungsverschiedenheiten eine weniger wichtige Rolle spielten“¹⁸⁾. Deshalb, so erklärte Miquel, müsse die Regierung darauf achtgeben, „politisch keine Maßregeln zu treffen, ohne gewiß zu sein, ob sie sich der Zustimmung der besitzenden Klassen zu erfreuen habe“¹⁹⁾.

Als Mittel, um die Rechtsparteien wieder mit der Regierung und die Kartellparteien wieder untereinander zu versöhnen, wählte Miquel, unter Umgehung der Parteien, direkte Verhandlungen mit den großen Interessenvertretungen von Landwirtschaft, Industrie und Handel. Als Clearingstelle wurde beim Reichsamt des Innern ein ‚Wirtschaftlicher Ausschuss zur Vorbereitung handelspolitischer Maßnahmen‘ eingerichtet, in dem die jeweiligen Verbände vertreten waren. Hier versuchten sie, zusammen mit der Bürokratie eine gemeinsame Interessenbasis auszuhandeln, die dann als integrierendes Element zur Sammlung der bürgerlichen Parteien eingesetzt werden sollte.

Die Reichstagswahl im Sommer 1898 bot dazu einen ersten Anlaß. Mitglieder des Wirtschaftlichen Ausschusses hatten ein „wirtschaftspolitisches Wahlprogramm im Sinne der Politik der Sammlung“²⁰⁾ entworfen, um auch die Parteien auf das wirtschaftliche Bündnis festzulegen und sie in einer Art verbandspolitisch gesteuerter Überfraktion zusammenzufassen. Damit hatten die Verbandsvertreter allerdings nur zum Teil Erfolg. Eine erste Fassung des

¹⁸⁾ J. C. G. Röhl, Deutschland ohne Bismarck, Tübingen 1969, S. 225.

¹⁹⁾ Röhl, a. a. O., S. 225.

²⁰⁾ Zit. nach D. Stegmann, Die Erben Bismarcks, Köln 1970, S. 74.

²¹⁾ Zit. nach Stegmann, a. a. O., S. 74.

²²⁾ Vgl. Stegmann, a. a. O., auch zum folgenden, S. 74 ff.

Programms, die vorsah, die Meistbegünstigungsverträge nicht mehr aufrechtzuerhalten und zur besseren Vertretung der wirtschaftlichen Interessen Parteiunterschiede beiseite zu lassen, mußte aus Rücksichtnahme auf Mitglieder des Zentrums und der Nationalliberalen abgeschwächt werden zu einem Programm, das die „Sammlung aller derjenigen Parteien und wirtschaftlichen Gruppen“ propagierte, „welche an Stelle des Kampfes der Interessen gegeneinander den friedlichen Ausgleich derselben erstreben“²¹⁾. Diese Abschwächung der Forderungen des Ausschusses trug deutlich dem Eigengewicht der Parteien Rechnung²²⁾.

Getragen wurde der Aufruf vom Deutschen Landwirtschaftsrat, dem Bund der Landwirte, den katholischen Bauernvereinen und dem Centralverband deutscher Industrieller.

Von den Parteien schlossen sich die Fraktionen der Konservativen Partei im Reichstag und im Abgeordnetenhaus an. Bei den Nationalliberalen unterstützten der Zentralverband und die Vorstände der beiden Fraktionen das Programm. Von den Mitgliedern der beiden Fraktionen ließen sich allerdings nur eine knappe Hälfte auf das Programm verpflichten. Abgeordnete, die den Handels- und Exportkreisen nahe standen, hielten sich fern.

In den Unterschriften von Miquel und Posadowsky kam noch einmal das Bestreben der Regierung zum Ausdruck, mit Hilfe der Wirtschaftsverbände die Parteien zu sammeln und zu einem gefügigen Instrument zu machen.

Doch hat die Politik der Sammlung ihr Ziel, die Parteien der Besitzenden auf der Basis der Schutzzollpolitik wirtschaftlich und auch politisch zu einigen, nur zu einem geringen Teil erreicht.

Tiefgreifende und fortdauernde Interessengegensätze, wie sie in der Ablehnung des Mittelkanals und schließlich auch in der Ablehnung des Zolltarifs durch die extremen Agrarier zum Ausdruck kamen, zeigen die Brüchigkeit der Allianz. Auch hat die Sammlungs politik keine hinreichende parlamentarische Basis für die Verschärfung der staatlichen Repressivpolitik gegen die Sozialdemokratie geliefert. Wie früher die „Umsturzvorlage“ im Parlament gefallen war, so scheiterten in Preußen das „kleine Sozialistengesetz“ und im Reich die „Zuchthausvorlage“ am parlamentarischen Widerstand.

Weit wirkungsmächtiger als die Politik der Sammlung erwies sich die parallel dazu eingeleitete Bülowische Weltpolitik und die Tirpitzsche Flottenpolitik. Sie gaben das Instrumentarium her, um bei den Massen den Nationalismus zu wecken, das Volk um den

Thron zu sammeln und die inneren Konflikte nach außen zu verdrängen. „Ich lege den Hauptaccent auf die auswärtige Politik“, schrieb Bülow an Eulenburg. „Nur eine erfolgreiche Außenpolitik kann helfen, versöhnen, beruhigen, sammeln, einigen.“²³⁾

Dazu schuf die von Tirpitz und den nationalen Agitationsvereinen angeführte Propagandakampagne für die Flottenvorlagen in breiten Schichten des Bürgertums einen nationalen Konsensus, auf den nun auch jene Parteien einzuschwenken gezwungen waren, die sich noch zurückgehalten hatten. „Die Regierung hatte sich zum Ziel gesetzt, das Volk zur Stütze der Monarchie zu machen und es als Trumpf gegen den Reichstag auszuspielen.“²⁴⁾ Und das war ihr auch gelungen — jedenfalls in der Flottenfrage.

b) Blockpolitik

Die Block-Politik ist der Versuch Bülows, durch die Bildung einer stabilen Parteienkoalition als Stütze der Regierung im Parlament die Stagnation, in die das Regieren mit wechselnden Mehrheiten geführt hatte, zu überwinden. Bis zur Reichstagsauflösung von 1906 hatte das Zentrum eine ausschlaggebende Stellung im Reichstag, weil es sowohl nach rechts wie nach links koalitionsfähig und in der Lage war, mit den Rechtsparteien Mehrheiten für die Regierung oder mit den Sozialdemokraten Abwehrmehrheiten zu bilden. Nachdem die Regierung stark unter dem Einfluß des ausschlaggebenden Zentrums geraten war und einige schwere Niederlagen erlitten hatte, suchte Bülow nach einer Möglichkeit, diesen unkalkulierbaren Faktor, der ständig die Stabilität der Regierungspolitik bedrohte, auszuschalten und seine Stellung als Kanzler im Parlament besser abzusichern. Für die von ihm weitgehend gesteuerten Neuwahlen initiierte er deshalb ein Zusammengehen von Konservativen, Freikonservativen, Nationalliberalen und Linkliberalen gegen Sozialdemokraten und Zentrum. Das Bündnis vereinte erhebliche Interessengegensätze in sich. Doch unter der geschickten Regie Bülows verfestigte sich die Mehrheit zunehmend zum „Block“, einer auf Dauer angelegten Koalition. Die Verfestigung des Blockgefüges bot für die beteiligten Parteien die Möglichkeit, mehr als je zuvor Einfluß auf die Reichspoli-

tik zu nehmen. Sie ermöglichte es dem Kanzler, durch eine dauernde Hinorientierung auf diese Regierungsmehrheit neue Kräfte für die Stärkung seiner eigenen Position im Spannungsfeld zwischen Kaiser und Parlament zu erschließen.

Im Gegensatz zur Theorie der konstitutionellen Monarchie und der zeitgenössischen Verfassungsinterpretation, die die Stärke des Kanzlers in seiner alleinigen Abhängigkeit vom Monarchen und seiner Unabhängigkeit vom Parlament verbürgt sahen, hatte die Praxis der Regierungsweise — spätestens seit dem Ende der achtziger Jahre — die von der Theorie behauptete Stärke als Schwäche erwiesen. Bülows Blockpolitik ist die Konsequenz aus diesen Erfahrungen und zugleich der Versuch, durch einen Wechsel der Abhängigkeitsverhältnisse diese Schwäche zu überwinden. Um dieses Ziel zu erreichen, war er bereit, sich fest an seine neue Mehrheit zu binden: Als erster Kanzler stellte er der Parlamentsmehrheit die Vertrauensfrage. „Die Rücksicht auf die Krone sank, die aufs Parlament stieg.“²⁵⁾ Die Zusammenarbeit von Kanzler und Mehrheit nahm bald halbparlamentarische²⁶⁾ Formen an. Wichtige Vorhaben der Reichsleitung wurden in regelmäßigen direkten Besprechungen zwischen dem Kanzler und den Parteiführern der Blockparteien abgesprochen. Dem Entgegenkommen der Parteien entsprach ein Entgegenkommen der Regierung. „Dem Block wurden die ministeriellen Mitarbeiter angepaßt.“²⁷⁾ Auf Drängen der Blockparteien wurden der Blockgegner Posadowsky (Staatssekretär des Innern), der zentrumsfreundliche Schatzsekretär von Stengel sowie der erzkonservative Kultusminister von Studt entlassen. Vor entscheidenden Verhandlungen mit der Regierung besprachen sich die Mehrheitsparteien in Ad-hoc-Ausschüssen, die allerdings noch nicht zur Bildung eines auf Dauer angelegten interfraktionellen Koordinationsgremiums führten. Ein Ergebnis von dauernder Bedeutung für die Arbeitsfähigkeit der Parteien war der Zusammenschluß der drei linksliberalen Fraktionen zu einer Fraktionsgemeinschaft, aus der die Fortschrittliche Volkspartei hervorging. Das Abstimmungsverhalten der Blockparteien bei den einzelnen Regierungsvorlagen zeigte ein geschlossenes Bild. Einschränkung der Bestrafung der Majestätsbeleidigung, Novellen zum Flottengesetz und zum Börsengesetz, Reichvereinsgesetz und Etatgesetze bezeichnen die Klippen, die von den Blockparteien überwunden wurden, und jeder dieser Erfolge machte das Blockgefüge widerstandsfähiger.

Doch erst die Reform der Reichsfinanzen mit einer geplanten Erbschaftssteuer für Ehegatten

²³⁾ Röhl, a. a. O., S. 235.

²⁴⁾ Ebenda, S. 229.

²⁵⁾ W. Frauendienst, Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II, in: Zeitschrift. f. die ges. Staatswiss., Bd. 113, 1957, S. 739.

²⁶⁾ F. Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, Stuttgart 1964⁸, S. 290.

²⁷⁾ Frauendienst, a. a. O., S. 738.

und Kinder und eine Ankündigung zur Weiterentwicklung des preußischen Wahlrechts wurden zu den entscheidenden Belastungsproben für den Block. Ausschlaggebend war die Haltung der Konservativen Partei. Bülow hoffte, die Konservativen für einen gemäßigten Reformkurs gewinnen zu können, doch war die Partei längst entschlossen, weder eine direkte Steuer zu bewilligen, noch das preussische Wahlrecht ändern zu lassen. Sollte Bülow an dem einen oder dem anderen festhalten, war die Partei gewillt, den Block zu sprengen und den Kanzler zu stürzen.

Die ohnehin schon schwierige Situation gewann durch die Daily Telegraph-Krise eine neue Dimension. Gegen die einheitliche, anti-kaiserliche Front im Reichstag, in die sich selbst die Konservativen einreihen, vermochte Bülow, der zunächst zur Deckung des Kaisers durchaus bereit war, den Kaiser nicht zu verteidigen, wollte er sich nicht von seiner parlamentarischen Stütze isolieren. Der Kaiser fühlte sich „verraten“. Das Vertrauensverhältnis zwischen Kaiser und Kanzler war gestört. Die Konservativen, die in der Krise zwar den Kanzler gegen den Kaiser bestärkt hatten, nutzten später den schwindenden Rückhalt des Kanzlers, um Bülow wegen der Erbschaftssteuer zu stürzen und ihre rigorose Interessenpolitik in eine Sorge um die Prärogative des Kaisers umzustilisieren.

Nicht die Tatsache des Vertrauensverlustes des Kaisers zu seinem Kanzler war für Bülows Sturz entscheidend, sondern die Sprengung des Blocks durch die Konservativen. Nach einem Erfolg Bülows in der Finanzreform hätte der Kaiser den Kanzler gegen den Willen des Parlaments nicht entlassen können.

