

UC Berkeley

UC Berkeley Previously Published Works

Title

A Deficit of Democracy? The German Kaiserreich in Comparative Perspective

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/93x8814k>

Journal

Geschichte und Gesellschaft, 44(3)

ISSN

0340-613X

Author

Anderson, Margaret Lavinia

Publication Date

2018-09-05

DOI

10.13109/gege.2018.44.3.367

Peer reviewed

Ein Demokratiedefizit?

Das Deutsche Kaiserreich in vergleichender Perspektive

von Margaret Lavinia Anderson*

Abstract: Negative assessments of the political trajectory of the *Kaiserreich*, known as the *Sonderweg*, originated in the dissatisfactions of contemporary German intellectuals, who measured real-existing Germany against an idealized England, France, and United States. A comparison of laws and practices shaping representation in these states shows that Germany was not democratically “deficient.” Other elements central to the *Sonderweg*’s indictment of the *Kaiserreich*, such as a federalism that gave disproportionate power to a politically backward region, a military outside of the control of parliament, and a decision for war in 1914 made without parliament’s participation, were also not unique. Comparatively speaking, Germany did not constitute a special case.

Im Jahr 1899 fügte der weltberühmte Althistoriker und künftige Nobelpreisträger Theodor Mommsen seinem Testament eine Zusatzklausel bei, in der er bekannte:

Politische Stellung und politischen Einfluss habe ich nie gehabt und nie erstrebt; aber in meinem innersten Wesen, und ich meine, mit dem Besten, was in mir ist, bin ich stets ein *animal politicum* gewesen und wünschte ein Bürger zu sein. Das ist nicht möglich in unserer Nation, bei der der Einzelne, auch der Beste, über den Dienst im Gliede und den politischen Fetischismus nicht hinauskommt.¹

War es tatsächlich nicht möglich, in Deutschland „ein Bürger zu sein“? Mommsen, der schon 1848 in der Politik mitmischte? Mommsen, Mitglied des Nationalvereins in den 1850er und 1860er Jahren? Abgeordneter des Preußischen Abgeordnetenhauses (Fortschrittsfraktion) und des Deutschen Reichstags (Nationalliberale und dann Sezessionisten) in den 1880er Jahren? Mommsen, der von Bismarck wegen Beleidigung verklagt wurde und den Prozess gewann – und zwei weitere Male siegte, als Bismarck Berufung einlegte? Mommsen, der Verteidiger von deutschen Juden gegen ihre Verächter (auch, wenn er ihnen gleichzeitig riet, zu einem Christentum zu konvertieren, an das er selbst nicht glaubte)? Mommsen, der zu der Zeit, als er seinem Testament die erwähnte Klausel beifügte, abermals das politische Spielfeld betreten hatte, nun im Kampf gegen die Zensur der Künste? Mommsen, dessen

* My thanks to Elena Kempf and Hedwig Richter for translating this essay. All quotations from English, unless otherwise indicated, have been translated by them.

1 Alfred Heuss, Theodor Mommsen über sich selbst. Zur Testamentsklausel von 1899, in: *Antike und Abendland* 6. 1957, S. 105 – 117, hier S. 105.

Leserbriefe und Artikel über Gott und die Welt in Deutschland, London und Wien erschienen?²

Dennoch wurde das Lamentieren des Gelehrten über den ihm verweigerten Bürgerstatus mehrmals als Beleg für die Rückständigkeit des Kaiserreichs auf dem Weg zur modernen Demokratie zitiert. Mommsen war nicht allein in seiner Enttäuschung über die Politik seines Landes. Heinrich Manns Roman „Der Untertan“ (1918) steht für eine ähnliche Kritik. Die düsteren Diagnosen anderer liberaler Koryphäen wie zum Beispiel von Hugo Preuß oder von Mommsens einstigem Studenten Max Weber schlossen sich an. Weber etwa urteilte im Mai 1918: „Bismarck [...] hinterliess eine Nation ohne alle und jede politische Erziehung [...], eine Nation, daran gewöhnt, [...] fatalistisch über sich ergehen zu lassen, was man über sie beschloss, ohne Kritik [...]“.³

Im letzten halben Jahrhundert haben Historikerinnen und Historiker darüber diskutiert, in welchem Ausmaß es dem Deutschen Kaiserreich an den Merkmalen einer gesunden Polis gefehlt habe und inwiefern die Obrigkeit die Bemühungen der Bevölkerung in Richtung voller Staatsbürgerschaft unterdrückt oder verzerrt habe. Im Verlauf dieser Diskussion bekam die pessimistische Einschätzung der deutschen Entwicklung ein Etikett: den laut Ernst Schulin „merkwürdigen Begriff des ‚Sonderweges‘ (dessen Entstehung noch nicht aufgeklärt zu sein scheint)“.⁴ Doch schon lange vor dem

2 Mommsen sprach sich für Bismarcks Kriege und Annektierungen, den Kulturkampf, das Sozialistengesetz und Bülow's Marineprogramm aus. Er war gegen Bismarcks Versicherung („Politik des Schwindels“); Bayreuths Monopol von Aufführungen des Parzival; Antisemitismus; Ministerpräsident Kasimir Felix von Baden's Versuch, den „Tschechen“ in Österreich sprachliche Gleichberechtigung zu geben; internationale Friedenskongressen („bloss schöne Worte“) und die Berufung von Katholiken an universitäre Geschichtsfakultäten. Jürgen Malitz, „Ich wünschte ein Bürger zu sein“. Theodor Mommsen im wilhelminischen Reich, in: Karl Christ u. Arnaldo Momigliano (Hg.), *Die Antike im 19. Jahrhundert in Italien und Deutschland*, Bologna 1988, S. 321–359; Christhard Hoffmann, *Die Verteidigung der liberalen Nation. Mommsen gegen Treitschke im „Berliner Antisemitismusstreit“ 1879/1880*, in: Alexander Demandt u. a. (Hg.), *Theodor Mommsen. Wissenschaft und Politik im 19. Jahrhundert*, Berlin 2005, S. 62–88; Alexander Demandt, *Mommsen gegen Bismarck*, in: ders., *Theodor Mommsen*, S. 89–101.

3 Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München 1918, S. 307. Ohne Webers kritische Kante bemerkte Otto Hintze, dass Deutschlands „politische Entwicklung [...] um fast dreihundert Jahre jünger als die der Westmächte [ist]“, und dass es „noch lange“ dauern müsste, bevor die Bevölkerung fähig sein würde, „ihre Geschicke selbst zu bestimmen“. Otto Hintze, *Die Entstehung der modernen Staatsministerien*, in: HZ 100. 1908, S. 53–111, hier S. 110.

4 Ernst Schulin, Rezension zu: Bernd Faulenbach, *Ideologie des deutschen Weges. Die deutsche Geschichte in der Historiographie zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus*, München 1980, in: HZ 234. 1982, S. 360–363, hier S. 363. Obwohl der Begriff selbst einen langen Stammbaum hat, war es mir nicht möglich herauszufinden, wann der Ausdruck erstmals auftauchte. Hans-Ulrich Wehler benutzte ihn in: *Das deutsche Kaiserreich*, Göttingen 1973, S. 60. Siehe Andreas Rödder, *Sonderwege. Modernisie-*

Aufkommen des Begriffs Sonderweg gewann die Idee durch die Unzufriedenheit hochgeschätzter liberaler Intellektueller wie Mommsen an Plausibilität. Unmut ist zwar unter Intellektuellen jeden Landes zu erwarten. Hier jedoch war die Kritik von der Tendenz befeuert, Deutschland mit einer für natürlich erachteten Bezugsgruppe zu vergleichen: Frankreich, den USA und vor allem England, also den – so Hugo Preuß – „drei Wurzelstöck[en] der modernen Staatsform“.⁵

Gewiss, es gab für deutsche Bürgerinnen und Bürger gute Gründe, sich über die Politik ihres Landes zu beklagen. Gleichwohl sollte die deutsche Realität nicht mit einem verklärenden Blick auf die anderen Staaten verglichen werden. Mein Argument ist recht einfach: Die liberalen Kritikerinnen und Kritiker Deutschlands sahen die politischen Verhältnisse in diesen anderen Ländern durch eine rosarote Brille. Sobald wir die Brille abnehmen, sehen wir zwar Unterschiede zwischen diesen vier Ländern (jedes Land hat seinen Sonderweg) – aber nicht alle Unterschiede sind zu Deutschlands Nachteil. Der vorliegende Aufsatz lenkt den Fokus auf die verschiedenen Grade von „Demokratie“. Es werden vor allem Gesetze und Reglements sowie die Konsequenzen, die sich aus ihnen ergaben, untersucht. Er betrachtet – in Ermangelung eines präziseren Wortes – auch die „Kultur“: die „geheimnisvolle Macht“, die nach dem Politologen Adam Przeworski „den Menschen [zeigt], was sie wollen, ihnen mitteilt, was sie nicht tun dürfen, und angibt, was sie vor Anderen verbergen müssen“.⁶ Wir werden sehen, dass unter modernen westlichen Ländern Mommsens Deutschland nicht das einzige mit einem „Demokratiedefizit“ war.

rungstheorien aus Bielefelder Sicht, in: Jürgen Danyel u. a. (Hg.), *Fünzig Klassiker der Zeitgeschichte*, Göttingen 2007, S. 140 – 143.

- 5 Preuß war ein früher (negativer) Vertreter der Sonderwegsthese. Dieter Langewiesche, *Moderner Staat in Deutschland – eine Defizit-Geschichte*. Hugo Preuß' radikale Kritik eines deutschen Sonderwegs in die Moderne, in: *Zeitschrift für Staats- und Europa-wissenschaften* 5. 2007, S. 313 – 333, hier S. 333. Historikerinnen und Historiker haben auf die Tatsache aufmerksam gemacht, dass deutsche Intellektuelle schon in den 1920er Jahren Deutschland auch positiv mit anderen Ländern verglichen, während Christoph Schönberger gezeigt hat, dass Deutschlands konstitutionelles System von einigen wilhelminischen Rechtswissenschaftlern im Vergleich zu parlamentarischen Systemen auch positiv angesehen wurde. Siehe Christoph Schönberger, *Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatslehre des Kaiserreichs (1871 – 1918)*, Frankfurt 1997.
- 6 Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991, S. 24.

I. Rahmenbedingungen: Wahlrecht und Wahlregelungen

Beginnen wir mit dem Begriff der Demokratie. Nach der einfachsten Definition bedeutet Demokratie „Regierung durch die Einwilligung der Regierten“, das heißt, die Einwilligung des Demos.⁷ In modernen Zeiten wird diese Einwilligung durch repräsentative Organe hergestellt, deren Mitglieder von dem Volk (*citizens, citoyens*, Bürger) gewählt werden. Wer aber war das „Volk“? Im Deutschen Kaiserreich umfasste das Recht, den Reichstag zu wählen, alle Männer mit Ausnahme verurteilter Verbrecher, Personen, die eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln bezogen, sich in Konkurs befanden oder beim Militär dienten – Ausnahmen, die überall gang und gäbe waren.⁸ Das Kaiserreich hatte das demokratischste Wahlrecht unter den Großmächten.⁹ Und weil das aktive Wahlrecht in Deutschland nicht nur „als persönliches Recht sondern auch als öffentliche Aufgabe“ angesehen wurde, ja manchem Staatsrechtslehrer sogar als ein verantwortungsvolles „öffentliches Amt“ galt, wurden alle administrativen Kosten der Wahlen von kommunalen Behörden bezahlt.¹⁰

Vergleichen wir die deutsche Wahlregulierung mit dem Wahlrecht und Wahlverfahren Englands – ein Land, das ein amerikanischer Politikwissenschaftler damals als „das demokratischste der europäischen Nationen“ bezeichnete.¹¹ Hugo Preuß, der Gladstones „Demokratisierung des Parlamentarismus“ gepriesen hat, erklärte England als „die politisch fähigste Nation der modernen Welt“.¹² Von Anfang an aber hatte englisches Recht Parlamentswahlen als Privatangelegenheit behandelt, gar als „ein Annex des Grundbesitzes im Wahlkreise.“¹³ England hatte in der Tat sein Wahlrecht im 19. Jahrhundert dreimal erweitert, aber bis dato enthielt es keinen Anspruch auf

7 „Einwilligung der Regierten“, in: Declaration of Independence 1776, Paragraph 2, siehe <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>; siehe auch Verfassung New Hampshire 1783, Article I, Bill of Rights, <https://www.nh.gov/glance/bill-of-rights.htm>. Charles Seymour u. Donald Paige Frary, *How the World Votes*, Bd. 1: The Story of Democratic Development in Elections, Springfield, MA 1918, S. 12.

8 Im Kaiserreich wurde das Wahlrecht für diejenigen, die wegen *politischer* Verbrechen verurteilt waren, nach verbüßter Strafe wiederhergestellt. Reichstags-Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 und Wahlreglement in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1903, München 1907, S. 1 f.

9 Bis 1913/14 wurden Mitglieder des US-Senats nur indirekt von der Legislative des jeweiligen Bundesstaates gewählt, je gemäß dem eigenen Wahlgesetz.

10 Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3: Bismarck und das Reich, Stuttgart 1963, S. 834.

11 Charles Seymour, *Electoral Reform in England and Wales*, New Haven 1915, S. 2. Hugo Preuß: „Mutterland der modernen Staatsform“. Hugo Preuß, *Das deutsche Volk und die Politik*, Jena 1915, zit. n. Langewiesche, *Moderner Staat in Deutschland*, S. 317.

12 Hugo Preuß, *Finis Britanniae*, in: *Die Nation*. Wochenschrift für Politik, Volkswirtschaft und Literatur 4. 1886/87, H. 4, S. 55–57, hier S. 55; ders., *Eine Biographie des englischen Parlaments*, in: *Die Nation*, 3. 1885/86, H. 26, S. 384–387, hier S. 385.

