

Universität Wien  
Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät

**13. Gerald Stourzh-Vorlesung**  
**zur Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie 2022**

*Ute Daniel*  
Technische Universität Braunschweig

**Demokratiegeschichte „von oben“ oder:  
Wie war Regieren um 1900 möglich?**

gehalten am 4. Mai 2022

Für die Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät herausgegeben  
von Thomas Angerer, Birgitta Bader-Zaar und Margarete Grandner

Die Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie ist ein wichtiges Anliegen der Historisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Emer. Univ.-Prof. Dr. DDr. h.c. Gerald Stourzh, einer der führenden Experten auf diesem Gebiet, hat sie hier in Forschung und Lehre verankert und international wichtige Impulse gesetzt. In den jährlichen Gerald Stourzh-Vorlesungen zur Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie stellen prominente Forscher oder Forscherinnen neue Ansätze und Ergebnisse zur Diskussion. Die Vorträge werden in einer eigenen Reihe im Internetportal der Historisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät veröffentlicht.

(<http://www.univie.ac.at/gerald-stourzh-vorlesungen>)

## **Abstract**

*The history of democracy has often been related through events that produced democratizing effects. Above all, expansions of the right to vote are emphasized in these narratives as preliminary stages to today's democracy. Extensions of electoral law certainly are important parts of a history of democracy. However, what were the effects that emanated from them in their respective times? The lecture explores this question via the examples of the German Empire and the United Kingdom around 1900. If contemporary perceptions of political actors and commentators are to be taken seriously, the consequences of electoral expansions were perceived in both countries within the context of changes in the respective political systems that alarmed contemporaries – although not necessarily for the reasons one would expect today.*

## **Einführung**

John Dunn, der britische Politikwissenschaftler und Demokratieforscher, hat einmal festgestellt, heutzutage scheine es nur noch Demokraten zu geben – und dies sei kein allzu fröhliches Schicksal. Denn: „democracy is the *name* for what we cannot have – yet cannot cease to want.“<sup>1</sup> Dunn verweist damit auf das utopische Potential des Wortes Demokratie: nämlich die Sehnsucht danach, frei von Herrschaft zu leben, sich selbst zu regieren statt regiert zu werden. Diese Sehnsucht sei, so Dunn, in heutigen Demokratien nicht erfüllbar, es bleibe also eine Kluft zwischen dem, was der Begriff Demokratie verheiße, und dem, was heute Demokratie genannt werde. Dieser Hiatus zwischen dem, was der Fall ist, und dem, was ersehnt wird, ist, folgt man Dunn, konstitutiv für den Demokratiebegriff.

Die Geschichte der Vorkämpferinnen und Vorkämpfer für Freiheit und Gerechtigkeit demonstriert, dass Dunns in sich spannungsreicher Demokratiebegriff für viele Zeiten und Menschen zutrifft – ein Demokratiebegriff, der darauf beharrt, dass das, was der Fall ist, und das, was ersehnt und gewünscht wird, nicht in eins fällt. Die Demokratiegeschichtsschreibung allerdings wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts überwiegend im Modus der Errungenschaftsgeschichte geschrieben: also in einer

---

<sup>1</sup> John DUNN, *Western Political Theory in the Face of the Future* (Cambridge/New York 1979) 27 (Kursivierung im Original).

Erzählweise, in der bestimmte Ereignisse (Revolutionen, soziale Bewegungen, Wahlrechtserweiterungen etc.) als Etappen auf dem Weg zur Demokratisierung (und zu unserer heutigen Form der Demokratie) erschienen. Die Form der Demokratie also, die heute real existiert, scheint das vollendete Ziel der Geschichte zu sein. Das, was heute der Fall ist, erscheint als das, was früher ersehnt und gewünscht wurde.<sup>2</sup>

Erst für die letzten zehn, fünfzehn Jahre deutet sich eine Abkehr von diesen anachronistischen Narrativen an<sup>3</sup> – also von Narrativen, die mehr unserem Bedürfnis nach einer Vorgeschichte unserer heutigen Gegenwart geschuldet sind als dem Bedürfnis, frühere Gegenwarten und deren Einstellungen zu den Errungenschaften (etwa einem breiten Wahlrecht) zu verstehen. Erst jetzt wird nach und nach erkennbar, dass die Fixierung auf Etappen und Ereignisse, die wir rückblickend als Demokratisierungen identifizieren, in zweierlei Hinsicht schädlich ist: Zum einen in politischer Hinsicht (Demokratiegeschichte ist per se nie unpolitisch): Demokratie wirkt in dieser Betrachtungsweise wie etwas, das uns Heutigen von der Geschichte quasi angeliefert wurde, das wir vorfinden und eigentlich nur bewahren können, so wie es eben ist (höchstens ab und zu dürfen wir es aus der Vitrine nehmen und abstauben). Demokratie verschmilzt so mit dem, was der Fall ist – ohne den Hiatus, der das, was ist, von dem trennt, was sein könnte. Zu viel habituelle Verehrung bringt aber nicht mehr Demokratie hervor, sondern eher mehr Demokratieskeptiker:innen.

Zum anderen ist die Fixierung der Demokratiegeschichte auf Etappensiege der Demokratisierung erkenntnisverstellend: Die entsprechenden historischen Veränderungen und Ereignisse werden aus ihren Kontexten gerissen, wenn der wertende Zeitpfeil in die Zukunft zu stark ist. Denn wie kann, was zukunftssträchtig erscheint, in zeitgleichen historischen Zusammenhängen stehen, die ihrerseits aus heutiger Perspektive alles andere als zukunftssträchtig im emphatischen Sinn waren – also etwa

---

<sup>2</sup> Um nur ein neueres Beispiel zu zitieren: Auch in Hedwig RICHTERS *Demokratie. Eine deutsche Affäre. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (München 2020) ist die Tendenz unübersehbar, die Demokratie, die wir heute haben, als Ziel des historischen Prozesses zu betrachten – so etwa, wenn sie über das ungleiche Zensuswahlrecht des 19. Jahrhunderts schreibt, dieses ungleiche Wahlrecht sei „schon imprägniert durch das Neue. Es war ein Hybrid zwischen dem alten ständischen Wahlrecht und einem egalitären allgemeinen Wahlrecht. Es half dabei, die Ablösung des Wahlrechts von ständischen Qualifikationen zu erleichtern.“ Ebd. 111. Das egalitäre allgemeine Wahlrecht fungiert hier als historischer Zielpunkt.

<sup>3</sup> Vgl. u.a. Martin CONWAY, *Democracies*, in: DERS./Pieter LAGROU/Henry ROUSSO (Hg.), *Europe's Post-war Periods – 1989, 1945, 1918. Writing History Backwards* (London/New York 2019) 121-136; Paul NOLTE, *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart* (München 2012); Ute DANIEL, *Postheroische Demokratiegeschichte* (Hamburg 2020).

zeitgenössische Motive für bestimmte Reformen oder Folgen dieser Reformen, die gegenläufige antidemokratische Tendenzen stark machten?

Derart aus den historischen Zusammenhängen gerissen, versteht man die Geschichte der Demokratie gerade *nicht*. Und man versteht auch nicht, was die Vorgeschichte heutiger *Demokratiefeindlichkeit* ist – eine Vorgeschichte, die wir aber kennen sollten, denn sie ergab sich nicht selten aus solchen Aspekten demokratisierender Veränderungen, die früher wie heute Kritik auf sich zogen bzw. weiterhin auf sich ziehen (etwa die Rolle der Parteien im politischen System).

Was ich hier vorstellen möchte, ist ein kleiner Aufriss für eine Demokratiegeschichte, die ihre Themen in die zeitgenössischen Wahrnehmungsweisen und Kontexte einordnet, und zwar am Beispiel des Deutschen Kaiserreichs und Großbritanniens um 1900. Ausgangspunkt meiner Darstellung sind die jeweiligen Wahlrechtserweiterungen in bzw. seit den 1860er Jahren, deren Folgen skizziert werden. Der Schwerpunkt wird auf dem Kaiserreich liegen, die britische Geschichte wird kontrastierend herangezogen werden – nicht etwa, weil die britische Politikgeschichte so *anders* war als die deutsche, wie früher vielfach behauptet wurde, sondern weil sie der deutschen in mancher Hinsicht verblüffend *ähnlich* war. In beiden Ländern sind es die politischen Eliten, die ich primär im Blick habe. Denn auch die Wahrnehmungs- und Handlungsweise dieser Gruppen muss man verstehen lernen, um die Demokratiegeschichte (die sonst vorzugsweise andere Akteursgruppen untersucht) in ihre Zusammenhänge stellen zu können.