Der Sturz Bülows zeigte, daß zumindest die Konservativen, gegen die die Regierung das Mittel der Reichstagsauflösung aus Furcht vor einer aus den Wahlen hervorgehenden Linksmehrheit nicht anwenden wollte und konnte, eine Entscheidungsgewalt über das Verbleiben des Kanzlers im Amt hatten und zugleich die Verantwortung für den Sturz von sich abwälzen konnten mit dem Hinweis auf die Verfassung, die allein dem Kaiser das Recht zur Entlassung des Kanzlers vorbehielt. Damit trat das Dilemma des Regierungssystems erneut grell in Erscheinung. Das System des monarchischen Konstitutionalismus ermunterte die

Parteien geradezu, ihre partikularen Interessen mit größter Vehemenz und Unnachgiebigkeit zu vertreten, weil sie die Verantwortung nicht zu tragen hatten. Bülow hatte während der Auseinandersetzungen um die Finanzreform das Dilemma deutlich erkannt: Die Gründe für die Schwierigkeiten lagen in einem „Mangel an Verantwortlichkeitsgefühl bei den Parteiführern, die nicht wie in parlamentarisch regierten Ländern mit der Möglichkeit rechnen, in absehbarer Zeit selbst Regierung zu sein“^{27 a)}. Das war eine Umschreibung dafür, daß die Schwierigkeiten letztlich in dem System selbst zu suchen waren, weil es die Parteien von der Regierung ausschloß.

c) Politik der Diagonale

Nach dem Scheitern des Bülow-Blocks kehrte Bethmann Hollweg zu einer Regierung „über den Parteien“ zurück.

Sah er zunächst darin eine Möglichkeit, die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Regierung zu erhalten, „was nach diesem bedenklichen Hinabgleiten zum Parlamentarismus notwendig war“²⁸⁾, so beklagte er 1914 den bedauerlichen Umstand, daß er keine Partei hinter sich wisse²⁹⁾. Und 1917 heißt es: Wenn er sich stärker fühlen würde, würde er sich selbst an die Spitze der Sozialdemokraten setzen und dem konservativen Einfluß entgegen das gleiche Wahlrecht sofort und ohne weiteres einführen³⁰⁾. Das waren Einsichten in die geringen Möglichkeiten einer „Politik der Diagonale“. Doch Bethmann glaubte keine andere Wahl zu haben.

Die Entscheidung über die Reichsfinanzreform hatte eine Polarisierung innerhalb des Parteiensystems zwischen der Finanzreformmehrheit aus Konservativen und Zentrum und einer oppositionellen linken Gruppierung aus Nationalliberalen, Linksliberalen und Sozialdemokraten eingeleitet, die jedoch auf keiner Seite festere Formen annahm. Der Naumannsche Gedanke einer linken Reformmehrheit von Bebel bis Bassermann wurde von allen drei Parteileitungen abgelehnt. Auch das Bündnis zwischen Konservativen und Zentrum war situationsbedingt. Zentrum und Nationalliberale kehrten bald wieder zur Taktik der wechselnden Mehrheiten zurück. In Ansätzen entwickelte sich eine Zusammenarbeit zwischen Sozialdemokraten und Linksliberalen, während die Konservativen immer mehr in die Isolation gedrängt wurden. Eingekeilt zwischen den Mächten der politischen Reform und der Reaktion, konnte die von Bethmann Hollweg betriebene Politik der Diagonale nur „auf eine Akzeptierung des politisch-sozialen Status quo und ein Dahinwursteln auf der Linie des geringsten Widerstandes“ hinauslaufen³¹⁾.

^{27 a)} Brief Bülows an Holstein, Die Geheimen Papiere Friedrich v. Holsteins, Bd. IV, Göttingen 1963, S. 553.

²⁸⁾ Brief an Eisendecker, zit. nach E. v. Vietsch, Bethmann Hollweg, Boppard 1969, S. 114.

²⁹⁾ Tagebuch Oettingen, ebda, S. 166.

³⁰⁾ Tagebuch Oettingen, ebda, S. 265.

³¹⁾ Historisches Lesebuch, a. a. O., S. 22.

Die Einführung des parlamentarischen Systems in Deutschland 1918

Einleitung

Im Oktober 1918 wurde in Deutschland das parlamentarische System eingeführt. In überstürztem Verfassungswandel gingen die wichtigsten politischen Kompetenzen auf den Reichstag über. Die Plötzlichkeit der Durchführung wirft nicht nur die Frage nach dem Inhalt der Reformen auf, sondern führt auch vor die — hier besonders zu erörternde — Frage, welche Triebkräfte den Systemwechsel bewirkten.

Nach der Verfassung von 1871 stellte der Reichstag wohl eine demokratisch gewählte Volksvertretung dar. Seine Rechte beschränkten sich jedoch auf das Budgetrecht und lediglich einen Anteil an der Legislative. Mit gutem Grund hatte Bismarck den durch den Reichstag verkörperten unitarischen Charakter des Reiches gering gehalten. Träger der Souveränität war die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, der Bundesrat. In ihm hatte Preußen, der größte Bundesstaat mit etwa zwei Dritteln der Reichsbevölkerung, nicht nur ein Übergewicht im Stimmenanteil; zahlreiche Verfassungsartikel sicherten das auch noch ab. Das dort bestehende Dreiklassenwahlrecht gewährleistete die Vorherrschaft einer konservativen Minderheit, die so auch die Reichspolitik bestimmte.

Eine Reichsregierung im Sinne eines kollegialen Ministeriums gab es nicht. Dem Kanzler als einzigem politischen Minister waren nur Fachbeamte als Ressortleiter untergeordnet. Der Kaiser ernannte alle nach eigenem Ermessen. Er verfügte so über die Exekutivgewalt. Die Immediatstellung der Offiziere gab ihm außerdem die uneingeschränkte Macht im Militärwesen.

Der Reichstag konnte seine Kompetenzen nur wirksam erweitern, wenn er in zwei Machtzentren vorstieß. Er mußte einerseits Einfluß auf die Exekutive bekommen. Solange der Kanzler ohne Vertrauen des Parlaments handeln konnte, fungierte das Parlament lediglich als Kulisse. Daneben war die zentrale Regierungsspitze auszubauen. Andererseits mußte die Alleinherrschaft des Kaisers im Militär-

wesen zugunsten ziviler Verfassungsorgane beseitigt werden, damit die Entscheidung über Krieg und Frieden nicht mehr dem Gutdünken der Hof-Clique überlassen blieb.

Entsprechende Befugnisse erhielt der Reichstag erst überstürzt im Oktober 1918. Vorher-

INHALT

Einleitung

I. Der Erste Weltkrieg: Die Macht der OHL und die Rolle der Mehrheitsparteien

II. Das geplante Ausmaß der Parlamentarisierung

1. Das Programm der Mehrheitsparteien
2. Das Programm Max' von Baden
3. Die Beschlüsse im Großen Hauptquartier und der Kaisererlaß vom 30. September 1918

III. Die Bildung der neuen Regierung

IV. Der Zweck der Parlamentarisierung

V. Die Verfassungsreformen

1. Verfassungsrechtliche Absicherung der Parlamentarisierung
2. Einfluß der Wilson-Noten auf den Verfassungswandel

VI. Die Unwirksamkeit der Reformen

gehende parlamentarische Vorstöße zeigen nicht mehr als Proben eines entstehenden Selbstbewußtseins. Die Daily-Telegraph-Affäre 1908 mag als Anzeichen gelten, daß die Abgeordneten ein allzu eigenmächtiges Vorgehen des Kaisers nicht duldeten. Doch die anschließend von Linksliberalen, Zentrum und Sozialdemokraten eingebrachten Anträge zur Regelung der Kanzlerverantwortlichkeit drangen nicht durch. Ebenso blieb beim Zabern-Konflikt 1913 ohne Konsequenz, daß das Parlament der Reichsleitung seine Mißbilligung aussprach. Das Scheitern solcher Vorstöße lag in der geringen Kraft begründet, mit der sie geführt wurden¹⁾. Vor allem hat der Reichstag die ihm zustehende Budgetgewalt nicht zur Er-

oberung größerer politischer Rechte genutzt²⁾. Hatte die Mehrzahl der *Liberalen* ihre parlamentarischen Vorstellungen frühzeitig dem Bismarck-Reich geopfert, weil dieses ihre nationalstaatliche Idee verwirklichte, so stand das föderalistische Zentrum einer Stärkung der Zentralgewalt ablehnend gegenüber. Auch für die *Sozialdemokraten* war der Parlamentarismus nur von sekundärer Bedeutung. 1912 hatten sie in ihrem Wahlprogramm zum erstenmal das parlamentarische System gefordert.

I. Der Erste Weltkrieg: die Macht der OHL und die Rolle der Mehrheitsparteien

Erst nach den schweren Rückschlägen des Krieges zeigt sich eine stärkere Regsamkeit der Parteien. Die Dürftigkeit des Ergebnisses macht jedoch deutlich, daß die alten konservativen Kräfte unter Führung der Obersten Heeresleitung (OHL), ab August 1916 mit den Volksheroen Ludendorff und Hindenburg, unangefochten ihre Macht behaupten konnten. Unterstützt wurden sie durch die Mehrheitsparteien selbst, die so unklare und allgemeine Vorstellungen hatten, daß ein gezieltes, nachhaltiges Vorgehen überhaupt unmöglich war. Im Oktober 1916 formierte der Reichstag den „Hauptausschuß“, der ermächtigt wurde, in tagungsreifen Zeiten auswärtige und militärische Angelegenheiten zu beraten³⁾. Unter dem Eindruck der russischen Februar-Revolution konstituierte sich im Mai 1917 ein Verfassungsausschuß aus Abgeordneten von Nationalliberalen, Fortschrittspartei, Zentrum und Sozialdemokraten, der Anträge für parlamentarische Verantwortlichkeiten formulieren sollte. Er erreichte jedoch nichts, da die eingeladenen Regierungsvertreter nicht zu den Beratungen erschienen⁴⁾. Der Vorgang hatte nur „formale und psychologische Bedeutung“⁵⁾. Als in der Osterbotschaft des Kaisers

¹⁾ Auf keinen Fall läßt sich aus diesen Ansätzen die Kontinuität eines Parlamentarisierungsprozesses herleiten, „der lange vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges bereits eingesetzt hatte“, wie neuerdings Bernbach behauptet. Vgl. Udo Bernbach, Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland, Köln 1967, S. 11.

²⁾ Vgl. P. Chr. Witt, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913, Lübeck 1970, S. 32 ff.

³⁾ O. Hintze, Staat und Verfassung, Göttingen 1962, S. 423.

⁴⁾ W. C. Haussmann, Die Durchsetzung des parlamentarischen Systems im Deutschen Kaiserreich, Heidelberg 1927, S. 23 f.

⁵⁾ Vgl. A. Rosenberg, Entstehung der Weimarer Republik, Frankfurt/M. 1961, S. 138.

⁶⁾ F. Fischer, Griff nach der Weltmacht, Studienausgabe, Düsseldorf 1967, S. 280.

Weitgehende Unkenntnis des parlamentarischen Regierungssystems ließ die Parteien in ihrer Gleichgültigkeit. Vielfach glaubte man, wie der Historiker O. Hintze, daß Deutschland seine Macht und Kultur „durch die Einführung einer parlamentarischen Regierung wenn nicht geradezu verlieren, so doch mindestens in Frage stellen“ lassen müsse⁶⁾. So gab man sich mit dem gut verwalteten Obrigkeitsstaat zufrieden.

vom April 1917 ein vages Versprechen von innenpolitischen Reformen für die Zeit nach dem Kriege gegeben wurde, hatte diese „große Geste“ solchen Erfolg, daß die SPD angekündigte Proteststreiks unterließ.

Die Friedensresolution im Juli 1917 war der erste große außenpolitische Vorstoß der Reichstagsmehrheit — Zentrum, Fortschritt und MSPD — unter dem Eindruck zunehmender Kriegsmüdigkeit. Was aber proklamierte diese Resolution? Deutschland bemühe sich um einen „Frieden der Verständigung“ und kämpfe nur um die „Unversehrtheit seines territorialen Besitzstandes“. Dazu gehörten aber Elsaß-Lothringen und Litauen; die belgische Frage blieb unklar. Mit Recht erkannte der neue Reichskanzler Michaelis, der einige Tage später ohne Konsultation des Reichstages auf Druck der OHL und des Kronprinzen ernannt wurde, daß man mit der Resolution jeden beliebigen Frieden machen könne; und mit Befriedigung fuhr er fort: „dann wurden die (Kriegs-)Kredite bewilligt ... Nach dieser Leistung, die den Konflikt beilegte, wurde der Reichstag geschlossen“⁷⁾.

Obwohl die sachlichen Unterschiede zu den Konservativen gering waren, kritisierten diese die unpassende Form. Größeren Einfluß auf die Reichspolitik erhielten die Mehrheitsparteien trotz der weitgehenden Übereinstimmungen nicht. Sie konnten lediglich als Erfolg verbuchen, daß der von ihnen und den Nationalliberalen anläßlich der Friedensresolution konstituierte Interfraktionelle Ausschuß (IfA) bestehen blieb. Ihm ging es nur um größeres politisches Mitspracherecht; an Mitentscheidung dachten die Parlamentarier nicht. Nie wurden z. B. Kronrechte, wie die Kanzlerernennung,

⁷⁾ Das Werk des Untersuchungsausschusses der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung und des Deutschen Reichstages, 4. Reihe, Bd VII, S. 390 f.

angezweifelt. In den ersten Sitzungen des Ausschusses erschöpfte man sich in allgemeinen Forderungen nach Änderung der Politik ohne konkrete Vorstellungen. Nicht nur die Parteien untereinander hatten gegensätzliche Auffassungen, auch die Fraktionen waren noch in divergierende Flügel zerfallen (vor allem das Zentrum). So verzichteten die Parlamentarier in der Herbstkrise 1917 darauf, bei Ernennung des greisen Philosophieprofessors Hertling zum Reichskanzler eine Kabinettsumbildung zu fordern. Mit dem Grafen Hertling repräsentierte weiterhin ein orthodoxer Vertreter der Kriegszielpolitik die Reichspolitik, der jeden Machtzuwachs des Parlaments ablehnte⁸⁾ und auch zu Konzessionen nicht bereit war⁹⁾. Innenpolitische Reformen setzten daher seinen Sturz voraus.