13 Julius Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Bd. 1: Die Verfassung, Tübingen 1905, S. 254.

demokratische Gleichstellung, also auf „one man, one vote“. Vielmehr besaß das Land zwischen sieben und 17 verschiedene *franchises* (Experten waren sich hinsichtlich der Anzahl im Unklaren): also Wahlqualifizierungsgesetze, von denen die meisten Eigentum als Grundlage für das Wahlrecht forderten.¹⁴ Bis Februar 1918 erhielten nur 59 Prozent der männlichen Erwachsenen die Wahlberechtigung.¹⁵

Zudem stießen in England selbst jene Männer, die zumindest theoretisch ein Wahlrecht besaßen, auf wesentlich größere Schwierigkeiten bei der Stimmabgabe als die Wähler in Deutschland. In England war es dem Wähler selbst überlassen, seine Wahlberechtigung nachzuweisen. Unter Umständen musste er dafür die hohen Kosten eines Rechtsanwalts auf sich nehmen, der dafür Sorge trug, den Namen seines Klienten in der örtlichen Wählerliste eintragen zu lassen. In der Praxis „schieben sich also gleich die Parteien ein und bemächtigen sich der Anlegung der Wählerlisten“, bestätigte der Jurist Julius Hatschek. Liberale und konservative Agenten durchkämmten die Wahlkreise, um sicherzugehen, dass nur ihre eigenen Parteigänger in die Wählerliste aufgenommen werden würden.

Wer nur zweifelhaft ist, wird bekämpft, das heißt, es werden gegen seine Wahlberechtigung von eben denselben Parteienten und -sekretären Einwendungen, meist grundlos, erhoben, nur um die Wählerschaft zu terrorisieren und zum Anschluss an die Partei zu zwingen. Der einzelne Wähler hat mitunter gar keine Ahnung, dass gegen ihn Einwendungen erhoben worden sind, und wird natürlich, wenn er nicht parteifest ist, von der Eintragung präkludiert.¹⁶

Ein anderer Zeitgenosse schätzte, dass allein die Bürokratie und Parteischikanen zwischen zwei und zweieinhalb Millionen erwachsener Männer von den Wählerlisten fernhielten. Damit wurde die wahlberechtigte Bevölkerung um etwa 27 Prozent herabgesetzt.¹⁷ Auch in England war es für manche unmöglich, „ein Bürger zu sein“.

In Deutschland brauchte man seine Berechtigung zum Wählen (Reichstagswahlreglement § 2, 3) nicht zu beweisen. Die Kommunalbehörden waren dafür verantwortlich, die Listen berechtigter Wähler anzulegen und zu pflegen – ein enormer öffentlicher Aufwand in einer Metropole wie Hamburg, wo im Jahr

14 1912 fand der Abgeordnete J. A. Pease elf Wahlgesetze mit mindestens 19 Variationen. Neal Blewett, *The Franchise in the United Kingdom 1885–1918*, in: *Past & Present* 32. 1965, S. 27–56, hier S. 31 f. Universitätswahlgesetze, die nicht auf Eigentum beruhten, waren auch nicht einheitlich. Oxford, London und Dublin wurden anders behandelt als Cambridge, und diese vier erfuhren wiederum eine andere Behandlung als die vier schottischen Universitäten. Siehe Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Bd. 1, S. 259.

15 Blewett, *Franchise*, S. 31 f.

16 „Das sind gewiss nicht nachahmenswerte Verhältnisse“, erklärte Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Bd. 1, S. 286 f.

17 Ebd., S. 186. Die Prozente ergeben sich aus Blewett, *Franchise*, S. 31 f, S. 43 u. Anm. 65. Seymour u. Frary, *World Votes*, Bd. 1, S. 147–150.

1887 170 Beamte vollzeitig damit beschäftigt waren, die mobile Bevölkerung vor einer Wahl in die Wählerlisten einzutragen.¹⁸

Während es für einige Engländer schwierig war, „ein Bürger zu sein“ und das Wahlrecht auszuüben, erfreuten sich andere an einem „Bürger-Plus“-Status: Dank eines Pluralwahlrechts konnten sie mehr als einmal, manchmal viermal, in einem Fall sogar achtmal wählen.¹⁹ „Ein in London lebender reichbegüterter Mann kann 31 Wahlstimmen abgeben, wenn er nur die nötige Grundeigentumsqualifikation in all den 30 Parlamentswahlkreisen besitzt, in welche London zerfällt.“ Zwischen 1906 und 1914 stimmte das Unterhaus dreimal dafür, das Pluralwahlrecht abzuschaffen. Jedes Mal legte das House of Lords mit der überwältigenden Mehrheit der Tories ein Veto ein. Kein Wunder: Im Dezember 1910 verdankten die Tories 78 Sitze im Unterhaus – also fast dreißig Prozent ihrer Fraktion – dem Privileg reicher Männer, bei den Parlamentswahlen mehrfach ihre Stimme abgeben zu können.²⁰

Nicht nur schränkten Eigentumsvoraussetzungen die Anzahl der wahlberechtigten Engländer ein, während zugleich großer Reichtum anderen mehr als eine Stimme einräumte: Der Faktor Eigentum limitierte auch den Kandidatenpool. Für einen Großteil des 19. Jahrhunderts waren nur Bürger mit einem Einkommen von 300 Pfund (um eine Stadt zu repräsentieren) oder dem zweifachen Betrag (um eine Grafschaft zu vertreten) wählbar. Ein Parlamentsmitglied mit bescheidenen Mitteln wurde sogar eingesperrt, als man herausfand, dass er sein Vermögen falsch dargestellt hatte.²¹ Selbst nach der Aufhebung formaler Eigentumsvoraussetzungen 1858 sahen sich Kandidaten mit abschreckenden finanziellen Hürden konfrontiert. Da Wahlen als Privatangelegenheit galten, hatte der Kandidat die Kosten der Wahl zu tragen, nicht wie in Deutschland und Frankreich die Kommunal- beziehungsweise Staatsbehörden. Diese Kosten, die eine große Bareinlage im Voraus erforderten, konnten mehrere hundert, gelegentlich sogar tausend Pfund betragen. Oftmals

18 O. A., The Working of a German General Election, in: Blackwood's Edinburgh Magazine 151. 1907, S. 266 – 281, hier S. 274. Reglement zur Ausführung des Wahlgesetzes [...], in: Reichstags-Wahlgesetz vom 31. Mai 1869, S. 9. Zu Hamburg siehe Helga Kutz-Bauer, Arbeiterschaft, Arbeiterbewegung und bürgerlicher Staat in der Zeit der Großen Depression, Bonn 1988, S. 120.

19 Seymour u. Frary, World Votes, Bd. 1, S. 151 f.; Edward Porritt, Barriers Against Democracy in the British Electoral System, in: Political Science Quarterly 26. 1911, S. 1 – 31, hier S. 8. Unerklärlicherweise behauptete Georg Jellinek, dass „die Engländer nach fast achtzigjähriger Herrschaft“ das Pluralwahlrecht „endgültig abgeschafft“ hätten. Georg Jellinek, Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen, Dresden 1905, S. 23.

20 Zit. in Hatschek, Englischs Staatsrecht, Bd. 1, S. 263; Blewitt, Franchise, S. 53; Porritt, Barriers, S. 8.

21 Kathryn Rix, Christmas at Newgate. Edward Glover MP and the Abolition of the Property Qualification, in: Philip Selmon u. a. (Hg.), Victorian Commons. Researching the House of Commons, 1832 – 1868, 2012, <https://victoriancommons.wordpress.com/2012/12/13/christmas-at-newgate-edward-glover-mp-and-the-abolition-of-the-property-qualification/>.

war sich der Kandidat bewusst, dass es sich dabei um eine Form der Erpressung durch den örtlichen Wahlvorstand handelte, doch er zahlte trotzdem.²² Bis 1906 lehnte das Unterhaus jeden Antrag ab, die Wahlkosten aus öffentlichen Mitteln zu bestreiten. Erst 1911 trat die staatliche Finanzierung in Kraft. Deutsche Kommentatoren, die Wahlen als eine Angelegenheit von großem öffentlichen Interesse ansahen, schüttelten über Großbritanniens Privatisierung von Wahlen die Köpfe.²³

Der Abgeordnetenstatus verband sich auch in anderen Ländern mit hohen Kosten, da ein Mann überall dazu in der Lage sein musste, seinen Beruf für einen Großteil des Jahres zu vernachlässigen und einen Zweitwohnsitz in der Hauptstadt zu nehmen. In Anbetracht dieser Belastungen kompensierten die Vereinigten Staaten von Anfang an und Frankreich seit der Dritten Republik die Abgeordneten. In dieser Hinsicht war das Kaiserreich in der Tat „im Rückstand“. Denn der Staat untersagte die Vergütung von Reichstagsmitgliedern, obwohl der Dienst als Reichstagsabgeordneter schätzungsweise ein jährliches Einkommen von etwa 6.000 Mark erforderte, ein Betrag, der wahrscheinlich den allergrößten Teil der Bevölkerung Preußens ausschloss. Das Verbot war jedoch keine Konsequenz der politischen Kultur des Landes, denn immerhin entschädigten deutsche Landtage, auch der preußische, ihre Mitglieder. Vielmehr sorgte Bismarck selbst für die Verabschiedung des entsprechenden Verfassungsartikels 32 als Bedingung für die Annahme der Verfassung durch den Bundesrat: Dieser sah ausdrücklich „keine Entschädigung“ für Reichstagsmitglieder vor, um damit den – wie Bismarck es nannte – „gewerbliche[n] Parlamentarismus“ zu verhindern.²⁴ Doch von Anfang an sträubten sich die Reichstagsmitglieder gegen diesen Entschluss. Zwischen 1871 und 1904 verabschiedeten Mehrheiten im Reichstag 14 Anträge, Artikel 32 nachzubessern oder aufzuheben – sicherlich ein Rekord von Konsens gepaart mit Beharrlichkeit.

Ganz anders in Großbritannien. Auch hier gab es kein „payment of members“. Aber dort wurde der unbezahlte Dienst als Garant für die „Unabhängigkeit“ der Parlamentsmitglieder gesehen, ein strenges Prinzip beider großer Parteien. Diäten würden, wie der Liberale John Stuart Mill bemerkte, „Abenteurer

22 Seymour u. Frary, *World Votes*, Bd. 1, S. 156 f. Zur Kautions siehe William B. Gwyn, *Democracy and the Cost of Politics*, London 1962, S. 23–28 u. S. 37; zum Begriff „regular blackmail“ S. 59; zu Erpressung siehe Norman Gash, *Politics in the Age of Peel*, New York 1953, S. 114–117.

23 „Es lässt sich in keiner Weise rechtfertigen.“ So Georg Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin 1901, S. 465.

24 Ebd., S. 507 f. u. S. 513–517. Bismarck zit. n. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 893–895. Mitglieder des Reichstags hatten erfolgreich bewirkt, für manche Reisen entschädigt zu werden. Siehe Hermann Butzer, *Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag*, Düsseldorf 1999. Eine weitere Ausnahme zu Art. 32, die schließlich vom Bundesrat erlaubt wurde: Tagegeld für Mitglieder der zeitaufwändigen Justizkommission des Reichstags. Siehe Franz Schenk von Stauffenberg, *Stenographische Berichte Deutscher Reichstag* [im Folgenden SBDK], 26. 11. 1884, S. 19.

einer niedrigen Klasse“ anziehen. Die Voraussetzung, dass ein Abgeordneter sich selbst finanzieren könne, sorgte laut dem konservativen Lord Robert Cecil für ein ehrlicheres Unterhaus, denn „man kann Millionäre nicht korrumpieren“. ²⁵ Deutsche Unterstützer von Bismarcks Entschädigungsverbot bezogen sich freigiebig auf das britische Beispiel und zitierten gerne Mill. Die Gegner aber, die eine große Mehrheit der Reichstagsmitglieder stellten, beschwerten sich bitterlich über „die Exemplifizierung auf die englischen Verhältnisse“. ²⁶ In Großbritannien kam derselbe Streitpunkt zwischen 1870 und 1909 neunmal vor das Unterhaus. Aber hier lehnten Mehrheiten eine entsprechende Veränderung jedes Mal ab. Nachdem diese 1906 als ein Teil des Haushalts „hineingeschuggelt“ wurde (zusammen mit einer staatlichen Übernahme der Verwaltungskosten von Wahlen), setzte die liberale Regierung die Reform, die sie angeblich unterstützt hatte, nicht um. ²⁷

Zwar gab es auch „strukturelle“ Gründe, warum die englischen Abgeordneten Diäten vergleichsweise gleichgültig gegenüberstanden, während ihre deutschen Gegenüber so scharf darauf drängten. Die Ansicht, dass die Legislative die unterschiedlichen Klassen und Schichten des Volkes darstellen sollte, scheint für Regierungsformen charakteristisch zu sein, die auf einer strengen Gewaltenteilung basieren. Immer wieder argumentierten deutsche Abgeordnete, dass der Reichstag die öffentliche Meinung „spiegeln“ solle; dass er ein „Mikrokosmos“, eine „Miniatur“, eine „Fotografie“ der Nation sein solle. ²⁸ Genauso argumentierte 1776 John Adams: Die Legislative „sollte ein exaktes Portrait des gesamten Volkes in Miniatur sein“. ²⁹ Nicht nur die Umsetzung der Ziele in Gesetze, sondern auch Repräsentation selbst, wörtlich gemeint, war eine Aufgabe solcher Legislativen. Auf der anderen Seite entsprach Großbritanniens nichtrepräsentatives Parlament einer Vorstellung von Legislative, in der es nicht darum ging, das Land zu spiegeln, sondern eine effektive

25 John Stuart Mill, *Representative Government*, London 1861, S. 217; Cecil zit. n. G.R. Searle, *Corruption in British Politics, 1895–1930*, Oxford 1987, S. 109; zur Kultur siehe Gash, *Politics*, S. 108–110.

26 Karl Baumbach (FrP), *SBD*, 12. 1. 1892, S. 3574. Zu Protesten gegen britische Analogien siehe z. B. Stauffenberg, *ebd.*, 26. 11. 1884, S. 17.

27 Gwyn, *Democracy*, S. 208–214 u. S. 222 f.

28 „Mikrokosmos“ bei Heinrich von Friedberg, zit. n. Walter Gagel, *Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Parteien 1848–1918*, Düsseldorf 1958, S. 129 f. „Spiegelbild“ bei Meyer, *Wahlrecht*, S. 519. Für ähnliche Metaphern siehe Margaret Lavinia Anderson, *Lehrjahre der Demokratie. Wahlen und Politische Kultur im Deutschen Kaiserreich*, Stuttgart 2009, S. 421 u. Anm. 10.