## **Die Wahlrechtserweiterungen**

Der konservative preußische Ministerpräsident Otto von Bismarck kündigte 1866 für den Norddeutschen Bund das allgemeine, gleiche und direkte Männerwahlrecht an. Eines seiner Ziele war dabei, den Liberalen anzubieten, in Zukunft mit ihnen gemeinsam zu regieren. Bismarck ging davon aus, dass das Regieren leichter sein würde, wenn nicht mehr wie bisher versucht wurde, parlamentarische Mehrheiten durch Wahlmanipulationen und Druck auf die Abgeordneten herzustellen. Das 1871 gegründete Deutsche Kaiserreich hatte dann ein zentrales Parlament, den Reichstag, der nach dem gleichen und direkten Wahlrecht der Männer zusammengesetzt wurde; in den deutschen

Einzelstaaten dagegen herrschte weiterhin überwiegend ein ungleiches Männerwahlrecht vor.<sup>4</sup>

In Westminster benötigte die konservative Minderheitsregierung unter Lord Derby und dem Führer der konservativen Fraktion im Unterhaus, Benjamin Disraeli, um 1860 einen Nachweis ihrer politischen Handlungsfähigkeit: nämlich ein erfolgreich durchs Parlament gebrachtes namhaftes Gesetzesvorhaben, also ein Reformgesetz größeren Ausmaßes. Moderate Gesetzesvorschläge zur Erweiterung des Wahlrechts hatten Tories und Liberale schon seit mehreren Jahren erfolglos eingebracht. Dass das Reformgesetz von 1867 dann keineswegs moderat ausfiel, sondern den Kreis der wahlberechtigten Männer erheblich erweiterte, war nicht die Absicht der Regierung gewesen, sondern Folge der langwierigen und chaotischen parlamentarischen Verhandlung des Entwurfs im Unterhaus. Eine der seltenen Gelegenheiten für weitgehende Gemeinsamkeit der Abgeordneten kam, als der liberale Philosoph John Stuart Mill den Antrag stellte, die Wahlrechtserweiterung auch auf die Frauen auszudehnen. Damit erregte er allgemeine Heiterkeit. Der Antrag fiel mit 73 gegen 196 Stimmen durch; die meisten Abgeordneten waren zu dieser Abstimmung gar nicht erschienen.<sup>5</sup>

Die Regierung zog schließlich das ungewollt radikale Gesetz dem Scheitern ihrer Vorlage vor: Mit der Vorlage wäre auch die konservative Minderheitsregierung gescheitert.<sup>6</sup> In beiden Ländern war also das Ziel der Wahlrechtserweiterungen, die Regierungsfähigkeit der jeweiligen Konservativen zu stärken.

## **Folgen in Deutschland**

Bereits Otto von Bismarck, der erste Kanzler des 1871 gegründeten Deutschen Reichs, musste feststellen, dass die Folgen des Reichstagswahlrechts andere waren als er erwartet hatte. Zwei Parteien konnten im Reichstag in wachsender Anzahl Sitze erringen, mit denen er nicht zusammenarbeiten wollte bzw. konnte, um eine Mehrheit für seine Gesetzesvorlagen zu bekommen: zum einen die Sozialdemokratische Partei (SPD); zum anderen die katholische Zentrumspartei. Bismarck griff daraufhin auf die alten Gewaltmittel zurück, um diese Parteien zu bekämpfen. Gegen die Sozialdemokratie

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu Simone LÄSSIG/Karl Heinrich POHL/James RETALLACK, *Modernisierung und Region im wilhelminischen Deutschland. Wahlen, Wahlrecht und Politische Kultur* (Bielefeld 1995).

<sup>5</sup> DANIEL, *Postheroische Demokratiegeschichte*, 52.

<sup>6</sup> Robert SAUNDERS, *Democracy and the Vote in British Politics, 1848-1867. The Making of the Second Reform Act* (London/New York 2011); DERS. (Hg.), *Shooting Niagara – and After? The Second Reform Act and its World* (Oxford 2017); DANIEL, *Postheroische Demokratiegeschichte*, 39-54.

wurde das Sozialistengesetz verabschiedet, das von 1878 bis 1890 sozialistische Aktivitäten und Publikationen verbot. Gegen das katholische Zentrum wurde der „Kulturkampf“ geführt, der neben anderen Motiven den Zweck hatte, diese Partei zu zerstören.

Beide Maßnahmen bewirkten das Gegenteil des Gewollten: Sozialdemokratie und Zentrum wurden durch ihre Bekämpfung stärker, und zwar innerhalb wie außerhalb des Reichstags. Die Zahl ihrer Abgeordneten stieg, während die Anzahl der Reichstagsmandate für die Nationalliberalen und die Konservativen – also die bevorzugten parlamentarischen Mehrheitsbeschaffer für Regierungsvorlagen – stagnierte oder rückläufig war. Aus konservativen Kreisen (vom königlich-kaiserlichen Hof und dem Kaiser selbst über die preußische konservative Partei bis Friedrichruh, von wo aus sich Bismarck auch nach seiner Entlassung 1890 intensiv in die Reichspolitik einmischte) wurden in regelmäßigen Abständen Staatsstreichideen laut, also die gewaltsame Abschaffung des Reichstagswahlrechts oder gleich des ganzen Reichstags gefordert. Auch Bismarck selbst war gegen Ende seiner Amtszeit solchen Ideen nicht abgeneigt.

Die Nachfolger Bismarcks im Kanzleramt erbten die immer akuter werdenden Probleme der Reichsleitung angesichts der schwierigen Mehrheitsfindung und der ständigen Infragestellung der Verfassung „von oben“. Einer von ihnen, Chlodwig Fürst zu Hohenlohe-Schillingsfürst, Reichskanzler von 1894 bis 1900, hat in seinen persönlichen Notizen mehrfach die Vor- und Nachteile von verfassungsmäßigen bzw. staatsstreichartigen Lösungen erwogen. Dieser innere Monolog Hohenlohes ist so aussagekräftig für das Dilemma der Reichspolitik, dass er hier ausführlich zitiert werden soll. Anlässlich des Drängens von Ex-Kanzler Bismarck und dessen Anhängern auf Maßnahmen gegen die SPD notierte Hohenlohe 1895, warum er ein neuerliches Ausnahmegesetz gegen die SPD sinnlos fand:

„Was wir brauchen, ist ein anderer Reichstag. Wir müssen dahin kommen, dass das deutsche Volk einen anderen Reichstag wählt. Nun ist aber der Grund, der die Leute abhält, konservativ zu wählen, kein anderer als die Besorgnis, dass durch konservative resp. bürgerliche Wahlen die Reaktion herbeigeführt werde. Je ‚forscher‘ die Regierung auftritt, umsomehr wächst diese Besorgnis. Nur wenn das Volk, wie in England, überzeugt ist, dass an den freiheitlichen Errungenschaften nicht gerüttelt werden soll, wird es sich entschließen, konservativ zu wählen. [...] Haben wir dann einen vernünftigen Reichstag, so kann sich die Umkehr auf

legale Weise vollziehen; ja wir können zu einer Reform des Wahlgesetzes [...] gelangen.“<sup>7</sup>

Drei Jahre und eine Reichstagswahl später, im Sommer 1898, klingen Hohenlohes Notizen zum Thema deutlich alarmierter.<sup>8</sup> Denn die letzten Reichstagswahlen (vom Juni 1898) hatten eine politische Konstellation hervorgebracht, an der „sich unter der Herrschaft des gegenwärtigen Wahlrechtes nichts ändern (lässt).“ Weit über die Hälfte der gültigen Stimmen sei auf die SPD, das Zentrum, die Linksliberalen und die polnische Minderheit entfallen – alles Gruppierungen also, mit denen die Reichsleitung nicht kooperieren wollte. Zu befürchten sei, dass die Zusammensetzung des Reichstags sich für die Aussichten der Regierung, eine Mehrheit zu finden, zukünftig eher noch schlechter gestalten werde. Angesichts dieser Lage könne man zwei Möglichkeiten in Betracht ziehen: entweder eine gewaltsam herbeigeführte Verfassungsänderung oder „die Erlangung eines anderen Wahlrechtes auf politisch-taktischem und verfassungsmäßigem Wege“. Die erste Möglichkeit – die gewaltsam herbeigeführte Verfassungsänderung – setze voraus, die deutschen Fürsten, die das Reich durch ihren gemeinsamen Beschluss gegründet hätten, für eine Auflösung des Reichs und die Oktroyierung eines neuen Wahlrechtes zu gewinnen. Der unter dem neuen Wahlrecht gewählte Reichstag würde dann die neue Reichsverfassung beschließen. Hohenlohe hielt dieses Vorgehen für hochgradig gefährlich: Es sei zu befürchten, dass nicht alle Fürsten (bzw. deren Regierungen) einverstanden wären. Gegen diese müsste Preußen militärisch vorgehen. Für einen solchen gewaltsamen Schritt bräuchte man jedoch Rückhalt in der Bevölkerung – man bräuchte also „die Zustimmung derselben Massen [...], um derentwillen die ganze Aktion begonnen wird, weil man ihr zu weit gehendes Wahlrecht beschränken will“.