Die graduelle Machterweiterung des Parlaments im Oktober 1918 mit der Berufung von Parlamentariern aus den Mehrheitsparteien in das Kabinett Max von Baden zeigt bis zur militärischen Niederlage den bestimmenden Einfluß der Kriegssituation auf die Innenpolitik. Noch im Frühjahr 1918 hatte der Reichstag demonstriert, daß er eine Änderung der alten Kriegszielpolitik nicht wollte. Fortschritt und Zentrum stimmten im März für die Annexionsverträge von Brest-Litowsk. Der Sturz Kühlmanns, Staatssekretär des Äußeren, auf Druck der OHL im Juni 1918, der wegen seiner angeblich zu nachgiebigen Brester Friedensverhandlungen ohnehin verhaßt war und dann auch noch erklärte, der Krieg sei nicht mehr zu gewinnen, veranlaßte das Zentrum und die Nationalliberalen, ein einmütiges Bekenntnis zum Siegfrieden abzugeben. Die Opposition gegen Kühlmann, der dann durch den Alldeutschen Hintze ersetzt wurde, war die „letzte große politische Willensäußerung des kaiserlichen Reichstages“¹⁰⁾. Gegen die Stimmen der USPD bewilligte er im Juli 1918 geschlossen noch einmal neue Kriegskredite. Dann ging er in die Ferien, ohne vor dem Zusammenbruch im Oktober noch einmal zu tagen. Ebenso vertagten sich Hauptausschuß und IfA mit Rücksicht auf die bevorstehende Westoffensive.

Die Ferienstimmung der Parlamentarier ließ die prekäre militärische Situation ohne innenpolitische Konsequenzen bleiben. Wenn auch berücksichtigt werden muß, daß die Politiker Informationen von der Front nur nach den

Vorstellungen der OHL erhielten, so zeigt sich doch, daß in dieser freiwilligen Passivität Ansätze zu einer Neuorientierung nicht zu finden sind. Angesichts zunehmender Verelendung, Hungersnot und Kriegsmüdigkeit verließen die Parteien ihre verfassungsrechtliche Plattform, ohne von sich aus Einfluß auf die Politik nehmen zu wollen. Sie schalteten sich damit von selbst aus.

Erst nach dem Scheitern der Westoffensive, als offenkundig wurde, daß Ludendorff sein Ziel nicht erreicht hatte, regte sich auch der IfA wieder. Dabei ist unverkennbar, daß ein parlamentarisches Vorgehen der Mehrheitsparteien in Richtung innenpolitischer Neuorientierung — als Voraussetzung für einen Verständigungsfrieden — nur in sehr engen Grenzen möglich war.

Hemmend auf jede Aktivität wirkte auch die Verbindung von innerer und äußerer Politik. Rücksicht auf die Kriegslage zu nehmen und in der schwierigen Lage Unruhen zu vermeiden, war nicht nur eigennützig Appell der Konservativen, sondern eine auch von den Demokraten anerkannte Notwendigkeit¹¹⁾. Da die Alliierten eine Demokratisierung Deutschlands zur Bedingung der Kriegsbeendigung machten, konnte die Rechte so jeden Versuch in dieser Richtung als Schwäche vor dem Feind denunzieren¹²⁾. Vor allem aber: die Reichstags-Mehrheit fand kaum Resonanz in der öffentlichen Meinung. Solange die OHL als Garant des Siegfriedens auftrat, wehrte sich das Volk nicht gegen ihre Politik.

Der IfA nahm seine Besprechungen am 12. September 1918 wieder auf. Weit entfernt von gemeinsamen Zielen, erhob man nur die allgemeine Forderung nach baldiger Beendigung des Krieges und warf der Regierung Abhängigkeit von der OHL vor, die schnellstens abgelöst werden müsse.

Während Erzberger (linker Zentrumsflügel) und die Fortschritts-Abgeordneten Naumann, Fischbeck und Wiemer die Beteiligung der SPD an einer künftigen Regierung für unbedingt erforderlich hielten, um in der Stunde der Not den Zusammenhalt des Volkes aufrechtzuerhalten, die SPD-Sprecher jedoch die Bedingung stellten, bei einem eventuellen Regierungseintritt ihr Reichstagsmandat zu behalten — was nach Art. 9,2 der Verfassung nicht möglich war —, wies der rechte Zentrumsflügel unter Gröber und Mayer-Kaufbeuren diese „Parlamentarisierung“ schroff zurück.

⁸⁾ K. Graf v. Hertling, Ein Jahr in der Reichskanzlei. Erinnerungen an die Kanzlerschaft meines Vaters, Freiburg 1919, S. 173.

⁹⁾ W. C. Haussmann, a. a. O., S. 73.

¹⁰⁾ F. Fischer, a. a. O., S. 545.

¹¹⁾ Vgl. Th. Heuss, Friedrich Naumann. Der Mann, das Werk, die Zeit, Stuttgart 1949, S. 432.

¹²⁾ Vgl. Kreuz-Zeitung Nr. 497 v. 29. 9. 1918.

Sie lehnten jedes Vorgehen gegen Hertling ab, wie es die SPD forderte. David und Scheidemann erklärten den Kanzler für unfähig, die kommenden Aufgaben durchzuführen. Die FVP versuchte einen Mittelweg einzuschlagen. Sie stimmte zwar den verfassungsrechtlichen Bedingungen der SPD zu, ein neues Kabinett sollte nur unter Hertling gebildet werden. Allein konnte die SPD also den Sturz Hertlings nicht erreichen.

Undurchsichtig lavierten die *Nationalliberalen*. Sie hatten sich nach dem sozialdemokratischen Engagement während der Januarstreiks 1918 von der Mehrheitsbildung zurückgezogen und sich nach der zunächst günstig verlaufenden militärischen Entwicklung wieder ganz auf die Linie des Siegfriedens begeben. Erst im September versuchten sie unter Einfluß des linken Flügels um Richthofen, erneuten Kontakt mit dem IfA aufzunehmen¹³⁾. Maßgebend war jedoch ihr Opportunismus, „innenpolitisch mit den Interfraktionellen, außenpolitisch mit den Konservativen zu gehen“¹⁴⁾. Leitgedanke war, zwar eine personelle Parlamentarisierung zuzugestehen, aber von den Annexionsplänen der Rechten nichts aufzugeben. Bermbach hat darüber hinaus hervorgehoben, daß diese personellen Konzessionen für Stresemann nur aus Eigennutz geschahen. Stresemann hielt Hertlings Rücktritt für notwendig; als Nachfolger wollte er v. Hintze haben, „in dessen Kabinett er neben einem Zentrumsrepublikaner und einem Konservativen für sich selber einen Platz erhoffte“¹⁵⁾. Die Verhandlungen im IfA verschärften bis Ende September aber die Opposition gegen eine Beteiligung der Nationalliberalen, weil deren Mitarbeit das Gewicht der SPD gegenüber dem Ausland vermindert hätte¹⁶⁾.

Am 14. September 1918 bot Österreich selbständig Friedensverhandlungen an. Von dem Schock in Berlin berichtete der bayrische Gesandte Graf Lerchenfeld nach München. Er folgte: „Es wird jetzt viel davon abhängen, ob das Zentrum in seiner großen Mehrheit dem Grafen Hertling die Stange hält, sonst könnte dessen Lage schwierig werden.“¹⁷⁾ Das Zentrum übernahm die Rolle des Züngleins an

der Waage. Die Partei versuchte lange, die Balance zu halten zwischen den konservativen Kräften, die Hertling halten wollten, und den Forderungen der SPD. Am 21. September 1918 sagte Gröber im IfA: „Ich wünsche, daß die Sozialdemokraten in die Regierung eintreten. Wenn das der Sinn der Parlamentarisierung ist, dann sind wir auch dafür.“¹⁸⁾ Er ließ aber keinen Zweifel daran, daß es sich um einen Eintritt in die Regierung Hertling handeln müsse, was Ebert sofort ablehnte.

So standen die Fronten Mitte September. Ja, man kann sogar eine Rückwärtsbewegung erkennen: Im Hauptausschuß, der seine Sitzungen am 24. September 1918 wiederaufnahm, versprach Hertling eine Milderung des Belagerungszustandes und versuchte damit, der Opposition gegen ihn den Wind aus den Segeln zu nehmen¹⁹⁾. Von einer Beteiligung der Sozialdemokraten an der Regierung war nicht mehr die Rede.

Erst das Waffenstillstandsgesuch Bulgariens am 26. September, der Verlust des letzten deutschen Bundesgenossen, und die Einsicht in eine baldige Niederlage Deutschlands bewirkten die Einigung der Mehrheitsparteien. In gemeinsamer Aktion wollten sie Hertling „direkt den Stuhl vor die Tür setzen“²⁰⁾.

In der IfA-Sitzung vom 28. September unterstrichen die Abgeordneten der SPD und FVP erneut die Notwendigkeit einer Regierungsumbildung „auf parlamentarischer Grundlage zum Zwecke der nationalen Verteidigung“. Als Gröber zunächst noch einwandte, daß die dafür geforderten Verfassungsänderungen auf Widerstand im Bundesrat stoßen würden²¹⁾, entgegnete Fischbeck, man könne in dieser Lage nicht mehr mit „staatsrechtlichen Bedenken“ kommen²²⁾. Schließlich fielen die entscheidenden Worte Gröbers: „Dann machen wir mit.“ Das Zentrum ließ Hertling fallen. Abends wurde ihm die Absage der Mehrheitsparteien in Form des Sitzungsprotokolls überreicht²³⁾. Zu diesem Zeitpunkt war Hertling bereits entschlossen, ins Große Hauptquartier zu reisen, da er wußte, daß der „politische Gesinnungswechsel der OHL“ angesichts der militärischen Katastrophe, von dem er am Vormittag erfahren hatte, für ihn entscheidend sein würde.

¹³⁾ Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. I. Reihe: Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Republik. Bd 1/I u. II: Der Interfraktionelle Ausschuß 1917/18, Düsseldorf 1959, u. Bd 2: Die Regierung des Prinzen Max von Baden, Düsseldorf 1962; hier: Bd 1/II, S. 488 f.

¹⁴⁾ A. a. O., S. 591 (Richthofen am 14. 9. 1918).

¹⁵⁾ Bermbach, a. a. O., S. 281 f.

¹⁶⁾ Quellen 1/II, S. 764.

¹⁷⁾ Quellen 1/II, S. 605 f.

¹⁸⁾ Quellen 1/II, S. 641 b.

¹⁹⁾ Vgl. Prinz Max von Baden, *Erinnerungen und Dokumente*, Stuttgart 1927, S. 322 f.

²⁰⁾ F. Payer, *Von Bethmann Hollweg bis Ebert. Erinnerungen und Bilder*, Frankfurt/M. 1923, S. 85.

²¹⁾ Außer Art. 9, 2 RV stand auch Art. 21, 2 einer Parlamentarisierung im Wege: Aufgabe des Reichstagsmandats bei besoldetem Reichsamt.

²²⁾ Vossische Zeitung Nr. 496 v. 28. 9. 1918.

²³⁾ Quellen 1/II, S. 726 A. 19.

Unerheblich sind Spekulationen, ob die Mehrheitsparteien sich durchgesetzt hätten, wenn die OHL sie nicht in die Verantwortung gedrängt hätte. Es gilt vielmehr das eigenständige Bemühen der Parteien für eine Neuorientierung zu prüfen. Erst im September 1918 begannen die Parteien wieder mit einer eigenen, nicht mehr am ‚Burgfrieden‘ orien-

tieren Politik. Sie erstrebten politische Verantwortung — aber nicht primär aus demokratischer Überzeugung, sondern der Anstoß kam von außen. Es galt zu retten, was zu retten war. Schnell aktiviertes demokratisches Wohlverhalten sollte die Friedensbedingungen der Feinde mildern.

II. Das geplante Ausmaß der Parlamentarisierung

1. Das Programm der Mehrheitsparteien

Die Kritik, die der IfA nach der Sommerpause vor allem an Hertling übte, konnte nur dann sinnvoll sein, wenn sie mit konkreten Gegenvorschlägen verbunden war. Schon am 13. September wurde deshalb unter Leitung Südekums (SPD) ein Unterausschuß eingesetzt, der die Forderungen formulieren sollte²⁴⁾. In der Denkschrift vom 22. September legten die Mehrheitsparteien ihre Ziele vor. Ausgehend von einer Analyse der Situation, forderten sie eine energische Kompetenzerweiterung des Parlaments. Die neue Regierung sollte als kollegiales Reichsministerium aufgebaut sein. Das Entscheidende aber war: die Regierung sollte in zweifacher Weise vom Parlament abhängig sein. Ihre Mitglieder waren vornehmlich aus der Parlamentsmehrheit unter Beibehaltung der Mandate zu berufen, und sie sollten dem Reichstag verantwortlich sein. Außerdem sollte das Parlament am Friedensschluß teilnehmen.