29 John Adams, *Thoughts on Government*, Boston 1776, S. 6. Kontrast mit Edmund Burke, *Speech to the Electors of Bristol*, 3. 11. 1774, in: *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Bd. 1: *Vindication of Natural Society. Essay on the Sublime and Beautiful. Political Miscellanies*, London 1854, S. 446–448, gegen ein imperatives Mandat.

Exekutive herzustellen.³⁰ In der Regel blieb im englischen Diskurs über die Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder auch die Tatsache unerwähnt, dass der Premierminister durch die enormen Wahlausgaben sehr viel Macht in seinen Händen bündelte, da er die Abstimmungsdisziplin von widerwilligen Kabinettskollegen oder Hinterbänkler durch die Drohung, eine Streitfrage „vor das Volk“ zu bringen, erzwingen konnte: dadurch also, vor Ablauf der siebenjährigen Legislaturperiode des Parlaments Neuwahlen abzuhalten. In einem solchen Fall hätten sich die finanziell erschöpften Abgeordneten ihren Wahlbezirken noch einmal zur Wahl stellen müssen.³¹

Es gab allerdings andere finanzielle Anreize, die einen Parlamentarier ermutigen konnten, seinen unbesoldeten Status in Kauf zu nehmen. Falls seine Partei die Mehrheit gewann, konnte ein talentierter englischer Abgeordneter hoffen, von der Führungsriege seiner Partei „in die Exekutive“ geladen zu werden – worauf ein ansehnliches Gehalt folgen würde. Auf diese Weise konnte ein Sitz im Unterhaus trotz der hohen Kosten als eine Wette auf eine zukünftige, gut bezahlte Anstellung angesehen werden. Durch die „Patronage“, also durch die Disposition anderer gut bezahlter Arbeitsplätze, die so einem Amtsinhaber zur Verfügung standen, konnte sich diese Praxis auch auf Anhänger und Verwandte ausdehnen. Zwischen 1850 und 1883 vermittelten 532 aristokratische Familien 13.888 Ämter im Wert von insgesamt 108.000.000 Pfund an 7.991 Angehörige. Charles Dickens, der das „Circum-
X position Office“ mit seinen dazugehörigen Ruheposten für die müßige Oberschicht und andere Nichtsteuer angeprangert hatte, wäre nicht erstaunt gewesen.³²

Circumlocution
Office, not
Circumposition
Office!

Erst 1911, im selben Jahr als Großbritannien die staatliche Finanzierung der Wahlkosten endlich annahm, gewann das „payment of members“ genügend Unterstützung unter Liberalen, sodass Verabschiedung auch Vollzug bedeutete.³³ Dies geschah fünf Jahre nachdem die deutsche Regierung ihren Widerstand zu Diäten beendet und sie für Reichstagsmitglieder eingeführt hatte.

30 Zum Argument, dass in Großbritannien nicht das Parlament, sondern der Monarch die „Vertretung des Volkes“ war: Hermann Rehm, Rezension zu: Julius Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, in: *Archiv für Öffentliches Recht* 20. 1906, H. 1, S. 149–151.

31 Alfred Dennis, *The Parliament Act of 1911*, in: *American Political Science Review* 6. 1912, S. 386–408, hier S. 400, Anm. 41; Gwyn, *Democracy*, S. 121.

32 Statistische Daten: Gwyn, *Democracy*, S. 220. Charles Dickens, *Little Dorrit*, London 1857, insb. Kap. 10: „Containing the Whole Science of Government“, S. 75–88.

33 Gwyn, *Democracy*, S. 208; *Hansard's Parliamentary Debates 1803–2005, Series 5*, Bd. 29, London 1911, House of Commons 10 August 1911, Sp. 1365–1483, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1911/aug/10/payment-of-members-1>.

II. Das Wahlrecht als Marktware?

Es waren aber nicht nur rechtliche Rahmenbedingungen wie Diätlosigkeit und die unvermeidlichen, privat zu begleichenden Wahlkosten, die bei den englischen Wahlkampagnen im 19. und frühen 20. Jahrhundert die Auslagen gnadenlos in die Höhe trieben. Die Kultur, das heißt die Wahlkultur, steuerte ihren eigenen Beitrag dazu bei. Bestechung massiven Ausmaßes war in England – obwohl illegal – nicht nur weit verbreitet, sondern hatte auch Tradition. Wähler verstanden ihr Wahlrecht „wirtschaftlich“. Sie erwarteten, für ihre Stimme bezahlt, oder zumindest durch *treating* mit Freibier und Schnaps belohnt zu werden, was sich teilweise über Wochen hinziehen konnte. Kein Wunder, dass 1880 insgesamt zwei Millionen Pfund den Besitzer wechselten.³⁴ Sogar nach den Reformen, die 1883 die Wahlkampfkosten gesetzlich begrenzten, konnten die Ausgaben für britische Kandidaten weiterhin ein enormes Ausmaß annehmen. Ein deutscher Staatsrechtler schrieb 1905 pessimistisch über solche legislativen Lösungsansätze: „Viel tiefer sitzt das Übel: das Volk muss begreifen lernen, dass das aktive Wahlrecht keine Marktware ist [...]“. ³⁵

Und in Deutschland? 1881 berichtete die britische Botschaft: „Man sagt, dass eine Reichstagswahl eine Seite nicht viel weniger als 1 Million Mark koste.“³⁶ Das scheint viel. Doch aufgrund des Vorkriegswechselkurses von zwanzig Mark zum Pfund können wir annehmen, dass die von britischen Kandidaten bezahlten Summen mindestens auf den vierzigfachen Betrag ihrer deutschen Gegenüber hinausliefen – und das bei einer Wählerschaft, die nur einem Bruchteil der Deutschen entsprach. Der Unterschied in Deutschland lag nicht nur in Gesetzen und Reglements, nach denen die Kommunalregierungen für die Wahlkosten des Wahlverfahrens aufkommen mussten, sondern auch in der politischen Kultur. Sicher gab es ländliche Wahlbezirke, in denen die Wähler

34 Ich schreibe bewusst „England“. Im dünn besiedelten Schottland, das nie eine Eigentumsvoraussetzung hatte und wo Ausgaben gering waren, war Bestechung auch weniger häufig. Gwyn, *Democracy*. Zur Kultur siehe S. 59, S. 61 – 75, S. 79 u. S. 83 – 92; zu den Kosten für das Jahr 1880 siehe S. 37, S. 51 u. S. 64 – 75; zu legislativen Ansätzen siehe S. 83 – 92; zu den Konsequenzen der Reform siehe, S. 83 – 92.

35 „[U]nd dies kann nur erreicht werden, wenn der Staat die Kosten des Wahlverfahrens auf sich nimmt“, Hatschek, *Staatsrecht*, S. 289 [Herv. i. O.].

36 Britische Botschaft, *Report on the Practice Prevailing in Certain European Countries in Contests for Election to Representative Legislative Assemblies*, London 1881, S. 54. Natürlich waren selbst die britischen Auslagen gering im Vergleich zu den Summen, die ein amerikanischer Kandidat heutzutage ausgibt. Im Präsidentschaftswahlkampf 2016 steuerte Donald Trump etwas mehr als 56 Millionen Dollar zu seiner eigenen Kampagne bei und prahlte, dass er insgesamt 100 Millionen Dollar hineinstecke. Siehe James Hohmann, *The Daily 202*, in: *Washington Post*, 28. 10. 2016.

am Wahltag kleine Mengen an Schnaps und Kartoffeln erwarteten. Doch Bestechung erheblichen Ausmaßes war in Deutschland fast unbekannt.³⁷

Wahlkampfkosten hatten politische Folgen. Wenn in England bekannt war, dass ein Kandidat „tiefe Taschen“ hatte, wollte sich niemand gegen ihn zur Wahl stellen. Zwischen 1886 und 1914 gab es in einem Viertel bis einem Drittel der Wahlkreise nur einen Kandidaten. 1905 hieß es: „Es wird nämlich heute nicht immer wirklich ziffernmäßige Wahlabstimmung vorgenommen. Nur in der Hälfte der englischen Wahlbezirke kommt es gewöhnlich zur Poll. [...] So auch bei der letzten Wahl im Jahre 1900.“³⁸ Sogar im Dezember 1910, der letzten Wahl vor dem Krieg, sah sich ein Viertel der Kandidaten nicht von einem Konkurrenten herausgefordert.³⁹

Kompetitive Wahlen werden aber als *Conditio sine qua non* der Demokratie angesehen. Können wir diese englischen Wahlen wirklich als kompetitiv bezeichnen? Kannte Hugo Preuß die englische Wirklichkeit, wenn er die „gleichberechtigte freie Konkurrenz [der] parlamentarischen Parteien um die politische Macht“ in England beneidete und behauptete: „ohne politische[n] Kampf der Parteien kein politisches Leben“? Nach Dieter Langewiesche verstand Preuß England als „Volksstaat“, weil er auf die politische „Teilnahme des Volkes“ angewiesen ist in Gestalt von Selbstverwaltung und Parlamentarismus.⁴⁰ Liberale wie Preuß lobten die Freiheit Großbritanniens, das nie ein Sozialistengesetz verabschiedet hatte – und das mit Recht. Aber wen kann es angesichts der hohen „Cost of Politics“ in England überraschen, dass die Labour-Partei in der Wiege der industriellen Revolution noch 1900 nur 15 Kandidaten aufstellte, von denen dann nur zwei gewannen? Und das für ein Parlament mit mehr als 600 Sitzen. Sogar in der letzten Wahl vor dem Krieg gewann Labour nur sechs Prozent der Stimmen. Der Kontrast zu Deutschland, wo die Wahlkosten aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden und Stimmenkauf meistens weder versucht noch erwartet wurde, war eklatant.⁴¹ Bereits

37 Vgl. dazu den Beitrag von Isabela Mares in diesem Heft, dies., *Menus of Electoral Irregularities. Imperial German National Elections in a Comparative Perspective*, in: GG 44. 2018, S. 399 – 415; Berthold Freudenthal, *Die Wahlbestechungen. Eine Strafrechtliche Untersuchung*, Breslau 1896, gibt keine Belege für Bestechung, was meiner Auffassung der Wahlprüfungsakten entspricht. Siehe Anderson, *Lehrjahre*, S. 57; Hedwig Richter, *Moderne Wahlen. Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert*, Hamburg 2017, S. 351 – 392.

38 Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Bd. 1, S. 286 f. u. S. 286, Anm. 1.

39 Gwyn, *Democracy*, S. 31.

40 Hugo Preuß, *Das deutsche Volk* [1915], in: ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 1: *Politik und Gesellschaft im Kaiserreich*, hg. v. Lothar Albertin, Tübingen 2007, S. 499; Langewiesche, *Moderner Staat in Deutschland*, S. 317 f.

41 Es gibt allerdings auch strukturelle Gründe für die Fülle der Kandidaten in Deutschland. Wie Thomas Kühne vor kurzem gezeigt hat, setzte Deutschlands Auflage, dass der Sieger eine absolute Mehrheit erhalten musste (statt nur eine einfache Mehrheit wie in Wahlen im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten), selbst für kleine Parteien mit nur wenig Aussicht auf Sieg Anreize, einen Kandidaten aufzustellen. Denn selbst ihre verlorenen Stimmen konnten in einer Stichwahl für einen politischen Vorteil

1871 gab es nur acht Reichstagskandidaten (von insgesamt 382 Wahlkreisen), die sich keinem Konkurrenten stellen mussten. Danach konnte kein einziger Kandidat mehr diesen Luxus genießen. Ab den 1890er Jahren konkurrierten mindestens vier Kandidaten um jedes Mandat.⁴² Das deutsche Pendant zur Labour-Partei, die SPD, die sich sehr früh fast überall zur Wahl stellte, bekam schon 1890 (als das Sozialistengesetz noch in Kraft war) von allen Parteien die meisten Stimmen. 1912 stellte sie die größte Fraktion im Reichstag.

Die Franzosen, die wie die Deutschen ein Männerwahlrecht hatten, ließen sich ebenso sarkastisch über den englischen Hang zu Bestechung aus.⁴³ Doch auch die Franzosen waren es gewohnt, ihr Wahlrecht „als Marktware“ zu betrachten, denn französische Kandidaten boten ihre eigene Form materieller Anreize an, nämlich die „üppigen Geldmittel des Staates.“⁴⁴ Wenn ein Bürgermeister seine Kommune an den Regierungskandidaten „übergab“, erhielt er im Gegenzug ein neues Dach für die Schule oder eine Zweigstrecke der Eisenbahn. Letztere waren so weit verbreitet, dass sie einen eigenen Spitznamen bekamen: *lignes électorales*. Oder noch besser: Er erhielt für seine Mitbürger Stellen in der schnell wachsenden Bürokratie des Staates. „Republikanische Politiker besaßen einen privilegierten Zugang zu den Ressourcen des Staates und konnten in einem viel größeren Umfang als ihre Konkurrenten liefern.“⁴⁵ Angesichts einer solchen Anreizstruktur nahmen nationale Themen selten einen großen Platz in französischen Wahlkämpfen ein. Demzufolge entwickelten sich gut organisierte Parteien nach dem deutschen oder britischen Modell nur langsam. Wähler wussten natürlich, dass die gebende Regierung auch nehmen konnte. Noch 1919 warf der Bürgermeister von Lyon und zukünftige Premierminister Édouard Herriot dem Innenministerium vor, sich wie eine Behörde der politischen Polizei zu verhalten, also Wahlen zu überwachen und durch ein

eingetauscht werden. Thomas Kühne, *Political Culture and Democratization*, in: James Retallack (Hg.), *Imperial Germany 1871 – 1918*, Oxford 2008, S. 174 – 195, hier S. 183 f. u. S. 189.

42 Fritz Specht u. Paul Schwabe, *Die Reichstagswahlen von 1867 bis 1907*, Berlin 1907. Nach 1874, als Elsass-Lothringen wählen durfte, hatte der Reichstag 397 Sitze.

43 Zur französischen Verachtung der Bestechlichkeit der englischen Wähler vgl. die Begründung zu Code pénal, Art. 113, 1810 in Jean Guillaume Locré, *Législation civile, commerciale et criminelle de la France, ou commentaire et complément des codes français*, Bd. 15, Brüssel 1837, S. 207. Das Wahlrecht Frankreichs war weniger großzügig als in Deutschland. Anfangs mussten die Wähler für drei Jahre in ihrem Wahlkreis ansässig gewesen sein, um wählen zu dürfen. Damit sollte die Anzahl der Wähler aus der Arbeiterklasse, die oft umziehen mussten, gemindert werden. Und tatsächlich reduzierte sich die französische Wählerschaft um ein Drittel. 1875 wurde das Gesetz abgeändert und die Aufenthaltsauflage auf sechs Monate verringert.

