

Vortragskonzept für die Fachwissenschaftliche Konferenz zur „Geschichte der SPD-Bundestagsfraktion“

von Dr. Paul Lukas Hähnel

Die SPD im Mehrebenensystem des Deutschen Kaiserreichs

Die Geschichtswissenschaften haben sich intensiv mit der SPD als Oppositionspartei im Deutschen Kaiserreich auseinandergesetzt. Die Formierung der Arbeiterbewegung, die programmatische Entwicklung und die wahltaktischen Mobilisierungsstrategien der Partei sowie ihr Aufstieg zur mandatsstärksten Reichstagsfraktion können mittlerweile als gut erforscht bewertet werden. Allerdings geschah dies vornehmlich aus einer auf die Reichsebene zentrierten Perspektive. Die subnationalstaatlichen Ebenen des Kaiserreichs standen weniger im Interesse. Diese Schwerpunktsetzung fügt sich ein in eine Interpretation des politischen Systems, die unter dem Postulat der preußischen Hegemonie und des „Scheinföderalismus“ der dezentralen Staatsorganisation des Kaiserreichs nur sekundäre Bedeutung zuspricht. Dabei wird zumeist die Machtarithmetik zwischen dem Bundesrat als föderalem und dem Reichstag als demokratischem Repräsentativorgan als Nullsummenspiel konstruiert. Der Bundesrat diene demnach vornehmlich der Verschleierung der preußischen Vorherrschaft und als Parlamentarisierungsbollwerk, da die aufgrund der exekutivföderalistischen Struktur dort vertretenen monarchischen Exekutiven ihre vitalen Interessen durch eine vermehrte Einflussnahme des Reichstags auf die Regierungsgeschäfte des Reichs bedroht sahen. Ebenso wird in diesem Zusammenhang auf den per Dreiklassenwahlrecht gewählten Preußischen Landtag verwiesen. Nach dieser Interpretation konnte ein Aufstieg des Reichstags nur mit einer Schwächung des Bundesrats einhergehen.

Der geplante Beitrag hinterfragt diese Sichtweise auf den Föderalismus des Deutschen Kaiserreichs und konzentriert sich auf die Partizipationsmöglichkeiten, die sich aus der föderalen Staatsstruktur für die Sozialdemokratie ergaben. Gerade die subnationalstaatlichen Ebenen im Kaiserreich boten der SPD neben systembedingter Benachteiligung durch restriktive Wahlvorschriften in einigen Gliedstaaten auch vielfältige Gelegenheiten in anderen Einzelstaaten verschiedene Mobilisierungsstrategien zu erproben, demokratische Praktiken einzuüben und parlamentarische Spielregeln zu verinnerlichen. Es wird die These vertreten, dass die SPD trotz oder gerade wegen ihrer grundsätzlichen Opposition zum monarchischen Obrigkeitsstaat des Deutschen Kaiserreichs – ob bewusst oder unbewusst - eine partielle Modernisierung des politischen Systems bewirkte. Dafür stützt sich der Vortrag auf zwei zusammenhängende Argumente. Erstens wird das Deutsche Kaiserreich als kooperatives und dynamisches Mehrebenensystem betrachtet. Zweitens beruhte ein nicht unwesentlicher Teil des Erfolgs der SPD im Kaiserreich auf ihrer Fähigkeit, die gegensätzlichen innerparteilichen Flügel auszutarieren und ihnen unterschiedliche Aktionsräume im Mehrebenensystem des Kaiserreichs zu gewähren.