Dieser Vorstoß auf das parlamentarische System, dessen Hauptkriterium die Ministerverantwortlichkeit ist, scheiterte jedoch am Widerstand des Zentrums²⁵⁾. Trimborn gestand, „wir können einfach nicht vor aller Welt erklären, daß wir uns zum parlamentarischen System bekennen“²⁶⁾. Man wollte lediglich Sozialdemokraten an der Regierung beteiligen; die föderalistische Tradition des Zentrums verbietet eine entscheidende Stärkung der Zentralgewalt.

Der Unterausschuß sah sich gezwungen, das Programm zu revidieren. Als es am 30. September seine endgültige Fassung erhalten hatte, wurde es Vizkanzler Payer vorgelegt. Jetzt wurde nur noch gefordert, Minister aus dem Parlament zu berufen. Auf Verlangen des Zentrums hatte man alle Punkte gestri-

chen, die eine Verfassungsänderung notwendig gemacht hätten, so die Ministerverantwortlichkeit und die Aufhebung des Art. 9,2 der Reichsverfassung.

Charakteristisch ist, daß die Mehrheitsparteien das Problem der Kanzlerernennung überhaupt nicht berührten. Die bescheidene Bitte an Hertling, bei seinem Rücktritt eine Persönlichkeit vorzuschlagen, „die sich mit der Mehrheit des Reichstages ... ins Einvernehmen zu setzen bereit ist“²⁷⁾, war in ähnlichem Wortlaut schon bei der Ablösung Michaelis' durch Hertling im Herbst 1917 geäußert worden. Angesichts der realen politischen Situation ruft es Erstaunen hervor, daß kein eigener Kandidat nominiert wurde. Man überließ es den traditionellen „Kanzlermachern“, einen Nachfolger für Hertling zu finden. Payers Kommentar lautete dann auch: „Es handelte sich also weder um die Einführung des parlamentarischen Systems im technischen Sinn noch um radikale Forderungen.“²⁸⁾ Einen Wechsel der staatsrechtlichen Verhältnisse in Deutschland plante die Reichstagsmehrheit nicht.

2. Das Programm Max' von Baden

Der badische Thronfolger war aufgrund seiner zahlreichen Beziehungen zu Berliner Regierungskreisen schon in der Julikrise 1917 als möglicher Kanzler im Gespräch gewesen. Der Kaiser hatte damals jedoch abgelehnt: „Er könne sich von einem älteren Staatsmann beraten lassen, nicht aber von einem jüngeren Standesgenossen.“²⁹⁾ Auf der Suche nach einem offiziellen Amt — bislang arbeitete er im Rahmen des Internationalen Roten Kreuzes in der Gefangenenfürsorge — stellte Prinz Max von Baden mit seinem Vertrauten Kurt Hahn am 6. September 1918 in St. Blasien folgendes Programm auf: „Wohin treiben ...

²⁴⁾ Quellen 1/II, S. 582.

²⁵⁾ Entsprechend wird hier unter Parlamentarisierung nur die Berufung von Parlamentariern verstanden, ohne die Verantwortlichkeitsfrage des parlamentarischen Systems zu berühren.

²⁶⁾ Ebenda, S. 684.

²⁷⁾ Quellen 1/II, S. 725.

²⁸⁾ Payer, a. a. O., S. 105.

²⁹⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 148.

die Dinge in Deutschland? Ein System ist zusammengebrochen, das System des Wartens auf militärische Erfolge. Die Männer, die dieses System verkörpern, sind heute noch an der Regierung. Das deutsche Volk erkennt sie nicht mehr als seine Führer an.“³⁰⁾

Schroff wandte er sich gegen die „würdelose“ Reichstagsmehrheit, die er nicht zu Unrecht für unfähig hielt. In dem Programm heißt es weiter: „In diesem Augenblick des Interregnums hat die Krone noch einmal Gelegenheit, zu handeln, ohne Druck von unten. Sie kann aus freiem Entschluß eine Regierung berufen, welche die Reichstagsmajorität lähmlegt, ihr die hauptsächlichste Waffe im voraus aus der Hand schlägt, indem sie selbst als der führende Faktor auftritt, den das deutsche Volk in der Stunde der Not herbeisehnt.“

Dieses Programm war eine radikale Absage an das parlamentarische System. Aus zwei Gründen lehnte es Max von Baden ab, dem Reichstag entscheidende Funktionen einzuräumen. Er hielt ihn nicht für aktionsfähig, und außerdem warf er seiner Mehrheit seit der Friedensresolution eine „würdelose Friedensbeflissenheit“ vor, die nicht zur offiziellen Regierungspolitik werden dürfte. Geeignete Männer sollten deshalb vom Kaiser berufen werden, die aufgrund ihres Prestiges die Friedensatmosphäre stärken würden, ohne vom Frieden zu sprechen³¹⁾. Was er darunter verstand, hatte Max von Baden schon im Frühjahr 1918 in der belgischen Frage dargelegt. Deutschland solle siegreich kämpfen, sich dennoch aber zu der russischen Formel vom „Frieden ohne Annexionen und Kontributionen“ bekennen. Vor allem sollte es auf Belgien verzichten, um die Friedenswilligkeit im Ausland zu stärken. Dahinter stand die Absicht, England in eine „Zwangslage“ zu bringen, „in der es Belgien in deutscher Hand lassen würde“³²⁾, wenn Deutschland nicht mehr als fordernder Angreifer dastünde. Diese Denkschrift Max' von Baden vom März 1918 verfolgte das Ziel, den Liberalen „maßgebenden Einfluß auf die Leitung der Staatsgeschäfte zu verschaffen“³³⁾. Sie war hervorgegangen aus einer Eingabe an Ludendorff, die er mit Alfred Weber, Naumann, Bosch, Legien u. a. unterzeichnet hatte.

³⁰⁾ Ebenda, S. 306 ff.

³¹⁾ Ebenda, S. 306.

³²⁾ Vgl. J. Petzold, Ethischer Imperialismus. Eine Studie über die politische Konzeption des Kreises um den Prinzen Max von Baden am Vorabend der deutschen Frühjahrsoffensive von 1918, in: Politik im Krieg 1914—1918, Berlin 1964, S. 204 ff. Bei Petzold ist die gesamte Denkschrift abgedruckt, während sie in Max von Badens Memoiren nur in den ihn nicht belastenden Passagen erscheint; vgl. Prinz Max, a. a. O., S. 231 ff.

³³⁾ Ebenda.

Einen Tag nach der Aufstellung des Programms kam am 7. September 1918 der mit dem Prinzen Max befreundete Fortschrittler Haussmann nach St. Blasien. Als Haussmann den Prinzen nach der Freiheit des neuen Kanzlers gegenüber Kaiser und OHL fragte, antwortete er: „Diese Freiheit werde ich haben, sonst übernehme ich das Amt nicht. Ich will sie aber auch gegenüber dem Parlament dahin haben, daß ich mein Programm durchführe und nicht davon abgedrängt werde.“³⁴⁾ Max wollte nur drei Mehrheitsvertreter in führende Ämter einsetzen. Er nannte Vizekanzler Payer, Ebert und Rechenberg (Zentrum). Eine weitere „Einnischung“ der Legislative in die Exekutive lehnte er als „mißtrauische Kontrolle“ ab³⁵⁾. Bezeichnenderweise gab sich Haussmann mit dieser Auskunft zufrieden. Weiteren Parlamentarierkreisen wurden die Anschauungen des Prinzen vorerst nicht bekannt.

3. Die Beschlüsse im Großen Hauptquartier und der Kaisererlaß vom 30. September 1918

Kaiser Wilhelm II. hatte schon seit langem auf die hybriden Äußerungen verzichtet, durch die er in der Vorkriegszeit das Bild vom machtbesessenen Deutschland geprägt hatte. Während des Krieges blieb er mehr im Hintergrund³⁶⁾. In Übereinstimmung mit den Annexionszielen der dritten OHL fügte er sich auch deren ausgeprägten innenpolitischen Zielsetzungen.

Ludendorffs bisherige Sieges euphorie mußte nur Verwirrung hervorrufen, als die OHL am 28. September vormittags durch ihren Vertreter beim Reichskanzler, Oberst von Winterfeldt, meldete, daß „eine Umbildung der Regierung oder ein Ausbau derselben auf breiterer Basis notwendig geworden sei“³⁷⁾. Da sich die OHL bisher immer gegen solche Reformen ausgesprochen hatte, konnte über den Anlaß ihr r plötzlichen Kehrtwendung kein Zweifel sein: Die deutsche Niederlage stand bevor.

Nach dem Friedensgesuch Österreichs hatte der Zusammenbruch der bulgarischen Front Ludendorff endgültig zu der Überzeugung gebracht, daß Deutschland so schnell wie möglich ein Waffenstillstandsangebot an die Alliierten machen müsse³⁸⁾. Der Verantwortung für die-

³⁴⁾ C. Haussmann, Schlaglichter. Reichstagsbriefe und Aufzeichnungen, hrsg. v. U. Zeller, Frankfurt/M 1924, S. 211.

³⁵⁾ Ebenda, S. 127.

³⁶⁾ Vgl. Rosenberg, a. a. O., S. 101.

³⁷⁾ WUA/2, S. 253. Hertling, a. a. O., S. 176.

³⁸⁾ WUA/2, Anl. 11, S. 361 ff.

sen Schritt wollte er sich dadurch entziehen, daß er sie einer neuen Regierung mit Vertretern aus dem Reichstag aufbürdete: „Ich habe... S. M. gebeten, jetzt auch diejenigen Kreise an die Regierung zu bringen, denen wir es in der Hauptsache zu verdanken haben, daß wir soweit gekommen sind. Wir werden also diese Herren jetzt in die Ministerien einziehen sehen. Die sollen nun den Frieden schließen, der jetzt geschlossen werden muß. Sie sollen die Suppe jetzt essen, die sie uns eingebracht haben!“³⁹⁾

Aufgrund der Meldung Winterfeldts entschloß sich Hertling, noch am selben Abend ins Große Hauptquartier zu fahren. Noch bevor er in Spa eintraf, kam es dort am 29. September zu einer Besprechung zwischen Hindenburg, Ludendorff und dem Staatssekretär des Äußeren, Hintze, der schon einen Zug früher aus Berlin angereist kam⁴⁰⁾. Ludendorffs Schilderung der Lage erweckte bei Hintze den Eindruck einer bevorstehenden militärischen Katastrophe. Er glaubte, daß der plötzliche Umschwung in der Bevölkerung, die bislang mit Siegesparolen hinters Licht geführt worden war, eine schwere Krise heraufbeschwören würde. Einen Ausweg sah er nur in der „Revolution von oben“. Wenn möglichst breite Kreise an der Regierung beteiligt würden, könnte die Situation gerettet werden. Bei diesem Vorschlag spielte nach Hintzes eigenen Aussagen allein „die Rücksicht auf die Krone und die Dynastie die gebührende Rolle“⁴¹⁾. Hindenburg und Ludendorff billigten den Vorschlag sofort⁴²⁾. Darauf wurde der Kaiser informiert. Er erklärte sich bereit, Parlamentarier, darunter auch Sozialdemokraten, in die Regierung einzubeziehen, „lehnte dabei aber den Gedanken rein parlamentarischer Regierungsform ab“⁴³⁾. Ein Brief Hertlings an den bayerischen Ministerpräsidenten von Dandl

faßt die Beschlüsse in Spa treffend zusammen: „Im übrigen ging die Hoffnung dahin, die Parlamentarisierung im eigentlichen Sinne dadurch zu verhindern, daß Parlamentarier der verschiedenen Parteien in die Regierung hineingenommen werden.“⁴⁴⁾

Um die Initiative der Krone zu sichern, schlug Radowitz, Unterstaatssekretär in der Reichskanzlei, vor, die Umbildung der Regierung mit einem kaiserlichen Erlaß anzukündigen⁴⁵⁾. Er fertigte einen Entwurf an, den Wilhelm II. unterzeichnete, und am 30. September erschien folgender Erlaß in der Presse: „Ich wünsche, daß das deutsche Volk wirksamer als bisher an der Bestimmung der Geschicke des Vaterlandes mitarbeitet. Es ist daher Mein Wille, daß Männer, die vom Vertrauen der Volkes getragen sind, in weitem Umfange teilnehmen an den Rechten und Pflichten der Regierung.“⁴⁶⁾

Mit deutlicher Skepsis wurde diese provisorische Lösung von der demokratischen Presse aufgenommen. „Es muß klar sein, daß es sich hier nicht um eine Notstandsmaßregel für den Tag handelt“, kommentierte der „Berliner Börsen-Courier“⁴⁷⁾, und die „Vossische Zeitung“ forderte: „Es müssen feste Formen und dauernd brauchbare Formen sein, die man jetzt schafft.“⁴⁸⁾

Keine der betrachteten Kräftegruppen — weder die Mehrheitsparteien noch der künftige Kanzler Max von Baden und schon gar nicht der Kaiser oder die OHL — plante Ende September 1918 etwas anderes als eine stärkere Beteiligung der Volksvertreter an der Regierung. Eine tiefgreifende Verfassungsänderung, der Wechsel zum parlamentarischen System, wie er dann im Oktober erfolgte, wurde von keiner dieser Gruppen gewollt. Dazu bedurfte es noch eines weiteren Anstoßes von außen.