44 P. M. Jones, *Politics and Rural Society. The Southern Massif Central*, Cambridge 1985, S. 300 f. u. S. 306. Stimmenkauf war selten, siehe S. 261, Zitat: S. 296 f.

45 Martin Simpson, *The „Milch-Cow State“ Revisited. Republican Politics in the Aveyron*, in: *Historical Journal* 48. 2005, S. 743 – 768, insb. S. 759 – 762, hier S. 767.

System von Belohnung und Bestrafung die politische Orthodoxie durchzusetzen.⁴⁶

In Deutschland war das anders. 1884 bat der Reichsstatthalter von Elsass-Lothringen, Generalfeldmarschall Edwin von Manteuffel, den Kaiser, das „französische“ System anzuwenden, um die Wahlen dort für seine Regierung zu gewinnen:

Die französische Regierung machte die Communen für die Abstimmung bei den Wahlen verantwortlich. Eine Commune, welche im Sinne der Regierung gestimmt hatte, erhielt möglichst Gewährung ihrer Petitionen; eine Commune, welche im Sinne der Opposition gestimmt hatte, erhielt nie Gewährung ihrer Petition. Die Elsass-Lothringischen Communen sind in diesem Geist groß geworden und da die deutsche Verwaltung diesen Weg nie betreten, sondern nur nach sachlicher Prüfung über alle vorliegenden Petitionen entschieden hat, so fühlen die Communen sich frei von der Befürchtung, dass ihre Abstimmung nachtheilige Folgen für sie haben könnte und verfallen dem Einflusse der Agitatoren, welche ihnen Versprechungen machen.

Für Manteuffel war die Lösung klar: „Um diesen Uebelstande abzuhefen, wird in Zukunft bei Anträgen von Communen, welche nicht im Rechte begründet sind, sondern eine Vergünstigung beanspruchen, auf ihre Haltung bei der Wahl Rücksicht zu nehmen sein.“ Manteuffels Bemühungen waren vergeblich. Eine solch unsachliche Verwendung von staatlichen Ressourcen verstieß gegen deutsches Anstandsgefühl.⁴⁷ Tatsächlich hatte sich eine katholische Zeitung im Emsland über die bloße Idee, dass Wähler Nachteile für ihren Wahlkreis befürchten müssten, falls sie für einen unerwünschten Kandidaten (in diesem Fall den Zentrumspolitiker Ludwig Windthorst) stimmen würden, lustig gemacht:

Glaubt Ihr, dass die Wahl eines solchen Mannes Euch [...] um den Bau eines Kanals oder einer Strasse bringen wird? [...] [D]ie Regierung Sr. Majestät treibt keine Emdener Schleusenpolitik. Ihr könntet einen Roten wählen und hättet dieserhalb nicht zu fürchten, die Regierung würde [...] anders handeln als die sachlichen Rücksichten es verlangen.⁴⁸

46 Sidney Pollard, *Peaceful Conquest. The Industrialization of Europe 1860–1970*, Oxford 1981, S. 132 u. S. 160; Jean Paul Charnay, *Les scrutins politiques en France de 1815–1962*, Paris 1964, S. 101. In den 1880er Jahren „entwickelten“ die Präfekten von *départements*, die Gefahr liefen, eine klerikal-monarchische Opposition zu wählen, „Methoden, die an den revolutionären Terror erinnerten, um Meinungsäußerungen zu kontrollieren.“ Jones, *Politics*, S. 223 u. S. 299.

47 Manteuffel an Wilhelm I, 3. 11. 1884, Geheimes Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz I, HA Rep. 89 Nr. 211, Bl. 36–37v. Für weitere Einzelheiten siehe Anderson, *Lehrjahre*, S. 482–485. Leider ist das Manteuffel-Zitat dort durch einen Druckfehler falsch abgedruckt. Richtig ist es in der amerikanischen Ausgabe: dies., *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany*, Princeton 2000, S. 404.

48 O.A., Reichstags-Wahlangelegenheit, in: *Ems- und Hase-Blätter*, 25.8.1867. Für Beispiele für die bemerkenswerte Zurückhaltung, die sich Preußens Minister auch gegen die ausdrücklichen Wünsche Bismarcks auferlegten, siehe Richter, *Moderne Wahlen*, S. 351–379.

Vielleicht waren die *Ems- und Hase-Blätter* zu optimistisch. Doch keiner beschrieb das Deutsche Kaiserreich mit dem Begriff, der von einem Bürgermeister im Massif central für die Dritte Republik verwendet wurde: als einen „Milchkuhstaat“.⁴⁹

In den Vereinigten Staaten herrschte die politische Überzeugung vor, die sich aus dem Sprichwort herleitete: „Dem Sieger gehört die Beute.“ Die Kombination aus dem englischen System (Geld und Alkohol für die Wähler) und dem französischen System (Stellen im Staatsdienst für Parteileute) wurde hier „Patronage“ oder – weniger elegant – „spoils system“ genannt. „Dieses Patronage-System gilt als eine der zentralen Grundlagen amerikanischer Partizipation im 19. Jahrhundert“, schreibt Hedwig Richter. Auch später, mit zunehmender Politisierung, „blieb für viele Wähler der Wahlakt nur insofern interessant, als er unmittelbar ihren materiellen Interessen diente“.⁵⁰

Materielle Anreize – ob wie in Großbritannien von Kandidaten an Einzelpersonen verteilt oder von Präfekten und Bürgermeistern an Kommunen wie in Frankreich (und, mutatis mutandis, wie in den USA) – funktionieren nur in einer Öffentlichkeit, der es ziemlich gleichgültig ist, wer die Wahlen gewinnt. In Deutschland jedoch war dies den Wählern *nicht* egal.⁵¹ Das belegt nicht nur die sehr hohe Wahlbeteiligung, denn Wahlbeteiligung kann erzwungen sein und war es oft auch.⁵² Auch die diskussionsfreudige Atmosphäre, die gegen Ende des 19. Jahrhunderts „von unten her“ entstand, zeigt eine Kultur mit eigenen, ungeschriebenen Regeln, die von der wählenden Öffentlichkeit während des Wahlkampfes durchgesetzt wurden.⁵³ Vor allem aber zeigt sich das politische Interesse an der Bereitswilligkeit der Wähler, immer wieder gegen ihre wirtschaftlichen Interessen zu wählen.⁵⁴ Hier ein Couplet, das 1881

49 Jones, Politics, S. 295 – 297 u. S. 306.

50 Richter, Moderne Wahlen, S. 167.

51 Auch katholischen Bauern in Frankreich waren Wahlen nicht egal, als Angriffe auf ihre Religion über Rhetorik hinausgingen. Simpson, The „Milk-Cow-State“ Revisited, S. 768.

52 Die Wahlbeteiligung war auch in Frankreich hoch: 1885 lag sie bei 77 %. Siehe Elfi Bendikat, Wahlkämpfe in Europa 1884 bis 1889, Wiesbaden 1988, S. 265. Jones behauptet jedoch, dass Beteiligungszahlen so hoch gewesen seien, weil das Wählen so gut wie verpflichtend war, den Wählern selbst seien die Wahlen gleichgültig gewesen. Siehe Jones, Politics S. 231. Ähnlich: Lefèvre-Pontalis, [Germaine Antonin], Les Élections en Europe à la Fin du XIXe Siècle, Paris, 1902, S. 12.

53 Anderson, Lehrjahre, insb. S. 360 – 372. Im Gegensatz zu den französischen Parteien arbeiteten die deutschen Parteien fleißig an der politischen Bildung ihrer Unterstützer, vor allem das Zentrum und die SPD: ebd., insb. S. 438 – 450; Horstwalter Heitzer, Der Volksverein für das katholische Deutschland im Kaiserreich 1890 – 1914, Mainz 1979; Vernon R. Lidtke, The Alternative Culture. Socialist Labor in Imperial Germany, Oxford 1985; Frank Bajohr, Zwischen Krupp und Kommune. Sozialdemokratie, Arbeiterschaft und Stadtverwaltung in Essen vor dem Ersten Weltkrieg, Essen 1988.

54 Und nicht nur als Wähler, sondern auch als Kandidaten: Ein Agent der Königlichen Bank beispielsweise (und damit ein Staatsangestellter) in Wehlau, Ostpreußen, trat als Fortschrittskandidat gegen den Oberpräsidenten seiner Provinz an. Der Agent verlor die

in einer großen Fabrik in Ludwigshafen, deren Management auch die Führung der lokalen liberalen Partei stellte, die Runde machte:

Wer nicht wählt Dr. Gross

Der is morgen arbeitslos!

Die Firma hielt sich an ihre Drohung und kündigte allen Arbeitern, die für einen anderen Kandidaten gestimmt hatten.⁵⁵ Es ist wahr, dass Arbeitgeber in Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten auch Strafen für „falsches“ Wählen androhen mochten. Doch in diesen Ländern waren solche Drohungen illegal,⁵⁶ in Deutschland hingegen nicht. Und hier setzten Arbeitgeber ihre Drohungen um, auch wenn die Stimmen ihrer Angestellten keinen Unterschied im Wahlergebnis machten. Es ging um Loyalität: „Wes Brot ich ess, des Lied ich sing.“⁵⁷ Deshalb wohl Theodor Mommsens Bild von seinen Mitbürgern, die in Reih und Glied marschieren. Es gab manchmal sogar Schäferhunde, die die Wählerschlangen bewachten und Aufseher, die „Hände hoch“ brüllten, um Stimmzettel zu kontrollieren. Dies waren nicht nur satirische Karikaturen im *Simplicissimus*. Es war ein Teil des deutschen Wahlalltags: über Regionen und Jahrzehnte hinweg und die Wähler jeder Partei betreffend, wobei die sogenannten Reichsfeinde – Sozialdemokraten, das Zentrum und Polen – am härtesten getroffen wurden. Dieser Zustand erhärtet das Bild der Vertreter einer Sonderwegsthese von einem tief im deutschen Alltag verwurzelten Obrigkeitsstaat.⁵⁸

Die Wähler aber scheinen sich davon nicht abgeschreckt haben zu lassen. Denn die Polenpartei wuchs 1907 sogar auf zwanzig Sitze an – in einer Wahl, in der konservative Arbeitgeber maximalen Druck auf Wähler ausgeübt hatten. Schon 1881 wurde die oppositionelle Zentrumsparterie zur größten Fraktion im Reichstag. (Es steht zu vermuten, dass die Macht des Zentrums eine wichtige Rolle für Mommsens Abneigung gegenüber der politischen Kultur seines Landes spielte.⁵⁹) 1912 wurde das Zentrum von der SPD von der ersten Stelle im Reichstag verdrängt. Entgegen Mommsens Klage ist „der Einzelne“ (und nicht

Wahl und – auf Bismarcks Drängen – auch seine Stelle bei der Bank, ein Ergebnis, mit dem er wahrscheinlich hätte rechnen müssen. Richter, *Moderne Wahlen*, S. 364.

55 Protest der sozialdemokratischen Wähler, Aktenstück Nr. 116, Anlage A, in Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstags, 5. Legislatur-Periode, Bd. 2, 1. Sitzung 1881/82, S. 426.

56 Z. B. Peter Argersinger, *New Perspectives on Election Fraud in the Gilded Age*, in: *Political Science Quarterly* 100. 1985/86, S. 669–687, hier S. 681 f.; Jones, *Politics*, S. 225, S. 234 u. S. 262 f. *Pression patronale* konnte Annullierung zur Folge haben. Siehe Jean-Paul Charnay, *Le Suffrage Politique en France*, Paris 1965, S. 92–95 u. S. 243.

57 Deutsches Sprichwort, aufgerufen von Obermarine-Ingenieur Dede auf der kaiserlichen Werft in Danzig während der Reichstagswahl im Jahr 1881. Zit. n. Eduard Lasker, *SBDR* 2. 12. 1882, S. 587.

58 Anderson, *Lehrjahre*, Kap. 6 u. 7, hier S. 260; vgl. auch Isabela Mares, *From Open Secrets to Secret Voting. Democratic Electoral Reforms and Voter Autonomy*, New York 2015.

59 Langewiesche, *Moderner Staat in Deutschland*, S. 330.

nur „der Beste“) „über den Dienst im Gliede“ doch hinausgekommen. Denn der deutsche Wähler setzte es um, „ein Bürger zu sein“.

III. „Ein Bürger sein“: Deutschlands Beschwerdekultur

Der beachtliche Wahlerfolg der Opposition in Deutschland wird von heutigen Vertretern der Sonderwegsthese entweder ignoriert oder in ein pessimistisches Argument umgewandelt: Solche Erfolge hätten eine „permanente Krise“ hervorgerufen – die wiederum die Drohung eines Staatsstreiches und Deutschlands „Flucht nach vorn“ in den Krieg auslöste.⁶⁰ Auf das Kriegsargument komme ich später noch zu sprechen. An dieser Stelle will ich darauf hinweisen, dass die deutschen Wähler – weit entfernt von den „kriecherischen“, „unpolitischen“ Geschöpfen aus Mommsens, Manns und Webers (und Helmuth Plessners und Fritz Sterns)⁶¹ Vorstellungen – im Sturm die Chance ergriffen, ihre Würde geltend zu machen und massenhaft gegen ihre Brotherren und andere Missetäter zu protestieren, um Wahlen anzufechten – auch wenn die fraglichen Stimmen wenig Aussicht hatten, das Wahlergebnis zu ändern.⁶²

Zwar gab es auch in Frankreich häufig Wahlanfechtungen, aber nicht um die Wähler zu ermächtigen.⁶³ Die Beschwerden kamen meistens nicht aus der Wählerschaft, sondern vor allem vonseiten der republikanischen Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung, die ihre Macht dazu benutzte, unerwünschte Resultate für ungültig zu erklären und ihre Gegner zu eliminieren. In den Jahren 1876 bis 1877 verwarf die Kammer 77 Wahlen, 1885 noch 22: „véritables

60 Das Argument der permanenten Krise findet sich u. a. bei Volker Berghahn, *Germany and the Approach to War in 1914*, New York 1973; in den Arbeiten von John C. G. Röhl, *Kaiser, Hof und Staat. Wilhelm II. und die deutsche Politik*, München 1987, S. 119–140; ein neueres Beispiel ist Peter Winzen, *Das Kaiserreich am Abgrund*, Stuttgart 2002; sowie Frank Lorenz Müller, „Perhaps also Useful for Our Election Campaign“. The Parliamentary Impasse of the Late Wilhelmine State and the British Constitutional Crisis, 1909–1911, in: Dominik Geppert u. Robert Gerwarth (Hg.), *Wilhelmine Germany and Edwardian England. Essays on Cultural Affinity*, Oxford 2008, S. 67–87; insb. S. 69. Für meine Widerlegung (insbesondere im Hinblick auf die Staatsstreichdrohungen) siehe Anderson, *Lehrjahre*, Kap. 8, insb. S. 303–310.