Schon ein kurzer Blick auf die ersten Paragraphen der Verfassung des Kaiserreichs reicht aus, um dieses als ein Mehrebenensystem zu klassifizieren. Die Verfassung verteilte Kompetenzen und Ressourcen der politischen Steuerung auf die unterschiedlichen Staatsebenen (Reich, Gliedstaaten, Gemeinden), grenzte aber die Gestaltungs- und Funktionsbereiche zwischen der Reichs- und der einzelstaatlichen Ebene nicht immer klar ab. Kompetenzbereiche überlagerten sich, Reichs- und preußische Institutionen waren miteinander verschmolzen und auf der einzelstaatlichen Ebene existierten Kompetenzasymmetrien zwischen den Gliedstaaten. Die Verfassung verband die Staatsebenen nur durch einen losen Rahmen miteinander und ließ dem Gesamtsystem sowie den Gliedstaaten erhebliche Freiräume, sich dynamisch fortzuentwickeln. Die Gliedstaaten des Kaiserreichs zeichneten sich durch unterschiedliche politische Systeme aus, die sich in verschiedene Richtungen entwickelten. So unterschieden sich nicht nur die formellen Formen politischer Partizipation, welche die Landesverfassungen ihren Staatsangehörigen und Landtagen zugestand, sondern auch die informellen Praktiken, wie beispielsweise das Interaktionsverhalten zwischen den verschiedenen Parteien. Neuere Arbeiten heben insbesondere das Parlamentarisierungspotenzial auf der Landesebene hervor und betonen die Gleichzeitigkeit von Re- und Deparlamentarisierung in den unterschiedlichen Gliedstaaten. Für die Zeit ab der Jahrhundertwende wird mitunter sogar eine Quasi-Parlamentarisierung der süddeutschen Staaten postuliert.¹ Die Katastrophe des Ersten Weltkriegs beendete jedoch diesen Prozess und die hiermit verbundene Demokratisierung der Landtagswahlrechte. Nach Gerhard Lehbruch hätte ein „demokratisches Landtagswahlrecht [...] mit großer Wahrscheinlichkeit die Parlamentarisierung der Länderregierungen zur Folge gehabt. Das wiederum hätte aber Rückwirkungen auf das Funktionieren des Bundesrates haben müssen: Es wäre das Problem des `Parteienwettbewerbs im Bundesstaat` aufgetaucht.“² Das von Bismarck intendierte Bundesratssystem hätte seinen Charakter ohne eine Verfassungsrevision wesentlich verändert.

Im Verlauf des Kaiserreichs und einhergehend mit dem Wachsen der Partei und der Herausbildung einer Parteiorganisation lernte die SPD die verschiedenen Ebenen des Mehrebenensystems zu bespielen. Die Parteiführung und programmatische Ausrichtung waren zwar auf die Reichsebene fokussiert³, ließen allerdings den Ortsvereinen und Landesverbänden Spielräume, ihre Politik an den lokalen Gegebenheiten auszurichten. Dies geschah freilich auf den verschiedenen Staatsebenen und in den verschiedenen Gliedstaaten in unterschiedlicher Intensität. Die spezifische

¹ Funk, Albert: Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik, Bonn 2010, S.244ff.

² Lehbruch, Gerhard: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Benz, Arthur; Ders. (Hg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden 2002, S.53-110, hier S.85.

³ Kreitmeier, Anneliese: Zur Entwicklung der Kommunalpolitik der bayerischen Sozialdemokratie im Kaiserreich und in der Weimarer Republik unter besonderer Berücksichtigung Münchens, in: AfS 25 (1985), S.103-135, hier S.109.

Verfassungsentwicklung in den Gliedstaaten wirkten sich auf die Parteien und insbesondere die SPD aus. In Süddeutschland war der Liberalismus mehr demokratisch-parlamentarisch ausgerichtet und der revisionistische Flügel der SPD stärker vertreten. In den norddeutschen Gliedstaaten, die ein restriktives Zensuswahlrecht implementiert hatten, wie Preußen und Sachsen oder gar keine parlamentarischen Partizipationsmöglichkeiten boten, wie die beiden Mecklenburgs, dominierte der radikale Flügel der SPD, der verbal die revolutionäre Umwälzung der bestehenden Staats- und Wirtschaftsordnung forderte.⁴ Die unterschiedlichen politischen Partizipationsmöglichkeiten wirkten sich auch deutlich auf das Interaktionsverhalten zwischen der SPD und den anderen Parteien aus, da in den Gliedstaaten mit liberalerem Wahlrecht die Gemeinsamkeiten zwischen der SPD und den anderen Parteien größer waren. Die Unterschiede durch die Eigenart der föderalen Verfassungsentwicklung wurden auch durch die spezifische Sozialisation der Abgeordneten in den Reichstag getragen.

Die SPD war auf den verschiedenen Ebenen des Kaiserreichs eine Trägerin einer partiellen Modernisierung.⁵ Auf der Reichsebene fungierte sie als Impulsgeber für die Entwicklung moderner Massenparteien und hatte einen indirekten Anteil an der Entstehung des modernen Sozialstaates. Auf der gliedstaatlichen Ebene trug sie dazu bei, dass die süddeutschen Landtage erheblich an Macht und Einfluss gegenüber den Monarchen gewannen. Die kommunale Ebene entdeckte die SPD zwar erst um die Jahrhundertwende als Aktionsfeld, doch schnell beteiligten sich die meisten Ortsvereine an den Kommunalwahlen und sie konnten in einigen Gemeinden Erfolge bei der Liberalisierung des Wahlrechts erzielen. Im Jahre 1913 wurden in 3500 Gemeinden insgesamt 12000 Repräsentanten der Sozialdemokratie gewählt. Trotz dieser produktiven Detailarbeit konnten wesentliche sozialdemokratische Ziele in der Kommunalpolitik jedoch nicht durchgesetzt werden.⁶