Man müsse also, so Hohenlohe weiter, innerhalb der gegebenen Verfassung vorgehen und das Zentrum zur Mitarbeit gewinnen:

„Die Wahlstatistik liefert den unwiderleglichen Beweis, dass es in absehbarer Zeit nicht möglich sein wird, aus den sogenannten nationalen Parteien eine Mehrheit zu bilden. Man muss deshalb eine der oppositionellen Parteien zu gewinnen suchen. Hierfür kann aber nur das Zentrum in Frage kommen, welches in seinem überwiegenden Teile unzweifelhaft monarchisch gesinnt ist.“

---

<sup>7</sup> Chlodwig Fürst zu HOHENLOHE-SCHILLINGSFÜRST, Denkwürdigkeiten der Reichskanzlerzeit, hg. von Karl Alexander VON MÜLLER (Stuttgart/Berlin 1931) 99 (Eintrag vom 19. September 1895).

<sup>8</sup> Ebd., 451ff. (Eintrag ohne Datum, vermutlich Ende Juni oder Juli 1898).

Habe man erst mit Hilfe des Zentrums das Wahlrecht parlamentarisch geändert, könne mit dem nach neuem Wahlrecht gewählten neuen Reichstag – in dem statt der Sozialdemokraten national gesonnene Protestanten zu erwarten wären – dann „die vorherrschende Stellung des Zentrums wieder beseitigt werden [...]“.

Möglicherweise kamen Hohenlohe diese Erwägungen selbst schon etwas konstruiert vor. Jedenfalls schließt der Eintrag mit einer Art Verzweiflungsausbruch, der diesem Kanzler gar nicht ähnlich sah:

„Die große Masse des Volkes ist politisch gleichgültig und folgt nur unmittelbar materiellen Trieben [...]. Dieser großen Masse durch das allgemeine Wahlrecht die politische Schwerkraft des Landes zu übergeben, war ein ungeheurer Fehler, dessen staatsgefährliche Folgen nur durch eine lange, vorsichtige Politik der Selbstverleugung geheilt werden können.“

Es war nach der Jahrhundertwende Hohenlohes Nachfolger Bernhard von Bülow, der die „Politik der Selbstverleugnung“ – sprich: die Heranziehung des Zentrums als Quasi-Regierungspartei – umsetzte. Das war auch nahezu unvermeidlich geworden, weil die Konservativen einem Lieblingsprojekt des Kaisers, dem Bau des Mittellandkanals, eine Absage erteilt hatten und als Stütze der Regierung somit ausfielen. Die Reichsleitung stimmte wichtige Gesetzesvorhaben im Vorhinein mit den Führern der Zentrumsfraktion, der stärksten Fraktion des Reichstags, ab und erlangte dadurch ihre Mehrheiten.

Gegen diese Praxis regte sich allerdings alsbald Widerstand. Vertreter protestantischer Richtungen intrigierten beim Kaiser gegen Bülows Annäherung an den politischen Katholizismus und gefährdeten dadurch die Stellung des Reichskanzlers. Vor allem jedoch wirkte sich innerhalb der Zentrumsfraktion jetzt eine Konsequenz der Wahlrechtserweiterung aus, die die parteipolitischen Strategien nachhaltig veränderte. Das allgemeine Männerwahlrecht auf Reichsebene hatte in den Jahrzehnten seit 1871 mit dem Zentrum und der Sozialdemokratie zwei Parteien groß gemacht, die auf einen sicheren Pool an Wählerstimmen rechnen konnten: die Katholiken bzw. die Arbeiter. Um 1900 konkurrierten allerdings beide Parteien heftig um eine zentrale Schnittmenge ihrer Wählerschaft, nämlich die katholischen Arbeiter (vor allem des Rheinlands). Dieser Teil der Arbeiterschaft war inzwischen gut organisiert, stimmkräftig und selbstbewusst. Um ihn nicht an die SPD zu verlieren, musste die Zentrums politik die Anliegen dieser Arbeiter in ihre politische Strategie integrieren. Sie musste

also, wie man heute sagen würde, responsiver werden, musste Anliegen dieser potentiellen Wählerschaft aufgreifen und auf der Agenda des Reichstags nach vorn bringen.<sup>9</sup>

Für eine konservative Parteiführung wie die des Zentrums war das ein Novum – und hochgradig umstritten. Die Auseinandersetzungen innerhalb der Fraktion waren heftig, führten jedoch in der Tendenz deutlich nach links. Das Zentrum griff Themen auf wie die Sicherung des Koalitionsrechts, die Einführung von Arbeitskammern, die Kritik an den gewalttätigen Praktiken der deutschen Kolonialpolitik, den Widerstand gegen indirekte Steuern (die v.a. die Schlechterverdienenden belasteten) und gegen die teure Aufrüstung – und außerdem die zentrale Frage nach Erweiterungen des Wahlrechts in den deutschen Bundesstaaten, allen voran in Preußen mit seinem Dreiklassenwahlrecht<sup>10</sup>. Zum Stimmführer dieser Politik wurde Matthias Erzberger, Zentrumsabgeordneter seit 1903, dessen rednerisches und mediales Talent insbesondere die Kritik an den Exzessen deutscher Militärs und Beamter in den Kolonien regelrecht populär machte. Unter seinem Einfluss lehnte die Zentrumsfraktion Ende 1906 nahezu einstimmig und zusammen mit der SPD einen Nachtragshaushalt zur Finanzierung des Kriegs gegen die Nama und Herero in Deutsch-Südwestafrika ab. Damit war die Zeit des Zentrums als Quasi-Regierungspartei beendet.

Bülow regierte nach den Wahlen von 1907 mit dem sogenannten Bülow-Block aus Konservativen, Nationalliberalen und Linksliberalen. Diese heterogene Verbindung wurde letztlich nur durch die gemeinsame Abwehrfront gegen Zentrum und SPD zusammengehalten, die erneut die Parias des Politikbetriebs waren. Als der Block 1909 an der Finanzreform zerbrach, musste auch Bülow gehen. Sein Nachfolger, Theobald von Bethmann Hollweg, erbt die unverändert weiterbestehende Schwierigkeit, im Reichstag Mehrheiten für Regierungsvorlagen zu finden. Sie sei, so Bethmann im Juli 1913 in einem Brief an den Historiker Hans Delbrück, die „Folge davon, dass wir keine innerlich und äußerlich gefestigte Parlamentsmehrheit besitzen, sondern dass sich der Reichskanzler, und namentlich der jetzige, mismutige [sic] Landsknechte aus aller Herren Ländern zusammentrommeln muss, wenn es in den Krieg geht“.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu u.a. Wilfried LOTH, *Katholiken im Kaiserreich. Der politische Katholizismus in der Krise des wilhelminischen Deutschlands* (Düsseldorf 1984). Die neue Responsivität der Sozialdemokratie gegenüber städtischen Konsument:innen wurde herausgearbeitet von Christoph NONN, *Verbraucherprotest und Parteiensystem im wilhelminischen Deutschland* (Düsseldorf 1996).

<sup>10</sup> Siehe hierzu Thomas KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867-1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt* (Düsseldorf 1994).

<sup>11</sup> Theobald von Bethmann Hollweg an Hans Delbrück, 18. Juli 1913, in: Winfried BAUMGART (Hg.), *Reichskanzler Theobald von Bethmann Hollweg 1909-1921. Rekonstruktion seines verlorenen Nachlasses*, Teilbd. I (Berlin 2021) 287f., hier 288 (Dokument 124).