III. Die Bildung der neuen Regierung

Nach den Entscheidungen der OHL hatte Hertling jeden politischen Rückhalt verloren. Er bat den Kaiser um seinen Rücktritt, der in dem Erlaß vom 30. September mit bekanntge-

geben wurde. Die Mehrheitsparteien erhielten jedoch nicht die Befugnis zur Regierungsbildung. Die Frage der Kanzlernachfolge wurde im Großen Hauptquartier erörtert, ohne daß man zu einem Ergebnis kam. Auch der

³⁹⁾ Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart, hrsg. v. E. Michaelis u. E. Schraepfer, Bd 2, Berlin 1958, S. 322.

⁴⁰⁾ WUA/2, Anl. 15, S. 386 f.

⁴¹⁾ Brief Hintzes an den Adjutanten des Kronprinzen, Major von Müller, vom 23. 10. 1918, ebenda, Anl. 15, S. 44 f.

⁴²⁾ Ebenda, S. 401.

⁴³⁾ Ebenda, Anl. 16, S. 415 f.

⁴⁴⁾ Ursachen und Folgen, a. a. O., S. 349; Hertling, a. a. O., S. 185.

⁴⁵⁾ WUA/2, Anl. 16, S. 419.

⁴⁶⁾ Schulthess Europäischer Geschichtskalender, hrsg. v. W. Stahl, Jg. 1918/1, S. 314.

⁴⁷⁾ Berliner Börsen-Courier Nr. 459 v. 1. 10. 1918, zit. nach K. Lütge, Die Politik des Reichskanzlers Max von Baden, Kiel, Diss. phil. 1953, S. 27.

⁴⁸⁾ Vossische Zeitung Nr. 501 v. 1. 10. 1918.

Name Max' von Baden fiel wieder, doch der Kaiser konnte sich noch nicht für ihn entschließen⁴⁹⁾.

In Berlin setzte sich unterdessen Haußmann für den Prinzen ein. Er knüpfte die Fäden zu den entscheidenden offiziellen Stellen. Vor allem gewann er Oberst von Haeften, den Leiter der Militärabteilung des Auswärtigen Amtes, der sich mit seinem Freunde Payer darüber austauschte. Nachdem der Vizekanzler erneut für Max von Baden optiert hatte, telefonierte Haeften noch am 30. September abends den Vorschlag nach Spa. Ludendorff erklärte sich mit der Wahl einverstanden, und das Plazet der OHL bewog dann auch den Kaiser, seinen Widerstand aufzugeben.

Als er so über Haeften mit der OHL den Interfraktionellen Ausschuß überspielt hatte, begann Haußmann, das Terrain in der Öffentlichkeit für den Prinzen vorzubereiten. In einem Artikel im „Berliner Tageblatt“ am 1. Oktober begrüßte er, daß Max von Baden bereit sei, „seine Person heute in den Dienst eines politischen Amtes zu stellen“⁵⁰⁾. Als der badische Thronfolger sich am 1. Oktober auf einen Anruf des Kabinettschefs von Berg hin entschloß, nach Berlin zu fahren⁵¹⁾, hatten die „Kanzlermacher“ ihr Ziel erreicht. Am 3. Oktober 1918 wurde Max von Baden zum Reichskanzler ernannt. Diese Ernennung stand, wie der Rücktritt Hertlings, ganz unter militärischen Vorzeichen. Zwar enthielt sich die OHL direkter personeller Vorschläge, doch wurde die Suche nach dem neuen Kanzler in doppelter Hinsicht von der Forderung Ludendorffs nach Waffenstillstand bestimmt: Die Regierungsbildung vollzog sich überstürzt, weil die entsprechende Note sofort abgeschickt werden sollte; ihr Inhalt legte überdies den Kurs der künftigen Politik fest, ohne daß der neue Kanzler auch nur eine Chance der Mitsprache hatte⁵²⁾.

Bereits am 1. Oktober unterbrach Ludendorff ein Gespräch des Kaisers mit Hertling durch die ungeduldige Frage, ob denn die neue Regierung noch nicht gebildet sei, worauf der Kaiser unwirsch antwortete, daß er nicht zaubern könne⁵³⁾. Die Eigenmächtigkeit der Gruppe um Haußmann in Berlin kam der OHL nur gelegen; sie brauchte schnell ein handlungsfähiges Kabinet, das ihren Willen ausführte.

Max von Baden kam mit einer eigenen außenpolitischen Konzeption nach Berlin, die sich noch ganz im Rahmen seiner Denkschrift vom Frühjahr hielt⁵⁴⁾. Sie sah kein Friedensangebot vor, „wohl aber deutlichste Proklamierung der Kriegsziele, die große Zugeständnisse an die Feinde enthalten könne“⁵⁵⁾. Gegenüber Haeften, der ihm den Entschluß der OHL mitteilte, sich an den amerikanischen Präsidenten zu wenden, forderte er, daß Ludendorff ihm die Freiheit des Handelns lassen müsse. Doch das war Illusion. Als Prinz Max dem Kaiser am 2. Oktober im Kronrat erklärte, weshalb er ein Gegner des Waffenstillstandsangebots sei, erwiderte dieser: „Die Oberste Heeresleitung hält es für nötig, und du bist nicht hierher gekommen, um der Obersten Heeresleitung Schwierigkeiten zu machen.“⁵⁶⁾

Bei diesen Weichenstellungen standen die Mehrheitsparteien ganz im Hintergrund. Sie hatten zwar Hertling zum Rücktritt gedrängt, aber einen Kandidaten als Nachfolger nannten sie nicht. Es kennzeichnet die nur vordergründige Aktivität der Parteien, die eine innenpolitische Neuorientierung forderten, ohne zu versuchen, den Mann zu bestimmen, der sie durchführen sollte.

Nachdem der kaiserliche Erlaß am 30. September morgens in Berlin bekanntgeworden war, besprachen die Parteien in ihren Fraktionen und Ausschüssen ununterbrochen die Konsequenzen, ohne jedoch ihre Aufmerksamkeit auf die Person des künftigen Kanzlers zu richten⁵⁷⁾. Erst als auf heimliche Initiative Haußmanns die Würfel gefallen waren und Prinz Max schon nach Berlin reiste, beschäftigten sich die Mehrheitsparteien mit der Kanzlernachfolge, und zwar auf eine Art, die deutlich zeigt, wie wenig die Parlamentarier untereinander zu Koordination und Absprache bereit waren.

Am 30. September abends stand Max von Baden bereits als Nachfolger fest. Haußmann hatte dabei eine wesentliche Rolle gespielt. In der II. Sitzung am Vormittag des 1. Oktober war diese Berufung aber noch völlig unbekannt⁵⁸⁾. Hier einigte man sich statt dessen, weitab von der Realität, auf Payer als künftigen Kanzler. Der Vizekanzler ließ die Parteien aber erst in der Nachmittagssitzung über seinen alten Entschluß aufklären, daß er das Amt nicht annehmen werde und daß er den Prinzen Max von

⁴⁹⁾ Hertling, a. a. O., S. 182.

⁵⁰⁾ Berliner Tageblatt v. 1. 10. 1918, zit. n. Lütge, a. a. O., S. 29.

⁵¹⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 331.

⁵²⁾ WUA/2, S. 293.

⁵³⁾ Hertling, a. a. O., S. 183.

⁵⁴⁾ Vgl. S. 30.

⁵⁵⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 331.

⁵⁶⁾ Ebenda, S. 344.

⁵⁷⁾ Quellen I/II, S. 738 ff., S. 751 ff.

⁵⁸⁾ Quellen 2, S. 3 ff.

Baden vorschlage⁶⁰⁾. Bestärkt wurde dieser Entschluß noch durch die Äußerung des Kabinettschefs von Berg, der schon am Vormittag erklärt hatte, daß die Mehrheitsparteien nicht glauben sollten, etwa personelle Entscheidungen zu diktieren⁶⁰⁾. Die SPD hatte auch Fehrenbach als Vertreter der stärksten Reichstagsfraktion ins Gespräch gebracht. Der lehnte jedoch ab. Und einen Kandidaten aus den eigenen sozialdemokratischen Reihen vorzuschlagen, erschien völlig undenkbar⁶¹⁾.

So blieb den Mehrheitsparteien nichts anderes übrig, als Max von Baden „faute de mieux“ zu akzeptieren⁶²⁾. Außer Hausmann kannte niemand die politischen Anschauungen des Prinzen, wie die Äußerung Eberts zeigt: „Wie der Prinz Max steht, weiß keiner.“⁶³⁾ Um wenigstens die Grundlagen ihrer Politik zu retten, forderten die Parteien, daß der künftige Kanzler sich zu ihrem Programm bekennen müsse. Diese Zustimmung fiel Max von Baden am folgenden Tage um so leichter, als ihm zu der Zeit schon seine eigene Machtlosigkeit gegenüber der OHL bekannt war.

Wenn die Reichstagsmehrheit bei der Besetzung der anderen Regierungsämter ihre Vorstellungen weitgehend verwirklichen konnten, so ist auch das weniger ein Zeichen ihrer Macht und ihres konsequenten Wollens, als vielmehr ein Zeichen für das allgemeine Durcheinander der ersten Oktobertage, deren politische Aktivitäten in erster Linie durch das Drängen der OHL geprägt wurde.

Der Kaiser hatte Roedern, den Staatssekretär des Reichsschatzamtes, beauftragt, bei seiner Rückkehr nach Berlin gemeinsam mit Payer die Regierungsneubildung vorzubereiten und zu diesem Zweck mit den Parteien zu verhandeln⁶⁴⁾. Genauere Anweisungen hatte Roedern nicht mit auf den Weg bekommen, so daß niemand genau wußte, wieweit die Kompetenzen der Parteien ausgedehnt werden sollten. Als Payer und Roedern die Gespräche am 30. September mit der Frage eröffneten, wie die Parteien sich „die Ausführung des Allerhöchsten Erlasses“ dächten⁶⁵⁾, war damit dem Reichstag ein recht weiter Spielraum frei-

gegeben, der sofort die Konservativen, die nicht an dem neuen Kabinett beteiligt werden sollten, beunruhigt reagieren ließ. Oberst von Haefen telefonierte erobst nach Spa, das „eingeschlagene Verfahren bedeute keine Evolution, sondern Revolution, da es an die Stelle der Souveränität der Krone die Souveränität der Mehrheitsparteien setze“⁶⁶⁾.

Da aber bei der Regierungsbildung die von der OHL geforderte Eile ein noch höheres Gebot bedeutete als das Wahren kaiserlicher Rechte, blieb es dabei, daß die Parteien von sich aus die Ämterverteilung vornahmen. Der Rahmen dafür wurde ihnen allerdings abgesteckt. Roedern erklärte, „Majestät wünsche nicht zu starkes Wechseln in den Ressorts“⁶⁷⁾. Und Payer ließ deutlich wissen, worum es bei der Parlamentarisierung ging: „Es komme... viel weniger darauf an, jetzt die einzelnen Ressorts zu verteilen, als Namen von angesehenen Parlamentariern zu haben, die die neue Regierung bilden sollen.“⁶⁸⁾

Die Parteien legten auch gar keinen Wert auf die reinen Fachressorts, sondern wollten vor allem politisch wichtige Posten mit ihren Männern besetzen. Für sie stellte die Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zum Reichstag bei der Ministerbesetzung das eigentliche Problem dar. Man verfiel deshalb auf die Konstruktion der Staatssekretäre ohne Portfeuille, die schon von Gothein im Juli 1917 angeregt worden war, um eine Änderung des Art. 9, 2 der Reichsverfassung zu vermeiden⁶⁹⁾. Payer erklärte am 3. Oktober 1918 die dahinterstehenden Absichten den Bundesratsbevollmächtigten: Im Hinblick auf das Ausland habe „sich das Bedürfnis herausgestellt, die bekanntesten Namen der Fraktionen in die Regierung her einzunehmen. Es ist aber nicht jeder in der Lage, einen Staatssekretärposten technisch auszufüllen; wohl aber können solche Herren einen Staatssekretär a latere abgeben“⁷⁰⁾. Die neuen Staatssekretäre ohne Portfeuille sollten, unbelastet von fachlicher Arbeit in den Ressorts, in gemeinschaftlichen Beratungen allgemeine Fragen der Reichspolitik behandeln, ohne die sie funktionslos geblieben wären.

Uneinig waren die Parteien, als die Postenaufteilung begann. Eifersüchtig wachte man darüber, daß die Interessen jeweils „im Verhältnis zur Parteistärke“ vertreten wurden⁷¹⁾. Die Fortschrittliche Volkspartei mußte sich zum

⁶⁰⁾ Ebenda, S. 20; vgl. Payer, a. a. O., S. 84: Payer hatte Hertling bereits vor dessen Abreise nach Spa am 28. 9. erklärt, daß er den Kanzlerposten nicht übernehmen werde. Die Umbildung sei am wirksamsten, wenn sich die neue Regierung ganz von der alten absetze.

⁶¹⁾ Bermbach, a. a. O., S. 290.

⁶²⁾ Ebenda, S. 292.

⁶³⁾ Vgl. K. Epstein, Matthias Erzberger and the Dilemma of German Democracy, Princeton 1959, S. 260.

⁶⁴⁾ Quellen 2, S. 32.