Auf gliedstaatlicher Ebene war die SPD durch ihre Zusammenarbeit mit den bürgerlichen Parteien seit der Jahrhundertwende ein Faktor, der einen informellen Wandel der Regierungssysteme in Bayern, Baden und Württemberg miteinläutete. Aufgrund der undogmatischen parlamentarischen Praxis der SPD-Landtagsfraktionen verstärkten sich Tendenzen, die SPD nicht mehr schroff auszugrenzen. Bündnisse mit anderen Parteien waren nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen, um spezifische politische Ziele zu erreichen, da sich die SPD-Landesorganisationen zur konstruktiven

⁴ Holste, Heiko: Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933) (Schriften zur Verfassungsgeschichte, 65), Göttingen 2001, S.228.

⁵ Best, Heinrich: Mandat ohne Macht: Strukturprobleme des deutschen Parlamentarismus 1867-1933, in: Ders. (Hg.): Politik und Milieu: Wahl- und Elitenforschung im historischen und interkulturellen Vergleich, Stankt Katharina 1989, S.175-222, hier S.192f.

⁶ Saldern, Adelheit von: SPD und Kommunalpolitik im Deutschen Kaiserreich, in: Archiv für Kommunalwissenschaft 23-2 (1984), S.193-214, hier S.203-206.

Mitarbeit bereit erklärten und nicht kompromisslos die Agenda der Reichstagsfraktion verfolgten. So lehnten die SPD-Landtagsfraktionen nicht mehr doktrinär die Landeshaushalte ab.⁷ In Bayern setzte die SPD-Fraktion 1905 zusammen mit dem Zentrum eine Änderung des Wahlrechts auf Landesebene durch, die sich an den Vorgaben des Reichstagswahlrechts orientierte, und arbeitete daran, auch das Kommunalwahlrecht zu liberalisieren.⁸ In Baden trafen die Liberalen Parteien und die Sozialdemokratie eine Wahlabsprache, um die Dominanz des Zentrums zu brechen. Hieraus entwickelte sich eine inhaltlich-programmatische Zusammenarbeit im Landtag. Nationalliberale und SPD kooperierten zeitweise wie eine Koalition und reformierten unter anderem das kommunale Wahlrecht. Ebenso in Württemberg bestimmten reformorientierte Praktiker die SPD-Landtagsfraktion, die im Sinne der Thesen Bernsteins handelten, ohne sich explizit auf dessen Prämissen zu stützen.⁹ In Süddeutschland etablierte sich ein reformistischer Flügel der Partei als Gegengewicht zur vor allem in Norddeutschland verwurzelten Parteilinken um Rosa Luxemburg. Diese sich ausbildende regionale Kompromissbereitschaft ist vor allem vor dem Hintergrund erstaunlich, dass ein nicht geringer Anteil der Historiker einen grundsätzlichen Mangel dieser Fähigkeit als wesentliches Hindernis für eine Parlamentarisierung des Kaiserreichs konstatiert. Entsprechend dieser Auffassung waren die Parteien nicht bereit, grundsätzliche Interessensgegensätze zu überbrücken, um Koalitionen zu schmieden und Regierungsverantwortung zu übernehmen. Das Parteiensystem zeichnete sich vielmehr durch fünf Parteien aus, die mit deutlich voneinander abgrenzbaren sozialen Milieus verflochten waren und deren Interessen vertraten. In diesem segmentierten System repräsentierte die SPD das protestantische Arbeitermilieu.

In programmatischer aber insbesondere parteistrategischer Hinsicht war die SPD in zwei Flügel gespalten, die sich räumlich in einem Nord-Süd-Gegensatz widerspiegelten. Diese Lagerbildung führte allerdings nicht zu internen Machtkämpfen, die die Partei in ihrer Entwicklung hemmten. Die SPD schaffte es erfolgreich, die ideologischen Gegensätze zwischen dem auf Klassenkampf setzenden revolutionären Lager und dem Flügel der Revisionisten, der schrittweise Reformen zur nachhaltigen Verbesserung der Situation der Arbeiter propagierte, in sich zu vereinigen. Konflikte konnten abgemildert werden, in dem die Partei beiden Strömungen Aktionsfelder im Mehrebenensystem des Kaiserreichs zugestand. Das Erfurter Programm von 1891 versuchte die

⁷ Faulenbach, Bernd: Geschichte der SPD: Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2012, S.24.