Man war also in den letzten Vorkriegsjahren des Kaiserreichs wieder zurück in der entmutigenden Situation, die Hohenlohe in den 1890er Jahren in seinen Notizen skizziert hatte – allerdings unter für die Regierung noch schlechteren parlamentarischen Bedingungen, nachdem 1912 zum einen die SPD die stärkste Reichstagsfraktion geworden war und zusammen mit dem Zentrum über die absolute Mehrheit der Sitze verfügte. Auch die SPD war in ein schichtenübergreifend responsives Stadium übergegangen, indem sie sich erfolgreich als Vertreterin auch mittelständischer Konsumenteninteressen der städtischen Wählerschaft profilierte und dadurch ihr Wählerpotential erweiterte. Andererseits hatte die Deutschkonservative Partei nachhaltig Schwierigkeiten damit, responsiver zu werden und dadurch ihre Wählerbasis in den Städten auszubauen, denn dort kam ihr agrarpolitisch dominiertes Programm nicht gut an.<sup>12</sup>

Bevor ich Deutschland verlasse und nach Großbritannien wechsele, um in aller Kürze die dortigen Folgen der Wahlrechtserweiterungen vorzustellen, muss ich einen Exkurs zu Kaiser Wilhelm II. einschieben, dem höchstrangigen Feind des Reichstagswahlrechts. Denn die Art und Weise, wie er das monarchische Amt ausfüllte, schwächte die Reichsleitung gewissermaßen von der gegenüberliegenden Front: War die Reichsleitung schwach, weil das Volk keinen passenden Reichstag wählte und die Gewählten stärker auf die Chancen ihrer Wiederwahl achteten als auf die Chancen der Reichsleitung, ihre Vorlagen durchs Parlament zu bringen, so war sie außerdem von einem Monarchen abhängig, der gar keine starke Reichsleitung *wollte*.<sup>13</sup>

Zu des Kaisers monarchischen Vorrechten, die ihm die Verfassung garantierte, gehörte es, alle höheren Posten im Reich und – als König von Preußen – in Preußen zu besetzen. Er konnte je nach Laune Reichskanzler und in Preußen Ministerpräsidenten ein- und absetzen. Er ernannte und entließ sämtliche Staatssekretäre und preußischen Minister. Er besetzte alle hohen Stellen im Heer und in der Marine. Und selbstredend auch die Stellen in der höfischen Parallelorganisation zur Staatsverwaltung, dem Zivil-, Militär- und Marinekabinett. Wilhelm II. nahm sein Prärogativ, über alle Ernennungen und Entlassungen selbst zu entscheiden, ganz wörtlich. Und nur selten wagte es

---

<sup>12</sup> Vgl. James N. RETALLACK, *The German Right, 1860-1920. Political Limits of the Authoritarian Imagination* (Toronto/Buffalo 2006); Ders., *Notables of the Right. The Conservative Party and Political Mobilization in Germany, 1876-1918* (Boston, MA/London 1988).

<sup>13</sup> Die beste politische Biografie Wilhelms II. ist meines Erachtens nach wie vor Christopher M. CLARK, *Wilhelm II. Die Herrschaft des letzten deutschen Kaisers* (München 2009); siehe hierzu auch die psychohistorische Annäherung an Wilhelms II. politische Rolle von Thomas A. KOHUT, *Wilhelm II and the Germans. A Study in Leadership* (New York/Oxford 1991).

ein Reichskanzler oder ein preußisches Staatsministerium, Wilhelms Personalentscheidungen nicht zu entsprechen.

Neben diese Abhängigkeit trat noch ein weiteres Handicap der Reichsleitung: der entschiedene Widerstand des Kaisers gegen starke Reichskanzler. Die Angst vor Beeinflussung durch andere gehört zur Grundausstattung von Monarchen aller Zeiten und Länder.<sup>14</sup> Doch was Wilhelm II. betrifft, steigerte sich diese Angst zum obsessiven Anspruch auf sein alleiniges Recht, seinen Einfluss allem und jedem gegenüber geltend zu machen. In der Literatur finden sich dazu die Formeln vom „persönlichen Regiment“ oder „Semi-Absolutismus“.<sup>15</sup> Solche Bezeichnungen suggerieren jedoch ein Mindestmaß von konsistentem politischem Programm. Ein solches hatte Wilhelm II. jedoch nicht einmal auf dem Gebiet der Flottenpolitik, die er anstieß und leidenschaftlich verfolgte, deren Ausgestaltung aber Alfred von Tirpitz überlassen blieb – eine Personalentscheidung, an der Wilhelm II. länger festhielt als je an einem Kanzler.

Oft wird das kaiserliche Verhalten auf individualpsychologische Züge oder gar psychische Störungen zurückgeführt.<sup>16</sup> Das wiederum personalisiert Wilhelms Verhaltensweisen vollständig.

Doch eine Erklärung muss versucht werden, denn der Anspruch Wilhelms II. auf uneingeschränkte *agency* hatte nachhaltige Folgen für die Möglichkeit, das Kaiserreich zu regieren. Bekanntlich bedeutete dies keineswegs, dass der Kaiser tatsächlich alle Entscheidungen an sich zog – das war in einem Großstaat um 1900 gar nicht möglich. Die Folgen bestanden vielmehr darin, dass Reichskanzler nur so lange nicht befürchten mussten, entlassen oder zumindest grob beschimpft zu werden, wie sie dem Kaiser die Illusion ließen, alles selbst zu entscheiden. Zur Perfektion hat Bernhard von Bülow diese Handhabung des Kaisers getrieben. Dieser Reichskanzler habe, wie seine Biografin Katharine Anne Lerman feststellt, aus eben diesem Grund gar keine eigene Politik gehabt: Sein System sei ein „Nicht-System, die Abwesenheit von Regierung“ gewesen.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Ute DANIEL, Hoftheater. Zur Geschichte des Theaters und der Höfe im 18. und 19. Jahrhundert (Stuttgart 1995) 32f.

<sup>15</sup> Die Bezeichnung „persönliches Regiment“ machte John C.G. Röhl stark: John C.G. RÖHL, Kaiser, Hof und Staat. Wilhelm II. und die deutsche Politik (München 31988); DERS., Wilhelm II., Bd. 2: Der Aufbau der persönlichen Monarchie 1888-1900 (München, 2. durchges. Aufl. 2010); Hans-Ulrich Wehler bevorzugte den Ausdruck „pseudo-konstitutioneller Semi-Absolutismus“: Hans Ulrich WEHLER, Das deutsche Kaiserreich 1871-1918 (Göttingen 1973) 60 und passim.

<sup>16</sup> Locus classicus für diese Herangehensweise ist Emil LUDWIG, Wilhelm der Zweite (Berlin 1925).

<sup>17</sup> Katharine Anne LERMAN, The Chancellor as Courtier. Bernhard von Bülow and the Governance of Germany 1900-1909 (Cambridge/New York 1990) 258.

Mein Erklärungsangebot für Wilhelms II. habituelles Beharren auf der uneingeschränkten Wirkmacht seiner selbst – Hohenlohe hat dafür einmal den schönen Ausdruck gefunden, dass der Kaiser „nicht müssen will“<sup>18</sup> – ist erfahrungsgeschichtlicher Art. In der Geschichte der Hohenzollern war seit den 1860er Jahren mit Otto von Bismarck eine Anomalie eingetreten: nämlich einer der ganz seltenen Fälle im monarchischen 19. Jahrhundert Kontinentaleuropas, wo ein königlicher Minister seinen Monarchen stärker beeinflusste als umgekehrt. Und dieser Einfluss reichte im Fall Bismarcks soweit, dass ohne ihn der Aufstieg der Dynastie Hohenzollern zur Herrscherfamilie eines europäischen Großstaates sehr unwahrscheinlich gewesen wäre. So sahen es auch die Zeitgenossen, wie Kronprinzessin Victoria, die Ehefrau Friedrichs und Mutter Wilhelms II., mit spürbarer Empörung 1875 ihrer Mutter, Queen Victoria, schrieb: „Die Vorstellung, dass Bismarck uns [gemeint sind wohl die Hohenzollern oder die Deutschen oder beide, U.D.] groß gemacht, uns gefürchtet gemacht hat und daher *vollkommen unfehlbar* ist, ist die vorherrschende!“<sup>19</sup> Mit anderen Worten: Es handelt sich, was die monarchische Angst vor dem Einfluss anderer betrifft, bei den Hohenzollern geradezu um einen Albtraum – nämlich um die beklemmende Erinnerung daran, dass sie ihre kaiserliche Vorrangstellung im Deutschen Reich ausschließlich fremdem Einfluss verdankten. Wie stark Wilhelm II. von diesem Albtraum heimgesucht wurde, erhellt ein Brief, den er nach Bismarcks Tod seiner Mutter schrieb.<sup>20</sup> Bismarck, so der Kaiser, habe es darauf angelegt, „vom Volk gepriesen, bewundert und verherrlicht zu werden auf Kosten unserer Dynastie und unseres Hauses, nachdem er dem guten deutschen Volk den Glauben beigebracht hat, [...] er habe uns auf den deutschen Kaiserthron erhoben!“ Er, Wilhelm, habe es als Aufgabe verstanden,

„die Krone zu retten vor dem überwältigenden Schatten ihres Ministers, die Person des Monarchen erst einmal an ‚seinen‘ Platz zu bringen, die Ehre und die Zukunft unseres Hauses zu retten vor dem verderblichen Einfluss des Mannes, der

---

<sup>18</sup> HOHENLOHE-SCHILLINGSFÜRST, Denkwürdigkeiten der Reichskanzlerzeit, 469 (Eintrag vom 20.11.1898).