⁶⁵⁾ WUA/2, Anl. 16, S. 415 ff.

⁶⁶⁾ Quellen 1/II, S. 738.

⁶⁶⁾ Ebenda, S. 772.

⁶⁷⁾ Ebenda, S. 739.

⁶⁸⁾ Quellen 2, S. 20.

⁶⁹⁾ Vgl. Bermbach, a. a. O., S. 112 f.

⁷⁰⁾ Quellen 2, S. 51 f.

⁷¹⁾ Quellen 1/II, S. 739.

Beispiel Vizekanzler Payer „anrechnen“ lassen⁷²⁾). Obwohl die endgültige Kabinettsbildung am 1. Oktober noch dem künftigen Kanzler überlassen bleiben sollte⁷³⁾, entschieden dann doch die Fraktionen über den Eintritt ihrer Mitglieder in die Regierung. Als Prinz Max Payer seine Kandidatenliste vorlegen wollte, mußte er feststellen, daß die Parteien ihre Auswahl bereits getroffen hatten⁷⁴⁾.

Schwierigkeiten machte vor allem die Ernennung Erzbergers. Sowohl Max von Baden als auch der Kaiser hätten sie gern vermieden, aber das Zentrum bestand „in drängender Form auf seiner Berufung“⁷⁵⁾. Differenzen gab es ebenso um die Person Scheidemanns. Auch hier setzte die Partei sich durch gegen den Wunsch des Prinzen, der lieber den konzilianteren Ebert für seine Regierung gewonnen hätte⁷⁶⁾. Auch gelang es Max nicht, seinen Freund Haußmann zur Mitarbeit heranzuziehen⁷⁷⁾. Erst als sich herausstellte, daß die Fortschrittler durch Payer doch nicht genügend vertreten waren, zumal der Vizekanzler keine Verbindung mehr zu den parlamentarischen Gruppen hatte, da er sein Reichstagsmandat beim Eintritt in die

Regierung Hertling niederlegen mußte, konnte Haußmann am 14. Oktober zum Staatssekretär ohne Portfeuille berufen werden.

Das endgültige Kabinett setzte sich dann zusammen aus dem Reichskanzler Max von Baden, dem Vizekanzler Payer, den vier parlamentarischen Staatssekretären ohne Portfeuille Gröber (Zentrum), Erzberger (Zentrum), Scheidemann (SPD), Haußmann (FVP) sowie den Staatssekretären des auswärtigen Amtes Solf und des Reichsschatzamtamt Roedern. Außerdem wurden zwei Ressorts mit Parlamentariern besetzt. Trimborn (Zentrum) stand dem Reichsamt des Innern vor, Bauer (SPD) dem Reichsarbeitsamt⁷⁸⁾.

Um nicht gemäß Art. 21,2 RV ihr Reichstagsmandat niederlegen zu müssen, wurden die Staatssekretäre zunächst nur kommissarisch mit der Wahrnehmung der Geschäfte beauftragt⁷⁹⁾. Außerdem konnten sie nicht — wie es bisher nach dem Stellvertretungsgesetz von 1878 üblich war — dem Bundesrat angehören, da eine Änderung des Artikels 9 RV vermieden werden sollte⁸⁰⁾.

IV. Der Zweck der Parlamentarisierung

Weniger eigenständiges Streben nach politischer Verantwortung auf seiten der Parteien, geschweige eine plötzliche demokratische Überzeugung der bisher herrschenden Schichten führten die Parlamentarier in die höchsten Reichsämter. Der entscheidende Faktor war die militärische Unterlegenheit Deutschlands. Sie hatte die Reichsspitzen zu der Ansicht gebracht, daß nur eine neue Regierung von den Alliierten als Verhandlungspartner akzeptiert werde. Eng verbunden mit diesem außenpolitischen Zweck der Parlamentarisierung sah man die innenpolitische Notwendigkeit, für die bevorstehenden Schwierigkeiten den Zusammenhalt im Volk zu wahren und Unruhen zu vermeiden.

Die Mehrheitsparteien entschlossen sich, die angebotene Verantwortung zu übernehmen, weil sie darin die einzige Gewähr sahen, zu einem günstigen Frieden zu kommen. Diese Vorstellung beruhte jedoch auf falschen Voraussetzungen. Die Parteien waren ausgegangen von einer feststehenden deutschen

Front, keineswegs jedoch von der militärischen Katastrophe, über die man gar nicht informiert war.

Erst am 2. Oktober unterrichtete Major Bussche die Vertreter der Parteien im Auftrage der OHL über den Ernst der militärischen Lage und über die bereits entworfene Friedensnote. Damit hatte offensichtlich niemand gerechnet. „Ganz gebrochen“ verließen die Abgeordneten die Sitzung⁸¹⁾. In der sozialdemokratischen Fraktion kam es daraufhin zu schweren Auseinandersetzungen, ob man sich überhaupt an der Regierung beteiligen solle. Scheidemann wandte sich energisch dagegen, in ein „total bankrottetes Unternehmen“ einzutreten. Mit knapper Mehrheit überwog schließlich der Flügel um Ebert, der es für selbstverständlich hielt, in der Not die Vaterlandes die Mitarbeit nicht zu versagen⁸²⁾. Damit begann das Dilemma für die SPD, und das Todesurteil der Weimarer Republik war gesprochen, noch ehe sie ent-

⁷²⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 343.

⁷³⁾ Quellen 2, S. 4.

⁷⁴⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 343.

⁷⁵⁾ Ebenda, S. 357.

⁷⁶⁾ Ebenda, S. 343 u. 356.

⁷⁷⁾ Ebenda.

⁷⁸⁾ Vgl. die „Ministerliste“ bei Prinz Max, a. a. O. S. 357 f.

⁷⁹⁾ Vorschlag Trimborns, vgl. Quellen 1/II, S. 740.

⁸⁰⁾ Ebenda.

⁸¹⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 342.

⁸²⁾ Ph. Scheidemann, Memoiren eines Sozialdemokraten, Bd 2, Dresden 1928, S. 189 ff.

standen war. Die Parteien waren berufen worden zur Ausführung eines fremden Willens. Der OHL gelang, die Verantwortung für die Niederlage von sich abzuschieben und damit ein weiteres Argument für die Dolchstoßlegende aufzubauen.

Mit der neuen Regierung hoffte man auf ein positives Echo im Ausland. Dort reagierte man jedoch größtenteils negativ. Der unabhängige französische „Temps“ sah in der neuen Regierung nur eine „dekorative Fassade“ der Militärdiktatur der OHL; „jede politische Reform könne unter den gegenwärtigen Verhältnissen in Deutschland nur eine Komödie sein“⁸³⁾. Ähnlich wurden die neuen Zustände im „Journal des Débats“ als

„parlamentarisches Pseudoregime“ abgetan, das ungläubwürdig sei, solange die Staatseinrichtungen unverändert blieben. Und der „Manchester Guardian“ schrieb, nur naive Personen könnten von einer Parlamentarisierung sprechen; bis jetzt handle es sich nur um eine Veränderung der Tapete auf der gleichen Wand⁸⁴⁾. Namhafte Parlamentarier sollten ursprünglich Deutschland nach außen verhandlungsfähig machen. Die ersten Reaktionen zeigten aber schnell, wie sehr man sich getäuscht hatte. Deutschland war für die Alliierten kein Verhandlungspartner. Die folgenden Wochen sollten deutlich machen, daß sich das Deutsche Reich restlos den Forderungen der Gegner unterwerfen mußte.

V. Die Verfassungsreformen

1. Verfassungsrechtliche Absicherung der Parlamentarisierung

Zunächst mußte für die bereits erfolgte Änderung im politischen Leben eine feste Form gefunden werden, denn die kommissarische Beauftragung der Staatssekretäre ohne Portefeuille konnte keine endgültige Lösung sein. Ein engerer Zusammenhang zwischen Reichsregierung und Reichstag konnte nur dann erreicht werden, wenn die parlamentarischen Staatssekretäre ihre Mandate behielten. Art. 21,2 der Reichsverfassung, wonach Reichstagsabgeordnete ihr Mandat bei einem besoldeten Reichsamt verloren, mußte deshalb abgeschafft werden. Durch diese Bestimmung sollte ehemals die Unabhängigkeit der Volksvertretung vor etwaigem Mißbrauch der Ämterhoheit geschützt werden. Der Artikel galt aber jetzt als veraltet und überflüssig⁸⁵⁾. Seine Streichung stieß nirgendwo auf Widerstand.

Doch damit waren die neuen Verhältnisse noch nicht geregelt. Die Konstruktion der Bismarck-Verfassung, die keine Reichsregierung kannte, dafür aber den Bundesrat an der Exekutive beteiligte, ließ nicht ohne weiteres zu, daß man ein Reichskabinett einbaute. Bisher waren die Leiter der Reichsressorts, deren Kompetenz 1878 dadurch erhöht wurde, daß man sie zu Stellvertretern des Kanzlers ernannte, stets gleichzeitig Mitglieder des Bundesrats gewesen, um dessen Einfluß auch in den Reichsämtern zu sichern. Da nach

Art. 9,2 RV niemand zugleich Mitglied von Bundesrat und Reichstag sein konnte, war diese Bestimmung entweder ebenfalls zu streichen, oder es mußte in Zukunft auf die Verflechtung zwischen Reichsämtern und Bundesrat verzichtet werden.

Hier knüpfte der Unterstaatssekretär im Reichsamt des Innern, Lewald, Anfang Oktober mit einem Gesetzentwurf an, der sowohl dem Reichstag als auch dem Bundesrat gerecht zu werden versuchte⁸⁶⁾. Er ging davon aus, daß es den Parlamentariern weniger darauf ankomme, in den Bundesrat aufgenommen zu werden. Sie wollten vielmehr ihr Mandat beim Eintritt in die Reichsleitung behalten. Deshalb sei Art. 9,2 RV der falsche Ansatzpunkt für die Parlamentarisierung. In Zukunft sollten die Staatssekretäre nicht mehr dem Bundesrat angehören, sondern ein von ihm unabhängiges Organ bilden. Allerdings mußte gewährleistet bleiben, daß sie als Regierungsmitglieder im Reichstag das Wort ergreifen konnten, wozu sie bisher nur die Mitgliedschaft im Bundesrat berechtigte⁸⁷⁾.

Allerdings verhinderte der Gesetzentwurf eine vollständige Parlamentarisierung. Durch Beibehaltung von Art. 9,2 RV schloß man die Möglichkeit aus, einen Parlamentarier zum Kanzler zu ernennen, da dessen Zugehörigkeit zum Bundesrat weiterhin bestehen blieb.

Am 8. Oktober stimmte der Bundesrat dem Entwurf zu⁸⁸⁾, bevor er erst am 22. Oktober

⁸³⁾ Zit. n. Vossische Zeitung Nr. 506 v. 3. 10. 1918.

⁸⁴⁾ Ebenda u. Nr. 507 v. 4. 10. 1918.

⁸⁵⁾ Begründung zum Gesetzentwurf zur Abänderung der Reichsverfassung, vom 3. 10. 1918, vgl. Quellen 2, S. 47.

⁸⁶⁾ Ebenda, S. 45.

⁸⁷⁾ Art. 9,1 RV.

⁸⁸⁾ Protokolle über die Verhandlungen des Bundesrats des Deutschen Reiches, Jg. 1918, 55. Sitzung, S. 1435.

im Reichstag behandelt werden konnte, da vorher keine Sitzung stattfand. Mit Ausnahme der Konservativen stimmten alle Fraktionen für die Vorlage. Dabei ist interessant, daß Ebert versuchte, die Reformen als organische Entwicklung darzustellen, die „der eigenen Initiative unseres Volkes entsprungen“ seien⁸⁹⁾.

Mit dem Gesetz, das am 28. Oktober 1918 in Kraft trat, erhielten die Parlamentarier in der Reichsleitung ihre verfassungsrechtliche Basis. Am 31. Oktober konnten sie sodann in ihren Ämtern endgültig bestätigt werden. Damit war das ursprünglich geplante Ausmaß der Parlamentarisierung erreicht. Die weiteren tiefgreifenden Verfassungsänderungen, die das parlamentarische System einführten, erfolgten erst, als Wilson die deutsche Regierung wissen ließ, daß die demokratische Neuordnung in Deutschland nicht überzeuge, und als seine Noten die Hoffnung erweckten, daß das Reich durch weitere Reformen einen annehmbaren Frieden erreichen könne.

2. Einfluß der Wilson-Noten auf den Verfassungswandel

Die erste Amtshandlung der neuen Regierung erfolgte schon, bevor sie definitiv gebildet war: In der Nacht vom 3. zum 4. Oktober ging das Friedens- und Waffenstillstandsangebot an den amerikanischen Präsidenten ab⁹⁰⁾. Mit der Unterschrift des neuen Reichskanzlers sollte der Welt gezeigt werden, daß der Schritt von einer Regierung ausging, die das Vertrauen des deutschen Volkes besaß.

Das Volk wurde aber gar nicht unterrichtet. Einen Tag vor der geplanten ersten Reichstagssitzung nach der Sommerpause beschlossen die Parteien im IFA, als Initiatoren des Friedenschrittes aufzutreten. Eine positive Wirkung im Ausland erschien ihnen wichtiger als das Odium, das sie innenpolitisch möglicherweise auf sich ziehen würden. Um das Vaterland zu retten, sagt der IFA-Vorsitzende Fischbeck, „muß man sich auch eine Zeit lang ansputzen lassen können“⁹¹⁾.

