

Der Reichstag im Kaiserreich

Der Reichstag war zwar nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht (das jedoch nur den Männern zustand) zustande gekommen, hatte auch das Haushaltsrecht, war darüber hinaus aber in seiner **Wirksamkeit** sehr **eingeschränkt**. Das zeigt sich vor allem in folgenden beiden Punkten:

- Beschlüsse des Reichstags (**Gesetze** und Reichshaushalt) bedurften der Zustimmung des Bundesrats und wurden erst damit bindende Gesetze.
- Der **Reichskanzler** wurde vom Kaiser ernannt und war nur gegenüber diesem verantwortlich, die Staatssekretäre (Minister) wurden von ihm ernannt. Weder er noch die Minister waren von einer Zustimmung des Reichstags abhängig und konnten daher auch vom Reichstag nicht gestürzt werden.

Die starke Stellung des Reichskanzlers äußert sich auch darin, dass er den Vorsitz im **Bundesrat**, dem wichtigsten der Organe des Reiches, führte. Die 58 Vertreter des Bundesrats wurden von den Regierungen entsandt und waren weisungsgebunden. Nur der Bundesrat hatte das Recht, Gesetzesvorschläge dem Reichstag zuzuleiten.

Wichtig für die Einschätzung der Rolle des Reichstags ist auch das Verhältnis der **Reichstags-Mehrheit** zum Staat und zu Bismarcks Regierung. Die sich 1866 von der Fortschrittspartei abgespaltete „**Nationalliberale Partei**“ suchte den Ausgleich mit dem politisch erfolgreichen Bismarck. Sie war eine Partei des Großbürgertums und verband die Idee des liberalen Rechtsstaats, der die bürgerlichen Freiheiten sicherte, mit der des nationalen Machtstaates, der die Freiheiten erst ermöglichte. Diese Haltung, die nicht auf einen Konflikt mit dem monarchischen Staat um die Verfassungsrechte hinsteuerte, war auch bei der Sozialdemokratischen Partei („Revisionismus“) und überhaupt bei der Mehrheit der Bürgerschaft vorhanden („**obrigkeitliche Grundhaltung**“).

Die Reichsverfassung blieb übrigens bis zum Oktober 1918 in dieser Form in Kraft, bis die Oberste Heeresleitung kurz vor Ende des Krieges eine parlamentarische Verantwortung des Reichskanzlers dekretierte („Parlamentarisierungs-Erlass“, „Oktoberverfassung“).

Machtlosigkeit des Parlaments? – Exekutive und Legislative in der Reichsverfassung von 1871

Maßgeblich für die Einschätzung der **Machtlosigkeit des Parlaments** ist, wie Weber sagt, der Umfang seiner Entscheidungskompetenz. Diese war nach dem Text der Verfassung zwar inhaltlich festgelegt, dem Bundesrat blieb aber in der Gesetzgebung nach Art. 7 Satz 1 („*Der Bundesrat beschließt über ... die [vom Reichstag] gefassten Beschlüsse*“) das letzte Wort und damit ein weit höheres politisches Gewicht.

Ausschlaggebend für diese Kompetenzverteilung ist die grundsätzliche Struktur der Verfassung. **Souverän** des Staates war nicht das Volk, sondern der Bund der 22 Monarchen und der Senate der 3 freien Städte, die durch gemeinsamen Vertrag den Staat gebildet hatten. Die Einzelstaaten waren über den Bundesrat, in den sie gemäß ihrer Größe weisungsgebundene Vertreter schickten, an der Regierung des Reichs beteiligt. Insofern war der Bundesrat ebenso ein Organ der Exekutive wie der Kaiser selbst; der Bundesrat hatte a-

ber weitgehende legislative Funktionen, die es dem Reichstag (einem Organ der Massendemokratie) unmöglich machten, sein Votum zu überstimmen (Art. 5: „Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.“).

Die Verfassung sah nicht vor, dass vom Reichstag **Gesetzesinitiativen** ausgingen. Nach Art. 16 wurden „die erforderlichen Vorlagen ... nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht“. Der Reichstag hatte also nur über den Inhalt dieser Vorlagen zu beraten.

Der **Reichskanzler** wurde nach Art. 15 vom Kaiser „ernannt“, in der Verfassungswirklichkeit wurde er von ihm berufen und entlassen, ohne dass der Reichstag beteiligt gewesen wäre. Diese Konstruktion, ebenfalls aus der Tradition des monarchischen Verfassungsstaats des 19. Jahrhunderts erwachsen, nötigte einerseits die Parteien des Reichstags nicht zu einer auf längerfristige Zusammenarbeit angelegte Kompromisshaltung. Sie erlaubte es andererseits auch dem Kanzler, ohne auf Parteikonstellationen und „Regierung“-Mehrheiten achten zu müssen, sich die für einzelne Vorhaben notwendigen Mehrheiten zusammenzusuchen, sogar dem Parlament mit seiner Auflösung zu drohen, wenn es seine Politik nicht mittragen wollte. Das hatte zur Folge, dass die Reichstagsparteien in ihren jeweiligen **Klientel-Interessen** verhaftet blieben und keine Anlass sahen, die Kompromisshaltung zu entwickeln, die zur Gestaltung zukunftsorientierter Politik notwendig gewesen wäre.

Zur untergeordneten Stellung des Reichstags wäre noch drauf hinzuweisen, dass völkerrechtliche Verträge nur in bestimmten Fällen an seinen Zustimmung gebunden, dass aber vor allem Bündnis- oder Friedensverträge allein Sache des Kaisers und des Bundesrats waren.

Insgesamt ergibt sich für das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive das Bild einer „**unvollständigen Demokratie**“, da die Legislative in ihren Kompetenzen eindeutig in Nachteil war. Die Verfassung von 1871 steht insofern deutlich in der Tradition der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts, die der Volksvertretung einzelne, klar umgrenzte Bereiche überließ, statt ihr die Rolle des Entscheidungsträgers zuzuweisen. Dies hat seine Ursache in der Entstehungsgeschichte des Reiches als Einigung „von oben“.