61 Helmuth Plessner, *Die verspätete Nation*, Stuttgart 1959; Fritz Stern, *The Political Consequences of the Unpolitical German*, in: ders., *The Failure of Illiberalism*, New York 1972, S. 4–25.

62 Selbst Parteien, die nur an dritter Stelle standen, konnten Untersuchungen erzwingen. So prahlte Joseph von Koscielski, siehe SBDR, 15.1.1890, S. 1027; vgl. die Arbeit von Robert Arsenschek, *Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich. Zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität der Reichstagswahlen 1871–1914*, Düsseldorf 2003.

63 In Frankreich trug die Kommune die Verwaltungskosten einer Wahlanfechtung; der Kandidat trug die Verfahrenskosten. Mein Dank für diese Information geht an Yves Déloye, Sciences Po Bordeaux.

coups d'Etat parlementaires“ gegen die Opposition, meinte ein Zeitgenosse.⁶⁴ In England und in den Vereinigten Staaten hingegen gab es selten Beschwerden über dubiose Wahlresultate, weil hier Wahlen als Privatangelegenheiten behandelt wurden. Weniger als drei Prozent der rund 16.000 zwischen 1789 und 1917 abgehaltenen Wahlen für das Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten wurden angefochten. Das bedeutet nur 25 Anfechtungen mehr, als der Reichstag in seinen ersten 16 Jahren erfuhr.⁶⁵ In Großbritannien musste der unterlegene Kandidat einen Rechtsanwalt bezahlen, um ein Wahlergebnis anzufechten und selbst einen Prozess einzuleiten. Ab 1868 musste er außerdem eine Kaution von 1.000 Pfund, das Äquivalent von 20.000 Mark, aufbringen.⁶⁶ Die Gesamtkosten einer Wahl konnten damit um das Fünffache ansteigen.

In Deutschland aber hatte jeder Bürger (und nach Ansicht einiger Zeitgenossen sogar jede Bürgerin) das Recht, eine Beschwerde gegen eine Wahl einzulegen – mit Beweiserhebungen auf Kosten des entsprechenden Bundesstaates.⁶⁷ Das Resultat war eine Flut an Wahlanfechtungen und bald eine wahre Beschwerdekultur. Sieht man dort tatsächlich „eine Nation ohne alle und jede politische Erziehung [...], eine Nation, daran gewöhnt, [...] fatalistisch über sich ergehen zu lassen, was man über sie beschloss, ohne Kritik“, wie Max Weber meinte?⁶⁸

Die Bedeutung der Wahlprüfungen lag nicht in der Zahl der für nichtig erklärten Wahlen – insgesamt nur 28 im ganzen Kaiserreich. Sie lag in der Fähigkeit der geschädigten Partei, den Täter dem prüfenden Blick der Öffentlichkeit preiszugeben. Sie lag in den Debatten, die es Deutschen erlaubten, sich an dem zu messen, was sie für angemessenes Verhalten moderner Europäer hielten. Und sie lag in der Würde, die dieser Prozess dem gewöhnlichen Bürger gab. Schreinermeister Adam Schaub wusste also, dass

64 Zit. n. Lefèvre-Pontalis, *Les Élections*, S. 13. Charnay, *Les scrutins*, S. 117–120; Jones, *Politics*, S. 300 f.

65 Howard W. Allen u. Kay Warren Allen, *Vote Fraud and Data Validity*, in: Jerome M. Clubb u. a. (Hg.), *Analyzing Electoral History. A Guide to the Study of American Voter Behavior*, Beverly Hills 1981, S. 153–194, hier S. 178; Anfechtungen in Deutschland, abgeleitet von Theodor Prengel. *Beiträge zur Wahlprüfungsstatistik des deutschen Reichstages 1871–90*, in: *Annalen des deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 1892, S. 1–90.

66 Gwyn, *Democracy*, S. 83–92; William Hornby Birley, *The Parliamentary Elections Act, 1868*, London 1869, S. 31.

67 „[S]olange allgemeine Grundsätze entscheiden, muß ich der Meinung sein, daß quilibet ex populo berechtigt ist, die Wahl eines Mitgliedes dieses Hauses anzufechten. [...] Jeder im Volke hat ein Interesse, daß hier im Hause nur richtig gewählte Leute stimmen, denn wir stimmen nicht für einen bestimmten Wahlkreis, für bestimmte Wähler, wir sind Vertreter des ganzen deutschen Volkes, und darum hat das ganze deutsche Volk ein Interesse, daß nur recht gewählte Leute hier sitzen.“ SBDR, 11. 4. 1874, S. 722. Eine Bürgerin hatte 1907 einen Wahlprotest erhoben, aber der Reichstag lehnte ihn ab. Julius Hatschek, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin 1915, S. 511 f.

68 Weber, *Parlament und Regierung*, S. 307.

sein Protest 1890 weder den konservativen Sieg in seinem Wahlkreis rückgängig machen, noch seine Anstellung in der Waldarbeit wiederherstellen würde. Dennoch reichte er ihn ein, denn er wollte, dass seine Partei „doch wenigstens die Sache richtig klar“ mache „und einen schönen Vers daraus in die Zeitung“ setze „und mir einige Zeitungen“ zuschicke, „dass ich sie verbreiten kann, damit die Gesellschaft beschämt wird.“⁶⁹ Wenn eine Gesellschaft dazu fähig ist, sich zu schämen, wird die Wahlanfechtung zu einer eigenständigen politischen Waffe.

IV. Föderalismus gegen Demokratie: Deutschland und die USA

Vertreter der Sonderwegsthese würden hier entgegnen: Warum sich um Wahlen sorgen, wenn die Souveränität doch nicht beim Reichstag, sondern im Bundesrat lag, dessen Genehmigung für die nationale Gesetzgebung und für die beiden wichtigsten Befugnisse des Kaisers – Kriegserklärungen und die Auflösung des Reichstages – nötig war? Wie bei ähnlichen Organen anderer föderaler Systeme bestand der Zweck des Bundesrates (zumindest vermeintlich) darin, die einzelnen Regionen vor der potenziellen „Tyrannei der Mehrheit“ zu schützen. Demnach vertrat der Bundesrat nicht „das Volk“, sondern die 25 deutschen Staaten, deren Regierungen proportional zu ihrer Bevölkerungszahl Delegierte ernannten. Und obwohl die meisten dieser Staaten im letzten Jahrzehnt des Reiches demokratischer wurden, war das in Preußen nicht der Fall, das 16 der 58 (später 61) Sitze erhielt. Preußens Exekutive (deren Ministerpräsident mit Ausnahme von zwei Jahren auch Reichskanzler war) hing von der Unterstützung der Mehrheit im Preußischen Landtag ab, die dank des Dreiklassenwahlrechts durchgehend konservativ war. Weder Bundesrat noch Kaiser, sondern das rückständige Preußen liefert also das überzeugendste Argument derjenigen, die das Kaiserreich so dunkel zeichnen.⁷⁰

Doch das Argument, dass der Föderalismus in der Gestalt des Bundesrats preußenhörig war, hat in letzter Zeit an Überzeugungskraft verloren, nicht zuletzt durch den Nachweis, dass die kleineren Mitglieder des Bundesrats mindestens einmal die drei großen Staaten zusammen überstimmen konnten.⁷¹ Und dennoch steht außer Frage: Preußens „hegemonialer Föderalismus“, wie Hugo Preuß es nannte, setzte der „Zustimmung der Regierten“ – die

69 Bundesarchiv Lichterfelde, Schaub an SPD-Agenten Wm. Birckle [1890], R14668/1501, Bl. 236.

70 Am treffendsten: Hartmut Spenkuch, Vergleichsweise besonders? Politisches System und Strukturen Preußens als Kern des „deutschen Sonderwegs“, in: GG 29. 2003, S. 262–293.

71 Oliver F. R. Haardt, The Kaiser in the Federal State 1971–1918, in: German History 34. 2016, S. 529–554.

sich in nationalen Institutionen wie dem Reichstag manifestierte – in der Peripherie der Einzelstaaten klare Grenzen.⁷²

Das kaiserliche Deutschland war nicht das einzige Land, das aus unabhängigen Einzelstaaten hervorgegangen war und in dem später obsoletere Institutionen und Verhältnisse, die sich aus dem Zusammenschluss ergeben hatten, unverhältnismäßige Macht über den gesamten Bundesstaat ausübten. Wir finden diesen „hegemonialen Föderalismus“ auch in den Vereinigten Staaten. Und doch galten die föderalistischen USA, ebenso wie Großbritannien und Frankreich, damals als Demokratie. Der Föderalismus, der als eine Staatsform galt, in der kultureller und politischer Pluralismus innerhalb eines größeren politischen Körpers lebendig bleiben konnten, war gleichwohl in den USA von Anfang an mit einem eklatanten Demokratiedefizit verbunden: der Sklaverei, deren Erbe die gesamte vierhundertjährige Geschichte der amerikanischen Demokratie überschattet. Doch Deutschlands liberale Intellektuelle haben von wenigen Ausnahmen abgesehen dieses Thema von Anfang an übersehen oder für nicht ausschlaggebend erachtet. Und warum sollten sie auch, wenn es doch von Amerikanern selbst aus ihrer Identitätskonstruktion entfernt wurde? Wenden wir uns beispielsweise der berühmten Unabhängigkeitserklärung von 1776 zu, die jährlich als Lobgesang auf die Demokratie gefeiert wird:

Wir halten diese Wahrheiten für ausgemacht, dass alle Menschen gleich erschaffen worden, dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten begabt worden, worunter sind Leben, Freyheit und das Bestreben nach Glückseligkeit. Dass zur Versicherung dieser Rechte Regierungen unter den Menschen eingeführt worden sind, welche ihre gerechte Gewalt von der Einwilligung der Regierten herleiten.⁷³

Gleich. Frei. Einwilligung der Regierten. Doch 1860 gab es fast vier Millionen Menschen in den USA, in 16 der 36 Bundesstaaten, die gewiss „regiert“ wurden, aber nie Bürgerinnen oder Bürger sein konnten. In sechs dieser Bundesstaaten stellten die versklavten Afrikanerinnen und Afrikaner mehr als vierzig Prozent der Bevölkerung, in zwei mehr als die Hälfte.⁷⁴ Erst 1865 – fünf Jahre vor der deutschen Reichsgründung (und nach dem Tod von 620.000 jungen Männern in einem vierjährigen Bürgerkrieg) – wurde das Kaufen und Verkaufen von Menschen in den USA für illegal erklärt.

72 Zum hegemonialen Föderalismus siehe Detlef Lehnert, *Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft. Politisches Denken, öffentliches Recht und Geschichtsschreibung bei Hugo Preuß*, Baden-Baden 1998, S. 217–219.

73 Präambel, Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten, in: *Pennsylvanischer Staatsbote*, 5.7.1776, https://de.wikisource.org/wiki/Unabhngigkeitserklrung_der_Vereinigten_Staaten_von_Amerika.

74 Berechnet aus den Tabellen in: *United States, Population of the United States in 1860. Compiled from the Original Returns of the Eighth Census, under the Direction of the Secretary of the Interior by Joseph C. G. Kennedy, Superintendent of Census*, Washington, D. C. 1864, S. 595 u. S. 598.

Die amerikanische Verfassung (1787, ratifiziert 1789) erwähnte die Sklaverei nicht. Selbst heute hängt es vom Vorwissen der Leser ab, ob sie den Inhalt von Artikel I, Abschnitt 9 verstehen, in dem es heißt: „Die Einwanderung oder Hereinholung solcher Personen, deren Zulassung einer der derzeit bestehenden Staaten für angebracht hält, darf vom Kongress vor dem Jahre 1808 nicht verboten werden [...]“. Wir wissen, was das bedeutet: Der neue Kongress durfte den internationalen Sklavenhandel nicht vor Ablauf der nächsten zwei Jahrzehnte verbieten, wo die Gesetzgebung eines Einzelstaates ihn erlaubte. Und ebenso bedürfte es eines gewissen historischen Fachwissens, um zu verstehen, was die Verfassung mit dem abschließenden Teil desselben Satzes beabsichtigte: „doch kann eine solche Hereinholung mit Steuer oder Zoll von nicht mehr als zehn Dollar für jede Person belegt werden“. Die bestehende Sklaverei sollte vor Abolitionisten geschützt werden, die ihr sonst durch die Einführung eines Zolltarifes, der Sklaven zu teuer machen würde, ein Ende bereiten könnten.⁷⁵

Hier wie anderswo auch sollte die „Einwilligung der Regierten“ natürlich durch Wahlen eingeholt werden. Regiert werden alle Menschen, doch die Bundesverfassung schwieg sich darüber aus, welche Personen unter den Regierten dazu ermächtigt sein sollten, ihrer Zustimmung durch die Stimmabgabe Ausdruck zu verleihen. Ähnlich wie die deutschen Bundesstaaten, konnte jeder US-Bundesstaat das Wahlrecht und das Wahlverfahren der ihm zugehörigen Legislative bestimmen. All diese Legislativen konnten also individuelle Wahlgesetze verabschieden, um die Zahl der Wahlberechtigten klein zu halten oder sogar, wie James Retallack so schön für den Fall Sachsens während der Jahrhundertwende gezeigt hat, Demokratisierungstendenzen wieder umzukehren.⁷⁶ Und eben das taten viele der Einzelstaaten in den USA am Ende des 19. Jahrhunderts auch. Für die nationale Legislative aber, das heißt für den Reichstag, hatte das Kaiserreich ein einheitliches Wahlgesetz und Wahlverfahren,⁷⁷ während die Vereinigten Staaten bis heute für ihre nationalen Ämter keine einheitliche Regulierung haben. Präsidenten und Vizepräsidenten werden von Wahlmännern aus den verschiedenen Einzelstaaten gewählt, die zusammen den Wahlausschuss (Electoral College) bilden. Wie die Staaten diese Wahlmänner auswählen, bestimmen sie selbst, und die Regeln dafür sind noch heute uneinheitlich. Eine Volksabstimmung über die Präsidentschaft nach dem Mehrheitsprinzip wird in der Verfassung nicht erwähnt und hat, wie es Amerikanerinnen und Amerikanern in den Wahlen von 2000 und 2016

75 The Declaration of Independence and the Constitution of the United States, Washington, D.C. 2013. Die Verfassung der Vereinigten Staaten kann am einfachsten online eingesehen werden, <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>.