Danach begann das Kabinett mit Reformarbeiten zu den besonders brisanten Themen des Belagerungszustandes und des preußischen Wahlrechts. Die Mehrheitsparteien forderten die Lösung dieser überaus dringlichen

innenpolitischen Probleme bereits vor ihrem Regierungseintritt. Max von Baden versprach in seiner ersten großen Reichstagsrede am 5. Oktober einen Wandel als sichtbare Folge des Systemwechsels. Zwar sei die Aufhebung des Belagerungszustandes im Krieg unmöglich, aber die entscheidende Befugnis müsse von den militärischen auf zivile Kontrollstellen übertragen werden. Eine entsprechende Änderung wurde zügig durchgeführt; am 15. Oktober trat eine entsprechende Verordnung in Kraft⁹²⁾.

Als Beweis für die neue Politik setzte das Kabinett außerdem eine Amnestie durch, in deren Verlauf unter anderen Liebknecht und Dittmann begnadigt wurden⁹³⁾.

Das zweite Problem, auf dessen Lösung die Mehrheitsparteien drängten, betraf die Einführung des gleichen Wahlrechts in Preußen. Die bestehende Verfassung bot zwar keine Möglichkeit, die Reform vom Reich aus durchzusetzen; da aber der Vizepräsident des preußischen Staatsministeriums, Friedberg, an den meisten Kabinettssitzungen teilnahm, konnte die Frage dort behandelt werden. Wie aber alle übrigen Maßnahmen der Oktoberregierung kam auch diese zu spät, um wirksam werden zu können.

Die amerikanische Antwort auf die deutsche Friedensnote traf am 10. Oktober in Berlin ein⁹⁴⁾. Sie ging nicht direkt auf das deutsche Angebot ein, sondern stellte Gegenfragen, von deren positiver Lösung sie ein weiteres Verhandeln abhängig machte. Das galt auch für den Teil, der sich auf innerdeutsche Verhältnisse bezog: „Der Präsident glaubt auch zu der Frage berechtigt zu sein, ob der Kanzler nur für diejenigen Gewalten des Reiches spricht, die bisher den Krieg geführt haben. Er hält die Antwort auf diese Frage von jedem Standpunkt aus für außerordentlich wichtig.“

Dieser Passus war von gefährlicher Zweideutigkeit. Er zeigte zunächst, daß die Zugkraft der veränderten Verhältnisse nicht stark genug war, um Wilsons Zweifel zu beseitigen. Indem aber indirekt einem Wandel große Bedeutung beigemessen wurde, mußten die Sätze die Hoffnung erwecken, daß man den amerikanischen Präsidenten durch weitere Zugeständnisse zufriedenstellen konnte. Heikel war dabei, das zwar die Wichtigkeit des innerdeutschen Wandels betont wurde, Berlin aber im Unklaren darüber gelassen wurde, welche Be-

⁸⁹⁾ Stenographische Berichte des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session, Bd 314, L 93. Sitzung v. 22. 10. 1918. S. 6155 f.

⁹⁰⁾ Amtliche Urkunden zur Vorgeschichte des Waffenstillstandes 1918, Berlin 1927, Nr. 34, S. 74.

⁹¹⁾ IFA-Sitzung vom 4. 10. 1918, Quellen 2, S. 70 ff.

⁹²⁾ Reichsgesetzblatt 1918/2, S. 1237.

⁹³⁾ Quellen 2, S. 88, 95 u. 129.

⁹⁴⁾ Amtliche Urkunden Nr. 37, S. 85.

dingungen zu erfüllen seien. Die deutschen Politiker nahmen sich daraufhin den Paragraphen der Verfassung vor, von dem sie glaubten, daß er das feindliche Ausland besonders interessieren würde, nämlich den Art. 11, der die Entscheidung über Krieg und Frieden dem Kaiser zuordnete.

Da sich das Mißtrauen der Alliierten vor allem gegen den Kaiser richtete, äußerte Scheidemann schon am 7. Oktober im Kabinett: „Artikel 11 der Verfassung muß zum Schutz der Monarchie dringlich aufgehoben werden.“⁹⁵⁾ Seine Anregung blieb zu diesem Zeitpunkt noch ohne Resonanz. Drei Tage später griff man den Vorschlag jedoch wieder auf im Hinblick auf die Wilson-Note. Der Kanzler teilte mit, daß er sich mit dem Kaiser in Verbindung setzen wolle, und schon am 13. Oktober lag ein Entwurf zur Abänderung des Artikels 11 vor⁹⁶⁾. Er bestimmte, daß zur Kriegserklärung außer der Zustimmung des Bundesrats auch die des Reichstags erforderlich sei.

Es wäre konsequent gewesen, wenn die deutsche Antwort auf die erste amerikanische Note diese Kompetenzerweiterung des Reichstages erwähnt hätte. Das geschah jedoch nicht. Der Abschnitt zur Innenpolitik fiel so allgemein aus, daß Wilson weiterhin den Vorwand behielt, sich durch zeitraubende Rückfragen die Verhandlungsfähigkeit der neuen deutschen Regierung demonstrieren zu lassen. Es hieß: „Die jetzige deutsche Regierung, die die Verantwortung für den Friedensschritt trägt, ist gebildet durch Verhandlungen und in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit des Reichstages. In jeder seiner Handlungen, gestützt auf den Willen dieser Mehrheit, spricht der Reichskanzler im Namen der deutschen Regierung und des deutschen Volkes.“⁹⁷⁾

Bevor noch die zweite deutsche Note abging, trat unvorhergesehen ein peinliches Ereignis ein, das weitere Reformen nach sich zog, um die Vertrauenswürdigkeit der Regierung zu sichern: Eine Schweizer Zeitung veröffentlichte einen Privatbrief des Prinzen Max vom Januar des Jahres, in dem er sich scharf gegen den Parlamentarismus aussprach und die Friedensresolution „ein scheußliches Kind der Angst“ nannte⁹⁸⁾. Auf die Parlamentarier, die ihre anfängliche Skepsis gegenüber dem Prinzen überwunden hatten und jetzt mit ihm zu-

sammenarbeiteten, weil sie ihn für einen Gesinnungsgenossen hielten, wirkte die Publikation wie ein Schock. Sie fühlten sich betrogen und sahen das mühsam errichtete Vertrauen im In- und Ausland zusammenbrechen.

Die Abgeordneten der SPD hielten einen Rücktritt für unerlässlich. Ebert erklärte: „Das erste Erfordernis für Deutschland ist eine Regierung, die vor aller Welt laut und deutlich zum Ausdruck bringt, daß sie eine ehrliche und geradlinige Politik treiben will. Das ist völlig vernichtet.“⁹⁹⁾ Gröber erwiderte darauf rabulistisch, daß Prinz Max sich zwar gegen die „westliche Demokratie“ ausspreche, für den „deutschen Parlamentarismus“ aber wirklich etwas getan habe und daß er an der Friedensresolution nur die inopportune Form tadelte. David (SPD) machte einen Vermittlungsvorschlag: Den Gegnern durfte keinesfalls ein Vorwand geliefert werden, das deutsche Angebot abzulehnen mit der Begründung, Deutschland verdiene kein Vertrauen. Wenn Prinz Max von sich aus den Rücktritt anbot, würde dieses Argument entkräftet und gleichzeitig wäre es ein Beweis für die Stärke des Parlaments. Der Vorschlag wurde angenommen.

Inzwischen versuchte man sich ein Bild über die Reaktion des Auslandes auf den Brief zu verschaffen. Als Stresemann, Solf und Rantzau, der deutsche Gesandte in Kopenhagen, die Ansicht vertraten, daß die befürchtete Katastrophe im Ausland nicht eingetreten sei, fügte David hinzu, man müsse dennoch das Mißtrauen durch „neue Tatsachen“ ausräumen. Deshalb forderte er, die Verantwortlichkeit der Staatssekretäre in der Verfassung zu verankern¹⁰⁰⁾.

Als in Berlin bekannt wurde, daß eine neue amerikanische Note unterwegs sei, schob man die Regelung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit der Exekutive noch einmal auf. Aber schon bald zwangen die Ereignisse das Kabinett auch in dieser Frage zu einer definitiven Lösung.

Am frühen Morgen des 16. Oktober traf die zweite amerikanische Note in Berlin ein. Wiederum wurden Friedensverhandlungen nur mittelbar in Aussicht gestellt, die der Präsident von der Erfüllung weiterer Bedingungen abhängig machte, ohne sie jedoch genau und detailliert zu definieren. In der Note hieß es u. a.: „Es ist auch notwendig, damit keine Möglichkeit eines Mißverständ-

⁹⁵⁾ Quellen 2, S. 98 f.

⁹⁶⁾ Ebenda, S. 130.

⁹⁷⁾ Amtliche Urkunden, Nr. 47, S. 106.

⁹⁸⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 183 ff.; Scheidemann, a. a. O., S. 206 ff.

⁹⁹⁾ IfA-Sitzung vom 12. 10. 1918, Quellen 2, S. 148 ff.

¹⁰⁰⁾ IfA-Sitzung vom 13. 10. 1918, ebenda S. 174.

nisses entstehen kann, daß der Präsident mit großem Nachdruck... erklären (kann), daß die ganze Durchführung des Friedens seiner Ansicht nach von der Bestimmtheit und dem befriedigenden Charakter der Bürgschaften abhängen wird, welche in dieser grundlegenden Frage gegeben werden können. Es ist unumgänglich, daß die gegen Deutschland assoziierten Regierungen unzweideutig wissen, mit wem sie verhandeln.“¹⁰¹⁾

Noch nachdrücklicher als in der ersten Note kam das tiefe Mißtrauen gegen die neuen Verhältnisse in Deutschland zum Ausdruck. Der Friedensschluß wurde von einer befriedigenden Durchführung der innerdeutschen Reformen abhängig gemacht, aber auf das Ausmaß legte sich Wilson nicht fest. Hier offenbarte sich, daß die Parlamentarisierung nur aus taktischen Erwägungen erfolgte. Mit ein paar aufgesetzten Reformen glaubte man in Deutschland, zu einem schnellen Frieden zu kommen. Jetzt sah man sich im Kabinett den unangenehmen Fragen des amerikanischen Präsidenten ausgeliefert. Nun erst drängte Scheidemann darauf, endlich das Nötige zu tun und die Neuerungen nicht immer nur „tropfenweise“ zu geben, wobei er wohl gestand: „Persönlich empfinde er es als etwas Schmachvolles, daß man alle die freiheitlichen Änderungen jetzt unter dem Druck der Feinde vornehmen müsse.“¹⁰²⁾

Eher als das Kabinett formulierte jedoch der Interfraktionelle Ausschuß, was noch zu tun war. Zunächst wurde darauf gedrängt, endlich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gesetzlich zu regeln. Dabei erschien es günstig, auf Vorarbeiten des Verfassungsausschusses vom Frühjahr 1917 zurückzugreifen, um damit eine gewisse Eigenständigkeit im innerdeutschen Verfassungswandel zu demonstrieren. Im Vordergrund der Sitzung stand aber die Auffassung, daß man das Vertrauen des Auslandes nicht erwerben würde, solange die militärische Nebenregierung nicht abgeschafft sei. Nachdem Gothein (FVP) angedeutet hatte, welche Maßnahmen zu ergreifen seien, wurde ein Unterausschuß eingesetzt, der die Vorschläge zur Regelung der Kommandogewalt präzisieren sollte, um sie dann schnellstens der Regierung zu übergeben, damit sie in die Antwort an Wilson einbezogen werden könnte¹⁰³⁾.

Doch die Zeit drängte. Die nächste Note mußte sobald wie möglich abgehen. Dem

Kanzler erschien es plötzlich kleinmütig und würdelos, die Verfassung auf Geheiß des Feindes Paragraph um Paragraph abzubauen. Ein größerer Verfassungsumbau war ihm offensichtlich unvorstellbar, so suchte er sein Heil in der Flucht nach vorn. In seinem Antwortentwurf wies er mit forschenden Worten eine Einmischung in innerdeutsche Verhältnisse zurück: „Der Präsident fragt nach den Bürgschaften für die Dauer des neuen Systems. Gesetzesartikel allein können diese Bürgschaft nicht geben. Die Gewähr für die Unwiderruflichkeit des neuen Systems... liegt darin, daß der erklärte Wille und die innere Überzeugung der großen Mehrheit des deutschen Volkes hinter ihm steht. Ein Rückfall wäre nur dann zu befürchten, wenn Deutschland sich dem Ausland zuliebe mit unaufrichtiger Eile eine Verfassungsreform aufdrängen ließe, die seiner Eigenart und Geschichte nicht entspräche.“¹⁰⁴⁾

Diesen Ton gegenüber Wilson anzuschlagen, hielten aber die anderen Kabinettsmitglieder nicht für ratsam. Die Form wurde auf ihren Einspruch hin verbindlicher gestaltet. Im Inhalt beschränkte sich der abgeänderte Text ebenfalls nur auf die nochmalige Versicherung des demokratischen Charakters der neuen Regierung, der Zusage der Kanzlerverantwortlichkeit sowie auf einen Hinweis auf den geänderten Artikel über die Kriegserklärung.