<sup>19</sup> Kaiserin Friedrich an Queen Victoria, 12. Juni 1875, zit. nach: Hannah PAKULA, Victoria. Tochter Queen Victorias, Gemahlin des preußischen Kronprinzen, Mutter Wilhelms II. (München 1999) 317 (Hervorhebung im Original).

<sup>20</sup> Wilhelm II. an Kaiserin Friedrich, undatiert, zit. nach: Bernhard Fürst von BÜLOW, Denkwürdigkeiten, Bd. 1 (Berlin 1930) 235ff. (Englisch, von mir zitiert nach der deutschen Übersetzung im Anhang, ohne Seitenzahlen). Bülow gibt an (ebd., 234f.), Wilhelm habe diesen Brief knapp zwei Monate nach Bismarcks Tod – das wäre Ende September 1898 – geschrieben und ihm, Bülow (damals Staatssekretär des Äußeren), durch Philipp Eulenburg zugehen lassen mit der Aufforderung, die deutschen Diplomaten sollten sich im Sinne dieses Briefs aussprechen. Er, Bülow, habe jedoch davon abgesehen, dieser Aufforderung Folge zu leisten, um Wilhelms Ansehen nicht zu schaden.

uns unseres Volkes Herz gestohlen hatte [...]. [...] Und ich warf ihn nieder und streckte ihn in den Sand zur Rettung meiner Krone und unseres Hauses! [...] Wo ist er jetzt? Der Sturm hat sich beruhigt, die [kaiserliche, U.D.] Fahne weht hoch im Winde, ein Trost für jeden ängstlichen Blick, der sich nach oben richtet; die Krone sendet ihre Strahlen durch ‚Gottes Gnade‘ in Paläste und Hütten, und [...] Europa und die Welt horcht auf, um zu hören, ‚was sagt und was denkt der Deutsche Kaiser?‘, und nicht, was ist der Wille seines Kanzlers! [...] Für immer und ewig gibt es nur einen wirklichen Kaiser in der Welt, und das ist der Deutsche Kaiser [...], und sein Kanzler hat zu gehorchen!“

Regieren war also im wilhelminischen Kaiserreich schon deswegen schwierig, weil die Reichskanzler oft mehr Energie und Zeit darauf verwenden mussten, beim Kaiser den Eindruck zu erwecken, er regiere, als auf ihre eigentlichen Aufgaben.

Es war somit die Kombination von zwei Aspekten des politischen Systems, die Regieren im Kaiserreich mehr und mehr erschwerten: die Kombination eines obsessiv auf seinen monarchischen Prärogativen (besonders dem der Ernennung der Inhaber von hohen politischen Ämtern) beharrenden Kaisers einerseits und andererseits eines gravierenden Mangels an Parteien, die an höchster Stelle als hinreichend monarchie- und regierungstreu empfunden wurden – Parteien, die außerdem an den Wahlurnen erfolgreich genug waren, um der Reichsleitung eine parlamentarische Mehrheit verschaffen zu können.

## **Folgen in Großbritannien**

Den britischen Teil meiner Geschichte erzähle ich gerafft. Er dient gewissermaßen als Kontrastfolie zur deutschen Geschichte der Folgen der Wahlrechtserweiterungen, damit erkennbar wird, wo Gemeinsamkeiten und wo Unterschiede liegen.

Auch in Großbritannien führten die Wahlrechtserweiterungen von 1867 und 1884/85 – nach denen gut 60 % der erwachsenen Männer wahlberechtigt waren, während es vor 1867 nur rund 20 % gewesen waren – eine folgenreiche Ergänzung der im Unterhaus vertretenen Parteien herbei: Hinzu kam jetzt eine wachsende Zahl irischer Abgeordneter. Die Abgeordneten der irischen Partei hatten das Ziel, eine Autonomieregelung (*Home Rule*) für Irland einzuführen.<sup>21</sup> Da die beiden großen Parteien,

---

<sup>21</sup> Siehe hierzu und zum Folgenden G.R. SEARLE, *A New England? Peace and War 1886-1918* (Oxford 2004); DANIEL, *Postheroische Demokratieggeschichte*, 119-136.

Liberale und Konservative, dafür nicht zu haben waren, entwickelten die irischen Abgeordneten die parlamentarische Obstruktion zu einer hohen Kunst und legten streckenweise die parlamentarische Arbeit im Unterhaus lahm. Daraufhin verständigten sich die Führungen der Liberalen und der Konservativen auf Veränderungen der Geschäftsordnung des Unterhauses, die in der Geschichte dieses Hauses nie dagewesene Disziplinarmittel gegenüber Abgeordneten bereitstellten: Unter anderem konnte jetzt der Speaker Schluss der Debatte anordnen; Nachschärfungen ermöglichten es dann jedem Abgeordneten, diesen Antrag zu stellen. Mit der sogenannten Guillotine wurde darüber hinaus ein scharfes Schwert geschaffen, das es erlaubte, Debatten über Gesetzesvorlagen mit einer *deadline* zu versehen, an der die Guillotine quasi niederfuhr und keine weitere parlamentarische Behandlung mehr möglich war. Infolgedessen konnten jetzt Vorlagen dem parlamentarischen Prozess entzogen werden, auch wenn nur wenige ihrer Absätze zur Erörterung gekommen waren.

Als nach den Wahlen von 1885 keine der beiden großen Parteien die absolute Mehrheit der Sitze hatte, wurde die irische Partei mit ihren nunmehr 86 Abgeordneten für beide Seiten als Mehrheitsbeschaffer interessant. Der Parteiführer der Liberalen, William Ewart Gladstone, wagte daraufhin (nicht nur, aber auch aus diesem Grund) den politisch heiklen Schritt, eine Autonomieregelung für Irland zum Kern des liberalen Programms zu machen. Damit spaltete er die Liberalen und verurteilte sie bis auf Weiteres zur Minderheitsfraktion, weil die Dissidenten in Zukunft mit den Konservativen abzustimmen pflegten.

Die Wahlrechtserweiterungen hatten noch drei weitere wichtige Konsequenzen. Erstens erwies sich das Wählervotum nach 1867 als viel entscheidender für die Regierungsbildung als zuvor. Hatten bis dahin die Führungen beider großer Parteien darüber bestimmen können, wer die nächste Regierung stellen sollte – oft ohne dass dafür ein Votum der Wählerschaft eingeholt wurde –, reagierten die Spitzenkandidaten der Parteien nunmehr (erstmalig 1868) unmittelbar auf das Wahlergebnis. War der Premierminister unterlegen, trat er zurück, und die Krone schickte nach dem Führer der siegreichen Partei, um ihn zur Regierungsbildung aufzufordern. Mehr Einfluss auf die Regierungsbildung hatte die britische Krone in der Regel nicht.

Das erweiterte Wahlrecht stärkte somit die Legitimation der Exekutive. Dass auch die Handlungsfähigkeit der Exekutive stärker wurde, war die zweite Konsequenz der erweiterten Wählerschaft. Alle Parteien bildeten neben der Parlamentsfraktion eine Organisationsstruktur jenseits des Unterhauses aus, um ihren Einfluss auf die

Kandidatenauswahl in den Wahlkreisen und deren Wahlchancen zu erhöhen und die Kandidaten für Unterhaussitze auf ihre jeweilige politische Agenda zu verpflichten. Im Unterschied zum Deutschen Kaiserreich wurden in diesem Zusammenhang alle Parteien inklusive der Konservativen responsiver „nach unten“, nahmen also die erweiterte Wählerschaft als Tatsache hin und bildeten durch ihre Wahlkreisorganisationen ein Sensorium für ihre potentielle und tatsächliche Wählerschaft aus.