76 James Retallack, *Red Saxony. Election Battles and the Spectre of Democracy in Germany 1860 – 1918*, Oxford 2017.

77 „Die Einzelstaaten besitzen [...] nicht das Recht, diese reichsgesetzlich festgestellte Behördenordnung einseitig abzuändern“, Julius Hatschek, *Kommentar zum Wahlgesetz und zur Wahlordnung im deutschen Kaiserreich*, Berlin 1920, S. 269.

wieder vor Augen geführt wurde, ohnehin keine rechtlichen Konsequenzen. Das gleiche gilt für die Abgeordnetenwahl des nationalen Repräsentantenhauses.⁷⁸ Auch die Senatorenwahl blieb den einzelstaatlichen Regulierungen anheimgestellt, bis 1913 der „17. Zusatzartikel zur Verfassung“ vorschrieb, dass Senatoren durch direkte Volkswahlen gewählt werden müssen und nicht mehr von Staatslegislativen gewählt werden dürfen. Die Wahlverfahren für all diese Ämter waren und werden weiterhin von den jeweiligen Bundesstaaten selbst bestimmt.⁷⁹

Da die Verfassung damals nirgends eine Aussage darüber traf, wer als wahlberechtigt galt, durften Afroamerikaner bis 1870 auch in vielen „freien“ Bundesstaaten nicht wählen. Zwischen 1863, als die Emanzipationserklärung während des Sezessionskrieges in den elf Konföderierten Staaten verkündet wurde, und 1870, fünf Jahre nach Kriegsende, wurden sogar in Nordstaaten und Nordterritorien 15 verschiedene Gesetzesvorlagen abgelehnt, die Schwarzen das Wahlrecht gewähren sollten.⁸⁰ Erst 1870, mit dem „15. Zusatzartikel zur Verfassung“, wurde es verboten, jemandem aufgrund seiner Hautfarbe oder wegen seines einstigen Status als Sklave („previous condition of servitude“) das Wahlrecht vorzuenthalten.⁸¹

In der Praxis freilich bestand der 15. Verfassungszusatz aus leeren Worten. „Das Erstaunliche ist das Ausmaß an Gewalt, das den Zeitgenossen als akzeptabel galt“, schreibt ein Historiker San Franciscos, ein Ort an dem „white supremacy“ schon in der kalifornischen Staatsverfassung von 1850 verankert worden war, die das Wahlrecht und alle anderen Privilegien einer Staatsbürgerschaft auf weiße Männer beschränkte.⁸² In der ehemaligen Konföderation

78 Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, Fassung vom 5.5.1992, Art. I, Abschn. 4, Satz 1: „Die Legislativen jedes Bundesstaates werden die Art, Zeit und den Ort der Wahlen von Senatoren und Mitgliedern des Repräsentantenhauses entscheiden“. Art. II, Abschn. 1, Bestimmung 2 besagt dasselbe für Wahlen des Electoral College, https://de.wikisource.org/wiki/Verfassung_der_Vereinigten_Staaten_von_Amerika.

79 „Keine zwei Staaten folgten genau demselben Verfahren.“ Michael J. Dubin, *United States Congressional Elections 1788 – 1997. The Official Results of the Elections of the 1st Through 105th Congresses*, Jefferson, NC 1998, S. xiii. Ein Bundesstaat kann seine Regeln jederzeit ändern, jedoch nicht basierend auf „Rasse“, was mit dem „15. Zusatzartikel“ 1870 und dem „Voting Rights Act“ 1965 verboten wurde.

80 Steven Mintz, *Winning the Vote. A History of Voting Rights*, in: *History Now* 2004, <https://www.gilderlehrman.org/history-by-era/government-and-civics/essays/winning-vote-history-voting-rights>.

81 In den 1960er Jahren erlaubten weitere Verfassungszusätze (der 23. und 24.) den Einwohnerinnen und Einwohnern Washingtons, D.C. – überwiegend Schwarze – bei Präsidentschaftswahlen abzustimmen und verboten die Sondersteuern, die sie in manchen Bundesstaaten immer noch zahlen mussten, um wählen zu dürfen.

82 Philip Ethington, *The Public City. The Political Construction of Urban Life in San Francisco, 1850 – 1900*, Cambridge 1994, S. 31, S. 75, S. 81, S. 121 u. S. 13 – 136. Generell dazu Richter, *Moderne Wahlen*, S. 167 – 183, S. 193 – 208 u. S. 418 – 422; Manfred Berg, *Eine wilde und unordentliche Demokratie. Wahlen und Gewalt in der amerikanischen Geschichte*, in: Hedwig Richter u. Hubertus Buchstein (Hg.), *Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie*, Wiesbaden 2016, S. 123 – 140.

erreichte die Gewalt entsetzliche Ausmaße. Schon 1868 durchstreiften in New Orleans 15.000 bewaffnete Mitglieder selbsternannter „weißer Milizen“ mit „abscheulichen Verkleidungen und den grausameren Gewalttaten zugetan“ die Straßen. Sie stellten sicher, dass Afroamerikaner nicht wählten und ermordeten 2.000 Republikaner, die es versuchten. Die staatlichen Behörden waren unwillig oder unfähig, die Anarchie zu kontrollieren, eine „Schreckensherrschaft“, wie ein Zeitgenosse ausrief.⁸³ Die schönen neuen Worte in der Bundesverfassung hatten wenig mit der lokalen Herrschaft zu tun, die von den Weißen frei ausgeübt werden konnte.

Deutsche mögen sarkastisch über ihren „Herrn Staat“ gesprochen haben. Sie mögen den Polizisten, der bei jeder Wahlversammlung anwesend sein musste, verspottet, und sich gegenseitig als „staatsfromm“ verhöhnt haben. Doch im Deutschen Kaiserreich behielt der Staat das Gewaltmonopol; er beschützte also Wähler, Kandidaten und Abgeordnete, die Wahlkampf machen, ihren Stimmzettel abgeben und im Plenarsaal ihres Parlaments heftig diskutieren konnten, ohne um ihr Leben zu fürchten. Diese Sicherheit war US-amerikanischen Abgeordneten nicht gegeben, wie Senator und Abolitionist Charles Sumner herausfand, als er 1856 im Plenarsaal des Senats von einem Kongressabgeordneten aus South Carolina bewusstlos geprügelt wurde, während zwei mit Pistolen bewaffnete Kollegen des Angreifers Wache standen.⁸⁴ 1892 brach wiederum Gewalt im US-Senat aus. Der Aggressor, ein ehemaliger Gouverneur South Carolinas und für kurze Zeit Präsidentschaftskandidat, prahlte später im Senat damit, dass er Schwarze getötet habe.⁸⁵ Kein Wunder, dass der junge afroamerikanische Harvard-Student W. E. B. DuBois, der in den 1890er Jahren nach Berlin kam, um bei Gustav Schmoller und Adolf Wagner zu studieren, sich an Deutschland so liebevoll erinnerte. Hier hörte er Treitschke gegen das amerikanische Lynchen das Wort erheben und sah sich in Seminaren und im Alltag mit Freundlichkeit und Respekt behandelt. „Dies war das Land“, meinte

83 Chester H. Rowell, *A Historical and Legal Digest of all the Contested Election Cases in the House of Representatives of the United States from the First to the Fifty-Sixth Congress, 1789–1901*, Washington, D. C. 1901, S. 232, S. 241–246, S. 418–429 u. S. 526–529; Seymour u. Frary, *World Votes*, S. 259.

84 Joanne B. Freeman, *The Field of Blood. Violence in Congress and the Road to Civil War*, New York 2018. Alle drei Südstaatler blieben Helden ihrer Wahlkreise und litten nie unter strafrechtlichen Konsequenzen; dasselbe galt für gewalttätige Abgeordnete in Landtagen, sogar für den Sprecher des Landtags von Arkansas, der einen Mann zu Tode stach.

85 Stephen Kantrowicz, *Ben Tillman and the Reconstruction of White Supremacy*, Chapel Hill 2000. Eine frühere Biografie – F. B. Simkins, *Pitchfork Ben Tillman*, Baton Rouge 1945 –, deren Autor Tillmans „Handhabung der Negerfrage“ sehr milde beurteilte, wurde in der maßgebenden Fachzeitschrift für Geschichte Nordamerikas dafür angegriffen, „die Bedrohung einer Wiederbelebung der politischen Macht von Negern in der 1890ern nicht zu erkennen“. D. D. Wallace, Rezension zu: Francis Butler Simkins, *Pitchfork Ben Tillman*, South Carolinian. Baton Rouge 1944, in: *American Historical Review* 50. 1945, S. 570–571; vgl. zur Gewalt bei amerikanischen Wahlen Berg, *Eine wilde und unordentliche Demokratie*.

er, „in dem ich zum ersten Mal weiße Leute traf, die mich als Menschen behandelten“.⁸⁶

Gewalttätigkeit verschwand im amerikanischen Süden zwar nicht, aber nach Kampagnen mit dem populären Motto „white supremacy für immer“ wurden ab den 1890er Jahren von südlichen Landtagen spezielle Regulationen und Steuern verabschiedet, die Schwarze (und zuweilen auch Weiße) praktisch von den Wahlurnen vertrieben. Die Folge war eklatant: eine Einparteienherrschaft im gesamten Süden und zwar von jener Partei, die sich für einen Bürgerkrieg entschieden hatte, um die Sklaverei zu erhalten – den Demokraten.⁸⁷ Ab 1906 verschwanden im Süden kompetitive Wahlen. Kein Republikaner (die „Partei Lincolns“) wurde bis 1961 von irgendeinem der elf Staaten der ehemaligen Konföderation in den US-Senat gewählt. Zwischen 1914 (nachdem der 17. Verfassungszusatz direkte Volkswahlen des Senats gebot) und 1960 hatten 43 Prozent der demokratischen Senatskandidaten in den elf Südstaaten keinen Konkurrenten.⁸⁸

Nicht wesentlich anders sah es mit den alle zwei Jahre stattfindenden Wahlen zum Repräsentantenhaus aus. 1918 gewannen die Demokraten 101 der 104 Mandate der Südstaaten; 79 Prozent der Kandidaten blieben ohne Konkurrenz. In der Zeit zwischen 1906 und 1940 eroberten Republikaner nur in einem Jahr Kongresssitze – und dann auch nur sieben von 104; in mehr als 45 Prozent dieser 1.680 Wahlsiege der Demokraten standen ihnen keine Gegenkandidaten gegenüber.⁸⁹

Die Abwesenheit von Konkurrenz bedrückte das politische Leben im Süden im Allgemeinen. In Virginia beispielsweise gingen in den Jahren 1925 bis 1945 stets weniger als zehn Prozent der Wahlberechtigten überhaupt zur Wahl. „Unter den großen Demokratien der Welt bleiben die Südstaaten die wichtigste

86 Kenneth Barkin, W.E.B. DuBois's Love Affair with Imperial Germany, in: *German Studies Review* 28. 2005, S. 285 – 302, Zitat S. 289; ders., W.E.B. DuBois and the German Alltag 1892 – 1894, in: *Journal of African American History* 96. 2011, H. 1, S. 1 – 13.

87 Joseph H. Taylor, Populism and Negro Disfranchisement in Alabama, in: *The Journal of Negro History* 34. 1949, S. 410 – 427, White Supremacy: S. 410, S. 420 u. S. 423, „permanent home rule“: S. 412; J. Morgan Kousser, *The Shaping of Southern Politics*, New Haven 1974, Kap. 2 u. 3.

88 Als 1911 erstmals direkte Wahlen des Senats vorgeschlagen wurden, versuchte das Repräsentantenhaus dem vorgeschlagenen 17. Verfassungszusatz einen sogenannten „race rider“ beizufügen. Dies sollte sicherstellen, dass jede Änderung der Art und Weise, wie der Senat gewählt wurde, es der nationalen Regierung zugleich verbieten sollte, Rassendiskriminierung zu verhindern. Die Landesregierung sollte mit der vollständigen Kontrolle der Senatswahlen bevollmächtigt werden. Sie wurde in einer knappen Abstimmung überstimmt, <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=58>.

89 Meine Berechnungen basieren auf den Zahlen in Dubin, *Congressional Elections*, S. 366 – 395, S. 397 – 407, S. 409 – 418 u. S. 421 – 429; und auf Wikipedia-Einträgen über Senatswahlen, https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Senate_elections,_1914_and_1915 (und jedes weitere Jahr); https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_of_Representatives_elections,_1920 (und jedes weitere Jahr).

Region, in der nur ein äußerst kleiner Anteil der Bürger zur Wahl geht“, schrieb ein bekannter amerikanischer Politikwissenschaftler 1949. Er erklärte, dass „es in gewissem Sinne im Süden keine Wahlen gibt: Die Angelegenheit ist erledigt, wenn die Demokratische Partei ihre Nominierungen vornimmt“.⁹⁰ „Ein Bürger zu sein“ war etwas, das die meisten Südstaatler nicht anstrebten – oder anstreben durften.