Obwohl neben dem IfA auch der Bundesratsausschuß für die Auswärtigen Angelegenheiten bei der Beratung des Entwurfs zu bedenken gab, daß die bisherigen Reformen Wilson nicht genügen könnten und es zweckmäßig sei, in einer „in die Augen springenden Form“ das Militärkabinett der zivilen Reichsleitung unterzuordnen¹⁰⁵⁾, ging die vom Kabinett gebilligte endgültige Fassung nicht über die erwähnten Punkte hinaus und ließ so abermals viele Stellen offen, in die Wilson mit weiteren Rückfragen vorstoßen konnte.

Am 21. Oktober ging die deutsche Note an Wilson ab. Für die darin zugesagte Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Reichstag lag aber noch kein Gesetzentwurf vor. In seiner Plenumsrede am 22. Oktober versicherte Prinz Max, daß das Ergebnis entsprechender „Vorarbeiten“ bald vorgelegt würde. Zwar hielt er die gesetzliche Verantwortlichkeit unter den gegenwärtigen Verhältnissen gar nicht mehr für notwendig

¹⁰¹⁾ Amtliche Urkunden, Nr. 48, S. 109 f.

¹⁰²⁾ Sitzung des Kabinetts v. 16. 10. 1918, Quellen 2, S. 205 f.

¹⁰³⁾ IfA-Sitzung v. 17. 10. 1918, Quellen 2, S. 253 ff.

¹⁰⁴⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 458.

¹⁰⁵⁾ Äußerung von Dandl in der Sitzung am 20. 10. 1918; s. E. Deuerlein, Der Bundesratsausschuß für die Auswärtigen Angelegenheiten 1870—1918, Regensburg 1955, S. 311 f.

räumte allerdings ein, daß es von Vorteil sei, die politische Neugestaltung auf diese Weise zu bekräftigen. Das Vertrauen der Abgeordneten in die Stabilität der Reformen war offensichtlich geringer als das des Kanzlers. Herlod (Zentrum) und Ebert forderten nachdrücklich, daß die Verantwortlichkeit des Kanzlers und der Sekretäre gegenüber dem Reichstag „sichergestellt“ und „unwiderruflich“ werde¹⁰⁶⁾.

Die letzten Schranken zum parlamentarischen System fielen erst, nachdem am Nachmittag des 24. Oktober die dritte Note Wilsons eingetroffen war. Wie zu erwarten gewesen war, verlangte der Präsident präzisere Auskünfte: Aus der deutschen Note ging nicht hervor, ob „die Grundsätze einer dem deutschen Volke verantwortlichen Regierung jetzt bereits vollständig angenommen“ seien. Ferner betonte Wilson, „daß beim Friedensschluß... die Regierung der Vereinigten Staaten mit keinem anderen als mit den Vertretern des deutschen Volkes verhandeln kann, welche bessere Sicherheiten für eine wahre verfassungsmäßige Haltung bieten als die bisherigen Beherrscher Deutschlands. Wenn mit den militärischen Beherrschern und monarchistischen Autokraten Deutschlands jetzt verhandelt werden muß... dann kann Deutschland über keine Friedensbedingungen verhandeln, sondern muß sich ergeben. Diese wesentlichen Dinge können nicht unausgesprochen bleiben.“¹⁰⁷⁾

Daß die Glaubwürdigkeit des neuen Systems vor allem von der Frage der Kanzlerverantwortlichkeit und dem Ausmaß der alten Militärmacht abhing, hatte die Regierung inzwischen selbst erkannt. Indem sie aber noch immer keine greifbaren Ergebnisse vorlegte, mußte der Eindruck entstehen, daß sie sich von Wilson eine Verfassungsänderung nach der anderen aufzwingen ließ.

Gemeinsam mit Solf unternahm Max von Baden „Interpretationskunststücke“, um eine Grundlage für die Besprechung der Note im Kabinett zu finden. Erst jetzt erkannte er, „wenn auch nur ein Prozent Wahrscheinlichkeit ist, daß er (Wilson, d. Verf.) es ehrlich meint und daß er gewissermaßen uns zu Hilfe ruft, ihm durch entscheidende demokratische Tatsachen die nötige Plattform zu geben, dann müssen wir sie ihm geben.“¹⁰⁸⁾ Sofort gab er deshalb den Auftrag, die eingebrachten Verfassungsänderungen umgehend zu verabschieden sowie die geplanten Reformvorschläge

über die Verantwortlichkeit und Kommandogewalt schnellstens nachzuziehen¹⁰⁹⁾. Ebenso drängte jetzt auch der IfA, wobei Fischbeck feststellte: „Es wäre besser gewesen, wenn wir schon vor Eintreffen der Note etwas weiter gekommen wären.“¹¹⁰⁾

In der Abendsitzung am 24. Oktober beschäftigte sich das Kabinett dann erstmalig detailliert mit den noch ausstehenden Verfassungsänderungen, die den Bedingungen Wilsons entgegenkommen sollten. Einig war man sich, daß sämtliche Befugnisse des Kaisers schnellstens der Kontrolle des parlamentarisch verantwortlichen Reichskanzlers unterstellt werden müssen. Lewald versprach vorrangige Bearbeitung im Innenministerium; in zwei Tagen sollten die Entwürfe dafür fertiggestellt sein¹¹¹⁾.

Als der preußische Kriegsminister Scheuch die Änderungen für zu weitgehend hielt, warnte Unterstaatssekretär David vor der Gefahr halber Maßnahmen: „Wenn man überhaupt noch einen Erfolg von der jetzt versuchten Rettungsaktion gegenüber Wilson erhoffen wolle, so müsse man klar und bestimmt die volle Verantwortung des Reichskanzlers für die Ausübung sämtlicher Befugnisse des Kaisers zum Ausdruck bringen.“¹¹²⁾

Mit welcher Überstürzung die Reformen zum Abschluß getrieben wurden, zeigt sich wohl am deutlichsten darin, daß der Bundesrat gar nicht mehr gefragt werden konnte. Sie wurden dort erst am 28. Oktober beraten, zwei Tage, nachdem der Reichstag sie verabschiedet hatte, und am gleichen Tage, an dem sie bereits im Reichsgesetzblatt verkündet wurden, so daß von einer Mitbestimmung der verbündeten Regierungen nicht mehr gesprochen werden konnte. Die Entwürfe hatten lediglich dem Preußischen Staatsministerium vorgelegen¹¹³⁾.

Auf ähnliche Weise wie der Bundesrat war der Kaiser zur Funktionslosigkeit verurteilt. Auch ihm blieb nichts anderes übrig, als die Systemänderung zu akzeptieren. Um aber nicht ganz abseits zu stehen, wollte er die Verfassungsänderungen mit einem Erlaß begleiten, in dem er sich zu der neuen Ordnung bekannte, die „grundlegende Rechte von der Person des Kaisers auf das Volk“ übertrug. Aber Sätze wie: „Das Kaiseramt ist Dienst am Volk“ aus dem Munde Wilhelms II. hielten

¹⁰⁶⁾ Ebenda, S. 495.

¹⁰⁷⁾ Sitzung am 24. 10. 1918, Quellen 2, S. 329 ff.

¹⁰⁸⁾ Ebenda, S. 332.

¹⁰⁹⁾ Besprechung im Reichsamte des Innern am 25. 10. 1918, Quellen 2, S. 350.

¹¹⁰⁾ Protokolle des Bundesrats, 60. Sitzung; vgl. Quellen 2, S. 417 ff. u. S. 367, A. 14.

¹⁰⁶⁾ Sten. Ber. d. Reichstags, 193. Sitzung, S. 6155 ff.

¹⁰⁷⁾ Amtliche Urkunden, Nr. 76, S. 190 ff.

¹⁰⁸⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 497.

die Kabinettsmitglieder nicht für angebracht und zu wenig glaubwürdig. Sie lehnten eine Veröffentlichung mit der Begründung ab, daß äußerste Zurückhaltung im Augenblick für den Kaiser das klügste Verhalten sei ¹¹⁴⁾.

Um die Öffentlichkeit über das Ausmaß der Reformen möglichst wirkungsvoll zu informieren, wurde am Tag vor der Einbringung der Gesetzentwürfe im Reichstag eine Pressebesprechung einberufen. Dem Regierungssprecher gelang aber nicht, die anwesenden Journalisten von der Eigenständigkeit der Reformen zu überzeugen. Als Reaktion auf seine nachdrückliche Feststellung, daß die Verfassungsänderungen nicht durchgeführt würden, weil Wilson es wolle, verzeichnet das Protokoll den zweifelnden Zuruf: „Nein?!“. Dazu bemerkte der Sprecher, daß die Regierung „schon vor ungefähr einer Woche“ (sic!) so weitgehende Reformen geplant habe ¹¹⁵⁾.

Am 26. Oktober 1918 stimmte der Reichstag gegen die Konservativen dem „Entwurf eines

Gesetzes zur Abänderung der Reichsverfassung“ zu: Der Reichskanzler und die Kabinettsmitglieder waren künftig bei ihrer Amtsführung dem Reichstag verantwortlich (Art. 15). Der Kanzler konnte aber weiterhin nicht aus den Parlamentsmitgliedern nominiert werden, denn Art. 9,2 blieb unverändert erhalten.

Der Kaiser wurde aus dem politischen Bereich weitgehend ausgeschaltet, da der Kanzler für alle Handlungen des Monarchen die Verantwortung trug (Art. 15,2). Vor allem hob die neue Verfassung die Kommandogewalt des Kaisers auf. In Zukunft konnte er die Offiziere nur noch mit Zustimmung des Kanzlers ernennen (Art. 53; 64). Die Verfassung brach also mit dem Immediatsprinzip. Das gehaßte Militärkabinetts wurde durch eine Kabinettsorder vom 28. Oktober dem preußischen Kriegsministerium unterstellt ¹¹⁶⁾.

Kriegserklärungen und Friedensschlüsse bedurften künftig neben der Zustimmung des Bundesrats auch der des Reichstags.

VI. Die Unwirksamkeit der Reformen

Mit den Verfassungsänderungen war das Deutsche Reich ein parlamentarisch regierter Staat geworden. Doch das neue System war vom Augenblick seines Entstehens an zu baldigem Scheitern verurteilt. Die erste parlamentarische Regierung in Deutschland hat ihre erklärten Ziele nicht erreicht. Jetzt rächte sich, daß der Verfassungswechsel bestimmt wurde von strategischem Kalkül. Er kam erst, als es nichts mehr zu kämpfen gab, zu spät, um glaubwürdig zu sein. Die Friedensbedingungen der Alliierten verloren darum auch nichts an ihrer Härte.

Eine innerdeutsche Neuordnung hätte die Friedensverhandlungen nur dann positiv beeinflussen können, wenn Deutschland nicht restlos geschlagen worden wäre. Aber gerade diese Voraussetzung fehlte der Regierung Max von Baden. Das Waffenstillstandsangebot ließ die Alliierten sofort die Beweggründe der plötzlichen deutschen Parlamentarisierung durchschauen: Das neue System war von Anfang an eine zwangsläufige Begleiterscheinung der Niederlage, ein Symptom der Furcht.

Hugo Preuß analysierte die neuen Verhältnisse treffend in einem Aufsatz „Die Improvisierung des Parlamentarismus“. Die Plötzlichkeit der Durchführung mußte unzweifelhaft suspekt wirken. Er schrieb weiter: „Die ‚Parlamentarisierung‘ und ‚Demokratisierung‘

eines großen Staatswesens . . . soll von einem Tage datiert werden können! Und das ist nicht der Tag einer siegreichen Revolution, eines Bastillesturms, sondern es ist das Datum eines Erlasses! Die Eigenartigkeit des Vorganges macht den skeptischen Zweifel drinnen und draußen wohl begreiflich.“ ¹¹⁷⁾

Der „Bastillesturm“ kam dann aber doch. Obwohl an der Spitze des Staates auch die gewählten Vertreter der Volksmehrheit standen und obwohl während ihrer Amtszeit die weitestgehenden Reformen durchgesetzt worden waren, stürzte man sie. Arthur Rosenberg irrt aber, wenn er meint, daß der 9. November 1918 eigentlich eine Revolution des Volkes gegen sich selbst gewesen sei ¹¹⁸⁾.

Welche augenfälligen Merkmale hatte die neue Regierung auch anzubieten? Sie wurde von einem Prinzen geführt, der nicht auf demokratischem Wege gewählt wurde. An der Spitze des Staates blieb Wilhelm II. als Symbol des alten Regimes. Vor allem aber, die Regierung verstand keinen Frieden zu machen. Als die Meutereien Anfang November 1918 ausbrachen, war die Demokratisierung Deutschlands allenfalls künftiges Programm, aber keine Realität.

¹¹⁶⁾ Für die Interpretation der Verfassungsänderungen vgl. Quellen 2, S. 378 ff.

¹¹⁷⁾ Norddeutsche Allgemeine Zeitung Nr. 549 vom 26. 10. 1918.

¹¹⁸⁾ Rosenberg, a. a. O., S. 223 f.

¹¹⁴⁾ Prinz Max, a. a. O., S. 525.

¹¹⁵⁾ Quellen 2, S. 336.