Auch auf das Abstimmungsverhalten der gewählten Abgeordneten wirkten sich diese Veränderungen aus. Das war die dritte Konsequenz der Wahlrechtserweiterungen. Die Abgeordneten waren nunmehr viel eindeutiger parteipolitisch zugeordnet und stimmten erwartbar nach der jeweiligen Parteilinie ab. Die Exekutive und ihre Fraktion bildeten somit eine miteinander verzahnte Handlungseinheit. Die Fusion von Regierung und ihrer jeweiligen parlamentarischen Basis machte die aus dem Unterhaus hervorgehende Exekutive extrem stark. So stark, dass ein liberal geführtes Unterhaus 1911 das Oberhaus entmachten konnte, infolge seines Vetorechts die letzte verfassungsmäßige Schranke für den enormen Handlungsspielraum der Exekutive. Der Hebel für dieses nahezu revolutionäre Tun war die Interessengemeinschaft zwischen den Liberalen und der irischen Partei: Die liberale Partei versprach der irischen Unterhauspartei *Home Rule*, wenn diese sie dabei unterstützte, das Oberhaus zu entmachten, das konservativ dominiert und mehrheitlich gegen *Home Rule* für Irland war. Diese Allianz führte zum Parliament Act von 1911, der dem Oberhaus nurmehr ein aufschiebendes Veto beließ. Lord Selborne kommentierte diese tektonische Verschiebung im politischen System Westminsters so: „There is no more a House of Commons than a House of Lords. There is nothing but the Cabinet, subject to the continuous but slight check of the Crown and the violent but occasional check of the electors.“<sup>22</sup>

## Die konservative Rebellion

Die von den Wahlrechtsänderungen angestoßenen Folgen unterschieden sich somit in Deutschland und Großbritannien in mehrererlei Hinsicht stark: Zwar zeigte sich in beiden Ländern eine neue Tendenz von Parteien, angesichts des erweiterten Wahlrechts responsiver gegenüber den neuen Wählerschichten zu werden. Doch nur in Großbritannien galt dies für die beiden großen Parteien, Liberale wie Konservative, in

---

<sup>22</sup> Lord Selborne an Robert Palmer, 10. Januar 1912, zit. nach: George BOYCE (Hg.), *The Crisis of British Unionism. Lord Selborne's Domestic Political Papers, 1885-1922* (London 1987) 79.

annähernd gleichem Maß. In Deutschland verweigerte sich die Führung der Konservativen dieser Tendenz. Unterschiedlich fiel auch die Gewöhnung an das erweiterte Wahlrecht und die von ihm angestoßenen Dynamiken aus: Die Parteien in Westminster akzeptierten die durch das Wahlrecht herbeigeführten Veränderungen. Im Kaiserreich gab es demgegenüber nachhaltige Unzufriedenheit mit Bismarcks Danaergeschenk des allgemeinen Männerwahlrechts. Als der preußische Kriegsminister Karl von Einem auf einem Punschabend des Kaisers mit hohen Militärs im Jahr 1904 erklärte, das Reichstagswahlrecht müsse weg,<sup>23</sup> verlieh er einer am Hof, in der Aristokratie und unter Konservativen weit verbreiteten Ansicht Ausdruck. Stärkster Ausdruck dieser Verweigerung war der anhaltende Widerstand der preußischen konservativen Partei gegen jede Annäherung des preußischen Dreiklassenwahlrechts an das Reichstagswahlrecht.

Konträr waren schließlich auch die von den Wahlrechtserweiterungen ausgehenden Dynamiken für die Ausgestaltung der Exekutiven beider Länder. In Großbritannien erstarkte die Exekutive infolge der Fusion der Regierung mit einer straff disziplinierten Unterhausmehrheit; in Deutschland blieb die Reichsleitung schwach, nicht zuletzt weil es weiterhin schwierig war, von Fall zu Fall Mehrheiten zu beschaffen.

Doch gab es jenseits dieser gewichtigen Unterschiede interessanterweise eine auffällige Gemeinsamkeit beider politischer Systeme: In beiden Ländern stellte ein relevanter Teil der jeweiligen konservativen Partei an einer entscheidenden Stelle das bestehende System in Frage. Das geschah anlässlich von Gesetzesvorlagen der Regierungen der letzten Jahre vor 1914, die aus konservativer Perspektive systemsprengend waren und denen sich die Führung der britischen bzw. der deutschen konservativen Partei – gestützt auf einen Teil der Mitgliedschaft – widersetzte.

In Großbritannien eskalierte seit dem Wahlsieg der Liberalen 1906 die Situation zum einen wegen der irischen Frage. Die Konservativen sprachen dem liberal geführten Unterhaus das Recht ab, Irland eine Autonomie zu gewähren, die die protestantischen Provinzen Nordirlands einer katholischen irischen Nationalregierung unterstellt hätte. Zum anderen war der sich radikalisierte Widerstand der Konservativen gegen das sogenannte People's Budget von 1909 gerichtet. Diese Budgetvorlage sah vor, den Bau weiterer Großkampfschiffe („Dreadnoughts“) sowie die Staatsausgaben für die Altersfürsorge und das geplante Sozialversicherungsgesetz durch neue Steuern auf

---

<sup>23</sup> Robert VON ZEDLITZ-TRÜTZSCHLER, Zwölf Jahre am deutschen Kaiserhof (Berlin/Leipzig 1924) 60.

Landbesitz, eine progressive Einkommenssteuer und eine *Supertax* für hohe Einkommen zu finanzieren. Sowohl diese Steuern auf Besitz als auch die irische Autonomieregelung stellten in konservativer Sicht eine Enteignung dar und damit den Übergang in das, was damals häufig „Kollektivismus“ genannt wurde. Die Frage der irischen Protestanten wiederum erhitze konservative Gemüter wegen der traditionell antikatholischen Ausrichtung der konservativen Partei.

Die aufgeheizte Stimmung kurz vor 1914 dokumentiert am eindrucksvollsten die vernichtende Kritik eines ehemaligen Liberalen, Albert Venn Dicey. Dieser Verfassungstheoretiker war ironischerweise derjenige gewesen, der die absolute Suprematie des Unterhauses 1885 akademisch begründet und gefeiert hatte.<sup>24</sup> Als dann jedoch das von Dicey wegen seiner ultimativen Handlungsfähigkeit gefeierte Unterhaus Maßnahmen ergriff, die für Dicey den Tatbestand des „Kollektivismus“ erfüllten, wurde er zum schärfsten Kritiker des politischen Systems Westminster. Dieses sei, schrieb er rückblickend,<sup>25</sup> vor 1914 dadurch gekennzeichnet, dass das Parteiensystem aus dem Ruder gelaufen sei: Das Unterhaus, in dem keine freie Diskussion mehr möglich sei, stelle kein Gegengewicht gegen die Übermacht der Parteiführer in der Exekutive dar. Dieser „absolutism of a party possessed of a parliamentary majority“<sup>26</sup> sei eine institutionalisierte Gesetzlosigkeit, weil die Partei an der Regierung – also die Liberalen – sich zum Fürsprecher von gewalttätigem Widerstand aus der Bevölkerung gegen Gesetze mache wie im Fall der Iren oder auch der Suffragetten. Diceys Urteil über den Zustand des politischen Systems seines Landes war vernichtend:

„Almost everything tends in one and the same direction. The leaders in Parliament each now control their own party mechanism. At any given moment the actual Cabinet consists of the men who lead the party which holds office. The leading members of the Opposition lead the party which wishes to obtain office. Party warfare in England is, in short, conducted by leading parliamentarians who constitute the actual Cabinet or the expected Cabinet. The electors, indeed, are nominally supreme; they can at a general election transfer the government of the country from one party to another. It may be maintained with much plausibility that under the quinquennial Parliament created by the Parliament Act the British

---

<sup>24</sup> Albert Venn DICEY, Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution (1885), in: John W.F. ALLISON (Hg.), Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution (The Oxford Edition of Dicey 1, Oxford 2013).

<sup>25</sup> Albert Venn DICEY, Preface to the Eighth Edition (London 1915), in: ALLISON (Hg.), Lectures, 415-484.

<sup>26</sup> Ebd., 479.

electorate will each five years do little else than elect the party or the Premier by whom the country shall be governed for five years.“<sup>27</sup>

Was war vernichtend an dieser Beschreibung, die nichts anderes wiedergibt als das, was wir heute als Normalität einer parlamentarischen Demokratie kennen? Vernichtend war, dass sie sämtliche *essentials* der ungeschriebenen britischen Verfassung für verloren erklärte: Das Unterhaus, so Dicey, sei nicht mehr der autonome Ort politischer Entscheidung; es könne auch nicht mehr beanspruchen, die Bevölkerung zu repräsentieren. Stattdessen hätten, so Diceys Sicht, die Parteien alles überformt und an sich gezogen – die Fraktionen, das Kabinett, die Wahlkämpfe und die Entscheidungsspielräume der Wähler, die sich nicht mehr für Abgeordnete entscheiden könnten, die sie repräsentieren sollten, sondern nur noch zwischen Parteien wählen könnten, die sie regieren würden.