Die elf Staaten der ehemaligen Konföderation stellten unter den amerikanischen Bundesstaaten genauso wenig eine Mehrheit dar, wie Preußens 16 Stimmen unter den fünfzig (später 61) Stimmen des Bundesrates. Aber so wie Preußens Demokratiedefizite auf das gesamte Reich Auswirkungen hatten, spielte auch der rückständige Süden eine entscheidende Rolle in der nationalen Politik Amerikas. Wieso? Teilweise deshalb, weil im Kongress der Vorsitz von Ausschüssen seit 1910 nach dem Senioritätsprinzip verteilt wurde. Das gab Mitgliedern, die ihre Mandate jahrelang ohne Konkurrenz behielten, einen großen Vorteil. Bis in die 1950er Jahre leiteten die Abgeordneten der ehemaligen Konföderierten Staaten etwa sechzig Prozent der Ausschüsse, obwohl nur etwa zwanzig Prozent der amerikanischen Bevölkerung in dieser Region wohnten. Von dieser Position aus konnten sie als *gate keeper* kontrollieren, welche Maßnahmen den Plenarsaal des Kongresses erreichten – eine effektive Vetogewalt über nationale Gesetzgebung. Die geballte Macht des Südens spiegelt sich auch in der Tatsache, dass es ihnen (mit der Ausnahme von vier Jahren) zwischen 1930 und 1960 stets gelang, jemanden aus ihren Reihen zum Sprecher des Repräsentantenhauses zu wählen (und somit an die zweite Position in der Nachfolge des Präsidenten im Todes- oder Untauglichkeitsfall). Die immense Macht des Sprechers, sowohl informell als auch formell, schloss die Entscheidungsbefugnis ein, Ausschusszuweisungen unter den Mitgliedern zu verteilen, wobei die zentralen Ausschüsse gerne als Belohnung für Wohlverhalten verwendet wurden.

Im Senat, dessen Zustimmung für alle präsidentialen Berufungen, einschließlich der von Bundesrichtern, erforderlich war, bedeutete der Brauch der *senatorial courtesy*, dass der Senat nur selten die Ernennung eines Bundesrichters genehmigte, **wenn dieser aus einem Bundesstaat stammte**, dessen eigener Senator dagegen plädierte. So konnten Senatoren aus den Südstaaten jeden unbequemen Bundesrichter fernhalten, der auf Grundlage der Verfassung oder eines Bundesgesetzes die „white supremacy“-Gesetze seines Bundestaates aufheben könnte.⁹¹

NOT what I wrote. I wrote "Zu einer Richterbank in einem Bundesstaat"...

The candidate didn't necessarily come FROM the state to whose court he was being appointed. But the Senator FROM that state could veto him, and thus protect White Supremacy from being challenged in the courts.

90 V. O. Key, *Southern Politics in State and Nation*, New York 1949, S. 20, Zitate: S. 489 u. S. 491.

91 *Senatorial courtesy*, nun als der *blue slip* bezeichnet, gibt es immer noch, obwohl der Republikanische Parteiführer des Senats vor Kurzem ihr Ende gefordert hat. O. A., As G.O.P. Moves to Fill Courts, McConnell Takes Aim at an Enduring Hurdle, in: *New York Times*, 13. 9. 2017.

Über ein Jahrhundert lang übte der Süden auch direkten Einfluss auf die Exekutive aus. Dank einer Regel, die 1832 von der Demokratischen Partei verabschiedet wurde und es erforderlich machte, dass ihre Kandidaten mindestens zwei Drittel der Stimmen auf ihrem Nominierungsparteitag gewannen, erfreuten sich die Südstaaten auch eines Vetorechts über den Präsidentschaftskandidaten der Demokratischen Partei.⁹² Die unmittelbare Auswirkung dieser Regel bedeutete, dass sich kein potenzieller demokratischer Präsidentschaftskandidat gegen die Interessen der Sklavenhalter positionieren konnte. Nach dem Sezessionskrieg erlaubte diese Regel dem Süden, jeden, der zu sehr darauf erpicht war, Afroamerikanerinnen und Afroamerikanern Rechtsgleichheit zu gewähren, als demokratischen Präsidentschaftskandidaten zu verhindern und jede Gesetzgebung, die irgendwelche Regulierungen für die „white supremacy“ in den Südstaaten schwächen würde, aus dem demokratischen Programm zu verbannen. So blieben etwa Rassendiskriminierung bei Wohnverhältnissen und Wahlen bis in die 1960er Jahre ebenso unangefochten wie Gesetze, die Rassentrennung an den Schulen, an Arbeitsplätzen, in Bussen und Restaurants, in Kinos und Sanitäreinrichtungen verlangten; auch die Gesetze gegen „Rassenmischung“ behielten in den Südstaaten Bestand. Es sollte daher nicht überraschen, dass der Demokrat Woodrow Wilson Segregation in staatlichen Arbeitsplätzen einführt, und dass der Demokrat Franklin D. Roosevelt sich weigerte, Gesetze gegen das Lynchen zu unterstützen.⁹³

My text said
Mischehe/
Rassenmischung.
It was a ban on
marriage, not
sexual intercourse,
and it was
enforced.

Freilich haben die Meinungsunterschiede über die „white supremacy“ bis Mitte des 20. Jahrhunderts die kollegialen Beziehungen in den Kammern des Kongresses nicht gestört, im Gegensatz zu den Differenzen über die Sklaverei, die, wie gesagt, 1856 einen südstaatlichen Kongressabgeordneten dazu verleiteten, einen Senator aus Massachusetts bewusstlos zu schlagen. Amerikanische Gesetzgeber strebten nun die gleiche Kollegialität an, für die Gesetzgeber in Großbritannien und in der „République des Camarades“ berühmt waren.⁹⁴ Institutionen entwickeln ihre eigenen korporativen Identitäten, mit zivilen Kulturen, die es ihnen erlauben zu funktionieren. Auch in Deutschland hielt Bismarck Bierabende ab, auf denen er sich höflich mit seinen Gegenspielern im Reichstag unterhielt.⁹⁵ Zur Jahrhundertwende war diese Höflichkeit über Parteigrenzen hinweg gewachsen, erhielt sich auch während des Krieges und erlaubte es den deutschen Abgeordneten sogar, wie Thomas Mergel gezeigt hat, bis 1930 durch die Krisen der Weimarer Republik

92 Zum Senioritätssystem siehe James W. Ely u.a. (Hg.), *The New Encyclopedia of Southern Culture*, Bd. 10: Law and Politics, Chapel Hill 2008, S. 227.

93 Joseph Crespino, *The South since 1877*, in: Michael Kazan u.a. (Hg.), *The Concise Princeton Encyclopedia of American Political History*, Princeton 2011, S. 517 f.

94 Searle, *Corruption*, S. 127 u. S. 189; Bernard de Jouvenel, *La République des Camarades*, Paris 1914.

95 Heinrich von Poschinger, *Fürst Bismarck und die Parlamentarier*, Bd. 1: Die Tischgespräche des Reichskanzlers, Breslau 1894, S. 7–23.

„weiter[zu]wursteln“.⁹⁶ In den Vereinigten Staaten jedoch setzte gute Kame-radschaft eine institutionelle Kultur voraus, die gewillt war, bestimmte Themen und Teile der Bevölkerung fast vollkommen auszuschließen. 2005 entschuldigte sich der Senat endlich gegenüber den Afroamerikanern für seine seit 1900 währende Weigerung, Gesetze gegen das Lynchen zu verabschieden – „nach 200 Versuchen und über sieben Präsidentschaften hinweg“.⁹⁷ Der deutsche Föderalismus, verkörpert im Bundesrat und im per Dreiklassenwahlrecht gewählten Preußischen Landtag, war sicher ein Hindernis auf Deutschlands Weg zu einer reifen Demokratie. Doch diese Hindernisse fielen ab Ende 1918 weg. Die Demokratieblockaden jedoch, die der amerikanische Föderalismus setzte, blieben durch das 20. Jahrhundert und darüber hinaus bestehen. Die Zweidrittelhürde für demokratische Präsidentschaftskandidaten wurde erst 1936 auf dem demokratischen Nominierungsparteitag abgeschafft. Bundesstaatsgesetze gegen die „Rassenmischung“, also „Mischehen“ zwischen Schwarzen und Weißen, wurden erst 1967 vom Obersten Bundesgericht, nicht vom Kongress, für verfassungswidrig erklärt, doch in manchen Bundesstaaten wurden diese Gesetze erst Jahrzehnte später aus den Büchern gestrichen. Der „Voting Rights Act“ von 1965 beschränkte dann das Recht eines Bundesstaates, seine eigene Wahlordnung festzulegen – aber nur für den Fall, dass die Ordnung absichtlich Schwarze diskriminiere. Seit 2002 allerdings haben ihn die Gesetzgeber in 33 Bundesstaaten mit neuen Regulationen umgangen, vordergründig um Wahlbetrug zu verhindern, tatsächlich jedoch um Minderheitswähler abzuschrecken. Richter haben zunehmend entschieden, dass diese Gesetze auf Afroamerikaner und *Native Americans* abzielen. Doch bis ihre Entscheidungen von einem höheren Gerichtshof bestätigt wurden, blieben diese Gesetze in Kraft. Mittlerweile glauben viele Statistiker, dass diese neuen Wahlgesetze das Ergebnis der Präsidentschaftswahl von 2016 entschieden haben.⁹⁸ Es ist immer noch nicht leicht, ein Bürger der Vereinigten Staaten zu sein.

96 Siehe Anderson, *Lehrjahre*, S. 474 – 476; Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 2002; vgl. jedoch James J. Sheehan, *Political Leadership in the German Reichstag, 1871 – 1918*, in: *American Historical Review* 74. 1968, S. 511 – 528, hier S. 526. Wie aber Mergel und auch Searle argumentierten, und wie neuere Entwicklungen in Ländern der EU und in den USA gezeigt haben, kann Einverständnis innerhalb eines Parlaments über Parteigrenzen hinweg die Legitimität des Parlaments in den Augen einer unzufriedenen Öffentlichkeit untergraben.

97 Aber 20 der 100 Senatsmitglieder unterstützten die Resolution nicht. Avis Thomas-Lester, *A Senate Apology for History of Lynching*, in: *Washington Post*, 14. 6. 2005; Susan K. Smith, *The Evil of Lynching, Exposed*, in: *Huffington Post*, 17. 10. 2016.

98 Ari Berman, *Wisconsin's Voter-ID Law Suppressed 200.000 Votes in 2016 (Trump Won by 22.748)*, in: *The Nation*, 9. 5. 2017, <https://www.thenation.com/article/wisconsins-voter-id-law-suppressed-200000-votes-trump-won-by-23000/>.

V. Parlamentarische Kontrolle über das Militär?

In vergleichender Perspektive zeigen die Regeln und Gebräuche des Deutschen Kaiserreichs viele demokratische Stärken: ein egalitäres Wahlrecht, die Leichtigkeit des Wählens und die relative Erschwinglichkeit einer Kandidatur, der Enthusiasmus der deutschen Wähler (die Wahlbeteiligung erreichte 1907 und 1912 fast 85 Prozent) und ihre mutigen Wahlanfechtungen, ihre Forderung nach Debatten in Wahlversammlungen und der Erfolg der Opposition, Sitze zu gewinnen, die Fähigkeit des Reichstags, die „Umsturzvorlage“ (1895) und die „Zuchthausvorlage“ (1899) der Regierung zu verhindern, und schlussendlich sein Erfolg, den Bundesrat im Frühjahr 1906 zu zwingen, den Diäten für Mitglieder des Reichstags zuzustimmen. Dennoch argumentieren Historikerinnen und Historiker nach wie vor, dass das Kaiserreich politisch zurückgeblieben sei, da ihm der ultimative Ausdruck der Zustimmung der Regierten gefehlt habe – parlamentarische Souveränität.⁹⁹ Und vor allem habe es ihm an der Souveränität gewählter Bürger über das Militär gemangelt, denn nur das Militär könne Gesetze und Freiheiten, die demokratische Bürger so wertschätzen, schützen.

Aber um zu einem angemessenen Urteil zu kommen, müssen wir auch hier die Realität von Deutschlands westlichen Nachbarn in Betracht ziehen. In Frankreich etwa, wo das Parlament klar souverän war, war die Armee in der Lage, in dem skandalösen Fall des Kapitäns Alfred Dreyfus ungehemmte Macht auszuüben, wozu auch die vorsätzliche Rechtsbehinderung gehörte, als gegensätzliche Beweise auftauchten. Als sich einige Abgeordnete einschalteten, war Dreyfus bereits seit fünf Jahren auf der Teufelsinsel. Selbst nach der Begnadigung durch den französischen Präsidenten hielt die Armee an Dreyfus' Schuld fest und legitimierte damit die Vorurteile von Anti-Dreyfusarden und von Antisemiten.

Was Großbritannien in der Vorkriegszeit angeht, so stand der Souveränitätsanspruch des Unterhauses in eben dieser Zeit auf eher wackeligem Grund.

99 Siehe die scharfsinnigen Bemerkungen von Richter zu diesem Thema, dies., *Moderne Wahlen*, S. 29 f. Zu jüngeren Vertretern einer Sonderwegsthese lassen sich zählen: Spenkuch, *Vergleichsweise besonders?*; Christoph Schönberger, *Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich*, in: HZ 272, 2001, S. 623–666. Schönberger thematisiert die Sonderwegsfrage nicht explizit. Aber sein Argument, dass demokratische Entwicklungen um die Jahrhundertwende die Entstehung einer eventuellen parlamentarischen Regierung im Kaiserreich erschwert hätten, stützt ein eher düsteres Bild der deutschen Zukunft, und die Autoritäten, die er zur Unterstützung seiner Ansicht heranzieht, stehen dem Sonderweg-Standpunkt nahe: Max Weber, Hugo Preuß, Helmuth Plessner und Emil Lederer über die Macht von Interessengruppen, Peter Molt über die Unzulänglichkeiten des Reichstags, M. Rainer Lepsius über starre Subkulturen, Hans Rosenberg zum „politische[n] Massenmarkt“. Vor allem relativiert er die zunehmende Demokratisierung, die er in gewisser Weise zugibt, durch seine Definition von Demokratie als „Beteiligung“ – ohne jeglichen Hauch Volkssouveränität.