⁸ Niehuss, Merith: Strategien zur Machterhaltung bürgerlicher Eliten am Beispiel kommunaler Wahlrechtsänderungen im ausgehenden Kaiserreich, in: Best, Heinrich (Hg.): Wahl- und Elitenforschung im historischen und interkulturellen Vergleich, Sankt Katharinen 1989, S.60-91, hier S.71f.

⁹ Grosser, Dieter: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches (Studien zur Regierungslehre und internationalen Politik, 1), Den Haag 1970, S.38.

konträren Vorstellungen miteinander zu verbinden und latente Widersprüche zwischen den Grundzügen der marxistischen Ideologie und pragmatischer Realpolitik zu umschiffen. Es bestand aus einem theoretisch-dogmatischen Teil von Karl Kautsky und einen praktischen Teil von Eduard Bernstein und wurde damit von führenden Exponenten der beiden Flügel verfasst. Die SPD vereinte damit in ihrer inhaltlich-programmatischen Ausrichtung den demokratisch-reformorientierten Ansatz der Arbeiterbewegung Westeuropas mit radikalrevolutionären Elementen ihres osteuropäischen Pendant. Doch nicht nur das Parteiprogramm war durch einen Kompromiss geprägt, auch in der Reichstagsfraktionsführung fand ein Ausgleich zwischen den beiden Lagern statt. Aus den überlieferten Fraktionsprotokollen geht hervor, dass nicht ein gemeinsamer bürokratischer Apparat, sondern ein Eigenleben der Parteiflügel die Funktionsweise der SPD-Reichstagsfraktion entscheidend prägte. Als Gewohnheitsrecht hatte sich bereits um die Jahrhundertwende herausgebildet, dass die Vertreter der verschiedenen Flügel separate Besprechungen abhielten, um die Fraktionssitzungen vorzubereiten. In den gemeinsamen Sitzungen wurden dann die Rednerlisten für die Plenarversammlung erstellt und hinsichtlich der Gesetzesvorlagen auf der Tagesordnung die Positionen der Gesamtfraktion bestimmt.¹⁰ Aufgrund der Eigenständigkeit der Parteiflügel wies die SPD eine hohe wahltaktische Flexibilität auf. Das linke Lager konnte den Generalstreik propagieren, während die Revisionisten auf gliedstaatlicher Ebene Absprache mit den bürgerlichen Parteien trafen, um zusätzliche parlamentarische Mandate zu erringen. Sie konnte gleichzeitig als Protestpartei auf Reichsebene auftreten und auf gliedstaatlicher Ebene in Süddeutschland Regierungsvorlagen mittragen.¹¹ Diese Geschmeidigkeit half der SPD auf den verschiedenen Ebenen des Mehrebenensystems ihr Wählerpotential auszuschöpfen. Dennoch ist hervorzuheben, dass es der Sozialdemokratie schwerfiel, jenseits der Sozial- und Konfessionsstruktur des protestantischen Arbeitermilieus neue Wählerklientele zu erschließen. Bis zum Vorabend des Ersten Weltkriegs konnte sie kaum Wähler in den ost-, west- und süddeutschen Grenzgebieten mobilisieren. Sie blieb schwach in agrarisch-geprägten oder katholischen Regionen wie in Bayern, in Ostpreußen, in Oberschlesien, in Posen, in Westfalen, im Rheinland und im Saarland.¹²

¹⁰ Schneider, Jörg: Zur Geschichte der Parlamentarischen Geschäftsführer in Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30-1 (1999), S.5-26, hier S.10.

¹¹ Schröder, Wilhelm Heinz: Sozialdemokratische Reichstagskandidaten 1898-1918. Eine Kollektivbiographie, in: Historische Sozialforschung, Supplement, 2011, No. 23, Kollektivbiographie als interdisziplinäre Methode in der Historischen Sozialforschung: Eine persönliche Retrospektive, S.252-318, hier S.253.

¹² Steinbach, Peter: Nationalisierung, soziale Differenzierung und Urbanisierung als Bedingungsfaktoren des Wahlverhaltens im Kaiserreich, in: Historische Sozialforschung 15-2 (1990), S.63-82, hier S.72; Walter, Franz: Die SPD. Biographie einer Partei von Ferdinand Lassalle bis Andrea Nahles, Reinbeck 2018, S.53.