Dicey wurde zum wichtigen Apologeten der konservativen Parteiführung, die kurz vor Beginn des Weltkriegs öffentlich erklärte, den Widerstand der protestantischen Provinzen im Nordosten Irlands gegen die ihrer Ansicht nach auf verfassungswidrige Weise durchgesetzte irische Autonomie selbst dann zu unterstützen, wenn er gewaltsam würde.<sup>28</sup>

Im Deutschen Kaiserreich gingen die Konservativen nicht so weit, gewaltsamen Widerstand öffentlich zu befürworten. Das lag wahrscheinlich nicht zuletzt daran, dass sie im Gegensatz zu ihrem britischen Pendant über eine Rückzugsmöglichkeit verfügten, nämlich den preußischen Staat. Die Auseinandersetzungen über die Reform des preußischen Dreiklassenwahlrechts vor und im Ersten Weltkrieg veranschaulichen, dass im Notfall die preußischen Konservativen eher das Reich fallen lassen würden als zuzulassen, dass ihre Bastion Preußen geschleift würde.

Was die deutschen Konservativen als Kipppunkt des politischen Systems betrachteten, den mitzutragen sie nicht gewillt waren, war die Wehrvorlage von 1913, ein Gesetzesentwurf, der die Finanzierung des stärksten Rüstungsschubs in der Geschichte des Kaiserreichs sicherstellen sollte, nämlich die Vermehrung des Heeres um 137.000 Mann. Der konservative Widerstand richtete sich dagegen, dass die Finanzierung vollständig über Besitzsteuern erfolgen sollte, und zwar eine einmalige Vermögensabgabe von einer Milliarde Mark – den „Wehrbeitrag“ – sowie eine progressive

---

<sup>27</sup> Ebd., 448.

<sup>28</sup> R.J.Q. ADAMS, *Bonar Law* (London 1999); H. Ford TROWBRIDGE, *Albert Venn Dicey. The Man and His Times* (Chichester 1985).

Vermögenszuwachssteuer. Es wurde also allein den bessergestellten und landbesitzenden Schichten abverlangt, diesen Rüstungsschub zu finanzieren, während bisher die ärmeren Schichten durch die indirekten Steuern überproportional zur Rüstungsfinanzierung beigetragen hatten. Die konservative Abwehr dieser finanzpolitischen Neuerung war kompromisslos. Die anderen Parteien wollten jedoch genau diese Besitzsteuern. Denn die Tatsache, dass eine Heranziehung der (land-)besitzenden Schichten für die Rüstungsfinanzierung bisher unterblieben war, hatte in den Jahren vor 1913 in allen Parteien jenseits der Konservativen für lautstarken Protest gesorgt; in der Presse und in der Bevölkerung hatte das viel Widerhall gefunden. Wollten diese Parteien bei der nächsten Reichstagwahl nicht von den Wählern abgestraft werden, mussten sie also der Heranziehung der Besitzenden für die Finanzierung des Reichshaushalts zustimmen.<sup>29</sup>

Kuno Graf von Westarp, seit November 1913 Fraktionsführer der Deutschkonservativen Partei, fasste 1935 im Rückblick auf die konservativen Positionen der letzten Vorkriegsjahre zusammenfassen, woraus sich der Widerstand seiner Partei 1913 speiste. Westarp machte in diesem Zusammenhang deutlich, dass die Gründe, aus denen seine Partei diesem Gesetz ihre Zustimmung versagt hatte, sehr grundsätzlicher Art waren und sich gegen das in seinen Augen responsiv entgleiste parteipolitische System des Kaiserreichs generell richteten: Die „aus der Massenwahl hervorgegangenen Parteien im Deutschen Reiche [fanden] nicht den Mut der Verantwortung [...], auch den Verbrauch der Masse so zu belasten, wie es für die Erfüllung der Reichsaufgaben unerlässlich [...] war.“ Das habe ihn, Westarp, vollends davon überzeugt,

„dass die aus der Massenwahl hervorgegangenen Parteien nicht fähig sind, Deutschland zu regieren. Vielleicht können sie [...] auch gar nicht auf die Dauer die dazu erforderliche Verantwortung tragen, weil sie dadurch selbst den Ast der Wählerpopularität absägen, auf dem sie sitzen. Sie sollen mit ausreichendem Einfluss mitarbeiten. Die eigentliche Führung einer starken Staatsgewalt aber muss von einer Regierung ausgehen, die unabhängig von der Massengunst ihre Macht und ihre Verantwortung auf eigenes historisches Recht stützt.“<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Peter-Christian WITT, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland* (Lübeck/Hamburg 1970); Rudolf KROBOTH, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches während der Reichskanzlerschaft Bethmann Hollwegs und die Geld- und Kapitalmarktverhältnisse (1909-1913/14)* (Frankfurt am Main/Bern 1986).

<sup>30</sup> Kuno GRAF VON WESTARP, *Konservative Politik im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches*, Bd. 1: Von 1908 bis 1914 (Berlin 1935) 189.

Wäre es 1914 nicht zum Krieg gekommen – wer weiß, wie es angesichts der radikalkonservativen Wende gegen das politische System in Deutschland und in Großbritannien hätte weitergehen können. Eines allerdings macht die Situation beider Länder vor Kriegsbeginn im Rückblick deutlich: Eine friedliche, evolutionäre Veränderung der beiden politischen Systeme hin zu unserer heutigen Form der Demokratie war damals nicht in Sicht – zu einer Form der Demokratie also, die nicht zuletzt auf einer (verglichen mit dem 19. Jahrhundert) deutlichen Besserstellung der unteren Schichten durch Umverteilung beruht, ermöglicht von einem progressiven Steuersystem, das alle Schichten am Wohlstandszuwachs beteiligt, und von responsiveren Parteien und gewerkschaftlichen Organisationen, die die Bedürfnisse auch der weniger bemittelten Bevölkerung auf die politische Agenda setzen. Denn es waren gerade die allerersten Ansätze zu einer steuerlichen Umverteilung und zu einem Parteiensystem, das infolge des Massenwahlrechts auf die Bedürfnisse der breiten Bevölkerung einzugehen begann, die den radikalkonservativen Widerstand hervorriefen. Das war ein gemeinsamer Zug der konservativen Systemkritik in beiden Ländern. In Deutschland distanzieren sich auch die anderen Parteien nach geschehener Tat wieder von der Einführung von Besitzsteuern auf Reichsebene, der sie nur zugestimmt hatten, um die Rüstungsanstrengungen nicht zu gefährden – d.h. die Folgen der erstmaligen Einführung von namhaften Besitzsteuern auf Reichsebene 1913 waren Beteuerungen der bürgerlichen Parteien, dass dies eine Ausnahme sei, die sich nicht wiederholen würde.<sup>31</sup>

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der radikalkonservativen Kritik in Deutschland und Großbritannien lag in der Diagnose des zentralen Übels, gegen das sich diese Kritik richtete: In Großbritannien war es das System der parlamentarischen Parteiregierungen, das die Exekutive in exorbitanter Weise stärkte und das Parlament schwächte, was von den Kritikern (auch jenseits der Konservativen) als entscheidende Perversion des bisherigen politischen Systems empfunden wurde. In Deutschland waren es das allgemeine Männerwahlrecht auf Reichsebene und die nun responsiver agierenden Parteien, die den Radikalkonservativen als Verursacher des Übels galten; eine starke Exekutive war zwar auch ihr Ziel, allerdings keine, die auf dem allgemeinen Wahlrecht und handlungsfähigen Parteien beruhte.