Gegen Gesetze, die von seinen Mehrheiten verabschiedet wurden, konnte vom House of Lords ein Veto eingelegt werden; und das kam tatsächlich vor, am strittigsten wohl 1909 bei der Frage des Staatshaushalts. Hier herrschte ein Oberhaus, dessen Mitglieder mit wenigen Ausnahmen ihre Sitze und Titel erbten und das die legendäre „Macht des Geldbeutels“, das eigentliche Fundament der Souveränität, vom Unterhaus an sich riss. Nach einer zweijährigen Verfassungskrise wurde das Vetorecht der Lords 1911 eingeschränkt, also nur sieben Jahre vor der Abschaffung des Bundesrats und Preußens Dreiklassenwahlrechts. Können wir wirklich auf Grundlage von sieben Jahren ein Argument für deutsche Rückständigkeit aufbauen?

Doch sogar 1911 wurde das Veto der Lords nicht gänzlich abgeschafft. Es wurde lediglich auf zwei Jahre beschränkt, während derer der Gesetzesentwurf dreimal ohne Änderung wieder verabschiedet werden musste.¹⁰⁰ Die Potenz sogar dieses „Rest-Vetos“ (*suspensory veto*) hatte weiterhin schicksalhafte Konsequenzen. Denn in den Jahren vor dem Krieg kam es dreimal vor, dass die Mehrheit im Unterhaus ein Gesetz über *Irish Home Rule* verabschiedete, das ein für die Innenpolitik zuständiges irisches Parlament vorsah. Die Lords legten dreimal ein Veto ein. Erst im Mai 1914, als ihr Veto seine zweijährige Obergrenze erreicht hatte, konnte das Unterhaus das Gesetz zum König schicken. Würde er es unterzeichnen, fragte man sich. Vermutlich. Doch sicher konnte niemand sein – und das ist wichtig für unsere Einschätzung der Parlamentsbefugnisse.

Wenn die Unfähigkeit der liberalen Regierung, *Irish Home Rule* umzusetzen, Zweifel an der absoluten Souveränität der parlamentarischen Mehrheit des Unterhauses nahelegt, so untergräbt sie auch den gängigen Kontrast zwischen Großbritannien und Deutschland hinsichtlich bürgerlicher Autorität. Denn der Grund, weshalb der Gesetzesentwurf so lange brauchte, um dem König vorgelegt zu werden, lag nicht zuletzt darin, dass das Kriegsministerium die Agitation der konservativen Oppositionspartei gegen *Home Rule* unterstützte. Zwei Jahre lang waren die Protestanten in Nordirland von den Tories ermutigt worden, eine provisorische Regierung aufzubauen, Kontrolle der Banken und Eisenbahnen zu ergreifen, und „mit allen nötigen Mitteln“ Widerstand gegen *Home Rule* zu leisten. Der Director of Military Operations, General Sir Henry Wilson, stellte klar, dass er sich weigern würde, den Soldaten zu befehlen, die *Home Rule* durchzusetzen. Nach Ansicht des Generals war das liberale Kabinett ein Haufen „dreckige[r], ahnungsloser Köter“ und die Vorstellung, dass Zivilisten über die Armee Autorität haben sollten, war „in der Theorie

100 Alfred P. Dennis, *The Parliament Act of 1911*, in: *American Political Science Review* 6. 1912, S. 194–215; ders., *The Parliament Act of 1911*, II, in: *American Political Science Review* 6. 1912, S. 386–408, hier, S. 392 u. S. 395. Geldrechnungen konnten jedoch nur durch das Veto der Lords um einen Monat verzögert werden. Die deutschen Zeitungen berichteten über die andauernde Verfassungskrise nicht ohne ein Stück Selbstgefälligkeit: Müller, *Perhaps also Useful*, S. 86.

tückisch und in der Praxis hoffnungslos“. Im Falle eines solchen Befehls werde er den nördlichen Protestanten beistehen. Mittlerweile wurden Waffen nach Nordirland geschmuggelt und eine Miliz warb 100.000 Männer an. Der kommandierende General in Ulster, Sir Arthur Paget, erhielt im März 1914 von der Regierung die Anweisung, militärisch gegen Ulster vorzugehen. Er antwortete mit einer kaum verhohlenen Drohung: Wenn er irgendeinen Versuch unternehmen würde, um Ulster unter Kontrolle zu bringen, werde „das Land bis Samstag in Flammen stehen“. Anstatt *Home Rule* gegenüber den nordirischen Protestanten durchzusetzen, drohten Dutzende, zum Teil hochrangige Offiziere damit, den Dienst zu quittieren – offensichtlich erfolgreich. Der Premierminister befürchtete einen Bürgerkrieg.¹⁰¹

Den Verfassungskonflikt zwischen der Souveränität des Parlaments und der Tory-Partei, die sich für die Interessen der Großgrundbesitzer, der Armee und der Protestanten aus Ulster einsetzte, verlor das Parlament. Ich frage mich, ob Historikerinnen und Historiker, die die Geschehnisse in Zabern als Beweis für ihre düstere Einschätzung hinsichtlich der Entwicklung Deutschlands heranziehen, diese Probleme auf der anderen Seite des Kanals zur Kenntnis nehmen. Zwar hat der König *Home Rule* schließlich unterzeichnet – im September 1914. Aber am selben Tag unterzeichnete er einen „Suspensory Act“, der den Vollzug auf die Zeit nach dem Ende des nun tobenden Weltkriegs hinausschob. Bis dahin, Ende 1918, war *Home Rule* hinfällig geworden. Die moderate irische Partei war in Misskredit geraten und die radikalere Sinn Féin begann ihren vierjährigen Krieg gegen Großbritannien. Die Gewalt innerhalb Irlands – erst gegen Großbritannien und dann gegeneinander – setzte sich mit Unterbrechungen für den Rest des Jahrhunderts fort, bis zum Karfreitagsabkommen im Jahr 1998.

VI. Die Ultima Ratio des Sonderwegsarguments: Parlamentarische Regierung und der Erste Weltkrieg

Schlussendlich neigen Sonderwegsargumente zumindest in den Köpfen von Historikern dazu, am Ende anzufangen: mit der Machtergreifung, dem Holocaust oder, in jüngerer Zeit, mit dem Genozid an den Herero – und dann sucht man nach Erklärungen. Das Ende, mit dem viele, vielleicht sogar die meisten, Sonderwegsargumente begonnen haben, ist jedoch der August 1914, mit der deutschen Kriegsschuld.

101 George Dangerfield, *The Strange Death of Liberal England* [1935], New York 1961, S. 112 u. S. 133–138; Christopher Clark, *Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog*, München 2013, S. 222 u. S. 294. Paget zit. n. Richard Holmes, *The Little Field Marshal. A Life of Sir John French*, London 2004, S. 167. Die Debatte über die Irische Gesetzesvorlage, 23.3.1914, in den Hansard Columns, S. 72–139, ist aufschlussreich, http://hansard.millbanksystems.com/commons/1914/mar/23/motion-for-ad-journment#column_82.

Es wird wohl niemals Einigkeit über die „richtige“ Verteilung von Verantwortung für diese Katastrophe geben. Mir persönlich erscheint Christopher Clarks Schwerpunkt auf Serbiens expansionistischen Vorhaben gegenüber Österreich aufschlussreich. Die Balkankriege 1912–1913 haben, nach Clark, die Beziehungen

unter den größeren und kleineren Mächten auf eine hochbrisante Weise neu ausgerichtet. [...] Eine Konsequenz war die Balkanisierung des französisch-russischen Bündnisses. Frankreich und Russland konstruierten [...] aus verschiedenen Gründen eine geopolitische Zündschnur entlang der österreichisch-serbischen Grenze. [...] [Sie] verknüpften auf diese Weise die Schicksale zweier Großmächte in einer extrem asymmetrischen Weise mit dem ungewissen Los eines unruhigen und von Zeit zu Zeit zur Gewalt neigenden Staates.¹⁰²

Arnold Suppan hat schwerwiegende Konsequenzen aus dieser Analyse gezogen: „Noch deutlicher gesagt: Russland und Frankreich waren bereit, einen österreichisch-serbischen Streit für einen großen Krieg gegen den Zweibund zu nutzen – und Großbritannien war bereit, als Dritter im Bunde voll mitzugehen.“¹⁰³

Should be:
Supan

Aber wo auch immer man die Hauptverantwortung sieht, die relevante Demokratiefrage ist folgende: Gibt es irgendeinen Grund anzunehmen, dass der Welt der Krieg von 1914 erspart geblieben wäre, wenn der Reichstag so viel Macht wie das britische Unterhaus gehabt hätte? Ich denke nicht. Am 29. Juli, als Sir Edward Grey mit dem liberalen Kabinett um die Erlaubnis rang, im Falle eines deutschen Angriffs auf Frankreich Truppen in den Krieg zu schicken, verweigerte „eine überwältigende Mehrheit“ ihre Zustimmung – sogar falls Deutschland durch Belgien einfallen sollte. In einem zwanzigköpfigen Kabinett fand Grey nur drei Unterstützer: Herbert Asquith, Winston Churchill, Richard Viscount Haldane.¹⁰⁴ Zwei Tage und viele Diskussionen später blieb das Resultat dasselbe: Das liberale Kabinett sah keinen Grund, warum Großbritannien sich in eine Streitigkeit auf dem Balkan einmischen sollte.¹⁰⁵ Fazit: Das Kabinett entschied sich zu keinem

102 Clark, *Die Schlafwandler*, S. 713 f.

103 Ich danke Arnold Suppan, der mich in seinen zwei Besprechungen über die „Schlafwandler“ auf diesen Punkt aufmerksam gemacht hat, siehe Arnold Suppan, *Die Kriegstreiber oder die Entfesselung des Ersten Weltkriegs*, in: *Mitteilungen für Österreichische Geschichtsforschung* 123. 2015, S. 133–142; ders., Rezension zu: Clark, *Die Schlafwandler*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. 5. 2014, S. 27.

104 Clark, *Die Schlafwandler*, S. 493 f. Keith Wilson meint, dass *nur* Asquith und Churchill Grey unterstützten. Keith Wilson, *Britain*, in: ders. (Hg.), *Decisions for War, 1914*, New York 1995, S. 189. Niall Ferguson geht weiter und gibt an, dass am 31. 7. nur zwei Mitglieder des Kabinetts für die Intervention waren, nämlich Churchill und Grey. Sogar am 1. 8. waren es nur fünf, wie Herbert Samuel schätzt. Niall Ferguson, *The Pity of War. Explaining World War I*, New York 1999, S. 160.

105 Vor allem seitens Russlands! Trotzdem mobilisierte Churchill nach Greys Rede im Unterhaus am Nachmittag des 3. 8. die Flotte. Wilson, *Britain*, S. 88 f.

No. It's
Supan

Zeitpunkt dazu, in den Krieg zu ziehen.¹⁰⁶ Seine einzige Entscheidung war zu schweigen, als es sich mit Greys Rücktrittsdrohung konfrontiert sah – um so nicht die Macht den Tories zu übergeben. War die britische Kriegserklärung also eine demokratische Entscheidung? Da das Haus von der Mehrheitsmeinung im Kabinett nichts wusste, kann man es kaum als parlamentarische Entscheidung ansehen.¹⁰⁷

Hätte Deutschland den Schlieffen-Plan in Gang gesetzt, wenn der Reichstag souverän gewesen wäre? Vielleicht nicht. Aber wir haben keine Beweise dafür, dass Demokratien bessere strategische Entscheidungen treffen als andere Regierungsformen; für jeden Schlieffen-Plan gibt es einen Plan XVII (1914), einen Fall von Singapur (1942) und eine Invasion des Irak (2003).¹⁰⁸

Was ist die „Metrik“, die den Grad der Demokratie messen würde? Demokratisch ist ein flüchtiges Konzept, sowohl beschreibend als auch normativ. Deswegen können Argumente über Demokratiedefizite niemals aufgelöst werden. Demokratie ist ein Bündel an Ideen, das unser Streben nach Gleichheit, Gerechtigkeit, einen Anteil an der Macht und vieles anderes enthält. Wir benutzen dieselben Wörter für diese Bestrebungen, doch jeder von uns versteht unter dem Inhalt dieser Wörter etwas anderes. Deshalb ist die Sehnsucht nach Demokratie eine Sehnsucht, die keine Regierung und keine Gesellschaft jemals ganz stillen kann, zumindest nicht in absehbarer Zeit. Darum werden wir immer nach einem Demokratiedefizit suchen, um zu erklären, warum unser politisches Leben unbefriedigend ist, besonders dann, wenn Dinge schief gehen. Sehr vieles ging nach 1914 schief in Deutschland, aber nicht, weil das Kaiserreich mit einem besonderen Demokratiedefizit

106 „Die Maßnahmen, die aus der Anglo-Französischen Entente ein funktionierendes Bündnis machten, waren keine Kabinettsentscheidungen. Der Zusammenhalt der Flotte, ihre Entsendung zu den Kriegsschauplätzen, die Durchführung von Marinavorkehrungen auf dem Ärmelkanal und nicht zuletzt die Entsendung des größten Teils des Expeditionskorps waren genauso wenig Kabinettsentscheidungen wie der Entwurf und die Entsendung des Ultimatums an Deutschland, die Invasion Belgiens innerhalb von 24 Stunden zu stoppen, das von Grey und Asquith nach Greys Rede vor dem Unterhaus am 3.8. gestellt wurde.“ So also sah das Verhalten der liberalen Imperialisten im Kabinett aus, für sie hatte der Bestand der Entente absolute Priorität. Wilson, Britain, S. 201 f.

107 Ferguson, Pity, S. 164 – 166.

108 Politikwissenschaftler haben vor kurzem beträchtlichen Forschungsaufwand in diese Frage gesteckt und die althergebrachte Annahme, dass es wahrscheinlicher ist, dass Demokratien Kriege gewinnen als Nichtdemokratien, geschwächt. Sie haben die Ansicht, dass „Demokratien nicht gegeneinander in den Krieg ziehen“ auch infrage gestellt. Ido Oren, The Subjectivity of the „Democratic“ Peace. Changing US Perceptions of Imperial Germany, in: International Security 20. 1995, H. 2, S. 147 – 184; Michael C. Desch, Democracies & Victory. Why Regime Type Hardly Matters, in: International Security 27. 2002, H. 2, S. 5 – 47.

belastet war, oder weil es für Deutsche unmöglich war, „ein Bürger zu sein“.

Prof. Dr. Margaret Lavinia Anderson, University of California, Berkeley,
Department of History, 3229 Dwinelle Hall, Berkeley, CA 947201 – 2550, USA
E-Mail: mlavinia@berkeley.edu