Unterschiedlich war schließlich und vor allem die Bedeutung, die der deutschen beziehungsweise der englischen radikalkonservativen Demokratiekritik in der Zeit

---

<sup>31</sup> So argumentiert auf der Grundlage zeitgenössischer Quellen KROBOTH, Finanzpolitik, 291-295.

nach 1918 zukam. Sie blieb nur in Deutschland von geschichtsmächtiger Art und verweist auf eine Kontinuitätslinie vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, auf die allzu selten hingewiesen wird. Auch in Großbritannien gab es zunächst eine gewisse Kontinuität. So setzten die *diehards*, wie die radikalkonservativen Systemkritiker seit der Auseinandersetzung um das Vetorecht des Oberhauses genannt wurden, ihre Agitation gegen das, was sie als „kollektivistische“, also im schlechten Sinn demokratische Entgleisung des parteipolitisch überformten politischen Systems verstanden, fort. Sie sahen die „Korrumpierung“ Westminsters seit Ende der 1920er Jahre gespiegelt in der Indienpolitik des langjährigen konservativen Parteiführers und Premierministers Stanley Baldwin. Dessen Befürwortung einer Selbstverwaltung und Demokratisierung Indiens wiederholte in den Augen der auf das britische Empire fixierten *diehards* den historischen Fehler, der mit der Einführung der *Home Rule* in Irland gemacht worden war.<sup>32</sup> In diesem Zusammenhang reaktivierten Winston Churchill und andere *diehards* ihre Demokratiekritik, in der sie sich durch den italienischen Faschismus und den deutschen Nationalsozialismus bestärkt sahen. Allerdings scheiterten die *diehards* ebenso wie die englischen Anhänger einer elitären „konservativen Revolution“ – in erster Linie an Baldwin, der die Konservative Partei erfolgreich zusammen- und in der politischen Mitte hielt. Nach Verabschiedung des *Government of India Act*, des Gesetzes, das 1935 die indische Selbstregierung anbahnte, implodierten die Radikalkonservativen in Großbritannien.

Die deutschen Konservativen fanden sich nach 1918 in einem Staat wieder, den zu akzeptieren sich nur sehr wenige von ihnen durchringen konnten: ein Staat, in dem Parlamentsmehrheiten die Regierungen hervorbrachten, Parteien entscheidenden Einfluss auf die Politik und Zugriff auf die Steuergesetzgebung hatten, Sozialdemokraten Preußen regierten, Gewerkschaften und Staat bei der Lohngestaltung mitwirkten, das Sozialsystem ausgebaut wurde, alle Erwachsenen – sogar Frauen – wählen durften und kein Monarch mehr über allem stand.

Der Widerstand gegen all dies kam nicht nur von den Konservativen alter Prägung, die jetzt in der Deutschnationalen Partei (DNVP) und der Deutschen Volkspartei (DVP) organisiert waren. Er speiste sich aus Angehörigen der alten aristokratischen Eliten, landwirtschaftlichen und industriellen Interessenverbänden, antidemokratischen Ressentiments des Bürgertums sowie der Hierarchien und Organisationen

---

<sup>32</sup> Bernhard DIETZ, *Neo-Tories. Britische Konservative im Aufstand gegen Demokratie und politische Moderne 1929-1939* (München 2012) 120-130.

beider christlicher Konfessionen, um nur die wichtigsten Republikgegner zu nennen. Gemeinsam war ihnen mehrheitlich die Ablehnung derselben Züge des neuen Staatswesens, die auch für die Konservativen im engeren Sinn unerträglich waren; eine Ablehnung, die bereits 1913 angeklungen war, als die Deutschkonservative Fraktion gegen die Finanzierung der Heeresvorlage stimmte. Was die Konservativen damals gewollt hatten, wollten sie und Gleichgesinnte auch in der Republik: eine starke Exekutive („Diktatur“), die ohne Rücksicht auf Parlament und Parteien regieren können sollte.<sup>33</sup>

Dass diese überwältigend große und im Kernziel einige Masse der Gegner der Republik erst im Januar 1933 zu einer Personalentscheidung führte, die den brachialen Übergang in die Diktatur zur Folge hatte – nachdem bereits seit 1930 die parlamentarische Demokratie außer Funktion gesetzt worden war –, lag allem voran daran, dass es über die Personalentscheidung konkurrierende Vorstellungen gab. Kuno Graf Westarp beispielsweise, Fraktionsführer der Deutschkonservativen Partei vor dem Ersten Weltkrieg und langjähriger Fraktionsführer der DNVP danach, sah sich 1932 „am Grabe der Parteiherrschaft“ stehen.<sup>34</sup> Es war aber nicht die NSDAP, der er das Erbe zusprach, sei doch diese Partei „von Kopf bis zu Fuß auf Parlamentarismus eingestellt [...]“. Durch Massenagitation kann man die Massenherrschaft nicht überwinden.“<sup>35</sup> Adolf Hitler war schlicht das Nettoresultat der vielfältigen demokratiefeindlichen Bestrebungen, zu deren Gemengelage die Konservativen gehörten.<sup>36</sup>

\*\*\*

Was ich am Beispiel Deutschlands und Großbritanniens zu zeigen versucht habe, ist, dass die politischen Systeme um 1900 unserer heutigen parlamentarischen Demokratie tatsächlich ähnlicher wurden. Warum hat sich die Demokratiegeschichtsschreibung bislang für diese Aspekte der Vorgeschichte der Demokratie unserer Tage wenig interessiert, sondern stattdessen vorzugsweise andere Aspekte in den Fokus gerückt, die

---

<sup>33</sup> Siehe hierzu Larry Eugene JONES, *The German Right, 1918-1930. Political Parties, Organized Interests, and Patriotic Associations in the Struggle against Weimar Democracy* (Cambridge/New York 2020).

<sup>34</sup> Kuno GRAF WESTARP, *Am Grabe der Parteiherrschaft. Bilanz des deutschen Parlamentarismus von 1918-1932* (Berlin 1932).

<sup>35</sup> Ebd., 105.

<sup>36</sup> Siehe hierzu Hermann BECK, Larry Eugene JONES (Hg.), *From Weimar to Hitler. Studies in the Dissolution of the Weimar Republic and the Establishment of the Third Reich, 1932-1934* (New York/Oxford 2018).

wir als Errungenschaften betrachten können, vor allem die Einführung eines breiten Wahlrechts? Hängt das vielleicht damit zusammen, dass wir sehr gut aus eigener Erfahrung wissen, dass die Rolle der Parteien in der heutigen Demokratie ebenso wie die Bedeutung der Mehrheitsfindung im Parlament für das Regierenkönnen mitsamt den daraus entstehenden partei- und koalitionspolitischen Schachzügen eine Quelle für genau jene Kritik an der Demokratie sind, die wir heute erleben? Eine Kritik, die keineswegs nur von der äußersten Rechten kommt, sondern auch von denjenigen, die (wie John Dunn) den schmerzlichen Hiatus zu dem empfinden, was wir nicht haben können, wonach zu verlangen wir jedoch nicht aufhören können?

Die Demokratiegeschichtsschreibung, wie ich sie mir vorstelle, macht aus diesen Aspekten der Vorgeschichte unserer Demokratie keinen Hehl. Sie bezieht sie vielmehr ein, weil sie ein zentraler Aspekt der Politikgeschichte sind, ohne den man die Vergangenheit nicht versteht, und weil sie ein zentraler Aspekt unserer Gegenwart sind, mit dem wir uns auseinandersetzen müssen, wenn die Demokratie gestärkt werden soll. Eine stärker kulturgeschichtlich orientierte Demokratiegeschichtsschreibung, wie ich sie mir wünsche, hat darüber hinaus keine Scheu davor, die unvorhergesehenen oder nicht intendierten Folgen von dem, was wir zu feiern pflegen (wie etwa Wahlrechtserweiterungen), zu thematisieren. Nur so ist ein Verständnis von Demokratiegeschichte möglich. Dass dieses Verständnis gleichzeitig die Überbewertung der großen Männer, die angeblich Geschichte machen, relativiert, ist meines Erachtens kein Schaden, sondern ein Kollateralnutzen.

Der Kunsthistoriker Peter Geimer hat in seinem 2022 erschienenen Buch „Farben der Vergangenheit“ in sehr anregender Weise gezeigt, wie man (in Anlehnung an Siegfried Kracauers Filmtheorie) die Analogie zwischen einem idealen (Kunst-)Historiker und der Filmkamera nutzbar machen kann, um eine Geschichtsschreibung zu ermöglichen, die Nichtintendiertes in die Geschichtsschreibung einbindet: Beide, Historikerin wie Kamera, akkumulieren unverbundene Einzelheiten, die im Moment der Aufnahme (also aus den Quellen) eingefangen werden, mit der Absicht, so Geimer, „einen Überschuss an noch Unbestimmtem herzustellen“.<sup>37</sup> Ein solcher Überschuss an noch Unbestimmtem anstelle des bisherigen Überschusses an Überdeterminiertem würde die Demokratiegeschichtsschreibung interessanter und lehrreicher machen.

---

<sup>37</sup> Peter GEIMER, Die Farben der Vergangenheit. Wie Geschichte zu Bildern wird (München 2022) 211.

Zitat:

Ute DANIEL, Demokratieggeschichte „von oben“ oder: Wie war Regieren um 1900 möglich? 13. Gerald Stourzh Vorlesung zur Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie 2022, online unter <<http://www.univie.ac.at/gerald-stourzh-vorlesungen/>> und <<https://phaidra.univie.ac.at/o:1648378>>.