

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 35

Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit

unter besonderer Berücksichtigung
der Rolle der Fraktionen

Von

Norbert Ullrich



Duncker & Humblot · Berlin

NORBERT ULLRICH

Gesetzgebungsverfahren und Reichstag

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 35

Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit

**unter besonderer Berücksichtigung
der Rolle der Fraktionen**

Von

Norbert Ullrich



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ullrich, Norbert:

Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit:
unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen /
von Norbert Ullrich. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 35)

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08613-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-08613-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Das Staatssystem des Kaiserreichs 13

A. Das Reich als Bundesstaat	13
B. Das konstitutionelle System	17

Zweiter Teil

Die innere Struktur des Reichstags 23

A. Der rechtliche Rahmen der Reichstagstätigkeit	23
I. Die Reichsverfassung	23
II. Die Geschäftsordnung des Reichstags.....	24
1. Geschichte der Geschäftsordnung	24
2. Charakterisierung	25
3. Inhalt und Aufbau	27
B. Wahl und Zusammensetzung des Reichstags	28
I. Wahl des Reichstags	28
1. Das Wahlrecht.....	28
2. Die Kandidatenaufstellung.....	29
3. Der Wahlkampf	30
4. Die Wahlen	31

5. Die Wahlprüfung.....	32
II. Die Zusammensetzung des Reichstags.....	32
1. Landsmannschaftliche und konfessionelle Struktur	32
2. Berufs- und Standesgruppen	33
3. Politische Erfahrung und Anteilnahme an den Reichstagsgeschäften	35
4. Das Diätenproblem	36
C. Die Organisation des Reichstags	37
I. Der Gesamtvorstand.....	37
II. Das Bureau.....	38
III. Der Präsident.....	38
IV. Schriftführer und Quästoren.....	40
1. Die Quästoren	40
2. Die Schriftführer, das Protokoll und die Stenographischen Berichte.....	41
V. Der Seniorenkonvent.....	41
VI. Die Ausschüsse	42
1. Die Abteilungen	42
2. Die Kommissionen	43
a) Die eigentlichen Kommissionen	43
b) Die Freien Kommissionen	46
c) Kommissionsähnliche Organe.....	47
D. Die Stellung des einzelnen Abgeordneten	47
I. Arbeitsbedingungen	47
II. Rechtsstellung des Reichstagsmitglieds	48
1. Rechtsstellung gegenüber dem Staat und Personen außerhalb des Reichstags	48

2. Rechtsstellung innerhalb des Reichstags.....	49
III. Tatsächlicher Einfluß, Bedeutung der Fraktionsmitgliedschaft.....	49

Dritter Teil

Die Fraktionen 53

A. Überblick.....	53
I. Die relevanten Gruppierungen	53
II. Politische Kriterien für die Fraktionsbildung und Einstufung der Gruppen	54
III. Die einzelnen Gruppierungen: Programme und Persönlichkeiten.....	55
1. Die Sozialdemokraten	55
2. Die Fortschrittspartei, die Liberale Vereinigung und die Deutsch-Freisinnige Partei	56
3. Die Nationalliberale Partei	58
4. Die Deutsche Reichspartei/Freikonservative.....	59
5. Die (Deutsch-)Konservativen.....	60
6. Das Zentrum.....	61
7. Die übrigen Gruppen.....	62
a) Liberale und demokratische Gruppen	62
b) Die bundesstaatlich-konstitutionelle Vereinigung	63
c) Partikularistische Gruppen	63
B. Strukturen der Fraktionen.....	64
I. Die Stärke der Fraktionen	64
II. Innerer Aufbau	66
1. Fraktionsvorstand und Fraktionsführung	66

2. Sonstige formelle und informelle Gremien/Aufgabenverteilung.....	71
3. Geschlossenheit und Fraktionsdisziplin	73
III. Außenbeziehungen.....	76
1. Das Verhältnis zur eigenen Partei	76
2. Das Verhältnis zur Presse	81
3. Das Verhältnis zu gesellschaftlichen Organisationen.....	83
4. Die Beziehungen zu den Exekutivorganen des Reiches und der Einzelstaaten.....	86
a) Die Exekutivorgane des Reiches in ihren Beziehungen zu den Fraktionen	86
b) Kontakte zu einzelstaatlichen Regierungen.....	89
5. Die Beziehungen zu anderen Fraktionen des Reichstags	90

Vierter Teil

Der rechtliche Rahmen der Reichsgesetzgebung 94

A. Das Gesetz	94
I. Der Gesetzesbegriff.....	94
II. Die Bedeutung des Gesetzes	97
B. Die Reichsgesetzgebung und ihr Verhältnis zur Landesgesetzgebung	98
I. Die Ausschließliche Gesetzgebung des Reiches	99
II. Die Konkurrierende Gesetzgebung	100
III. Die Ausschließliche Gesetzgebung der Länder.....	101
C. Der Gang der Reichsgesetzgebung	101
I. Die Gesetzesinitiative.....	101

II. Die Behandlung der Gesetzesentwürfe in den Legislativorganen	102
1. Der Bundesrat	102
2. Der Reichstag	103
3. Verfahren bei unterschiedlichen Auffassungen von Bundesrat und Reichstag	105
III. Vom Gesetzesbeschluß zum geltenden Gesetz	105
IV. Bewertung der Stellung der verschiedenen Staatsorgane im Gesetzgebungsprozeß	108

Fünfter Teil

Gesetzgebung und Fraktionen in der Reichstagspraxis 109

A. Die Gesetzesanträge	109
I. Anträge von Mitgliedern des Reichstags	109
1. Die Anregung zu einem Gesetz	109
2. Die Ausarbeitung und Diskussion von Gesetzesanträgen vor der Einbringung im Reichstag	111
3. Die Einbringung und Begründung von Gesetzesanträgen	114
II. Gesetzesvorlagen des Bundesrats	115
1. Anregungen und Vorarbeiten	115
2. Die Beratungen im Bundesrat	117
3. Die Einbringung und Begründung im Reichstag	119
B. Die Behandlung von Gesetzesanträgen in den Fraktionen	119
C. Die Arbeit in den Kommissionen	125
D. Das Plenum	130

I. Der formelle Ablauf der Gesetzesberatung	130
II. Die Reden	134
III. Abstimmungen und Taktik.....	135
IV. Hintergründe, Auswirkungen und Bedeutung der Plenarsitzungen	138
 E. Die Beziehungen zwischen der Arbeit in Reichstag und Regierungsorganen.....	140
 F. Kompromiß oder Konflikt ? Gesetzesentstehung im Spannungsfeld zwischen Regierungsorganen, Reichstagsmehrheit und Reichstagsminderheit.....	150
 Anhang	161
 Literaturverzeichnis	163

Erster Teil

Das Staatssystem des Kaiserreichs

Das bismarcksche Reich und damit auch Parlament und Gesetzgebung gewannen ihre besondere Prägung durch zwei Hauptmerkmale: Bundesstaat und Konstitutionelle Monarchie. Die Beharrungskraft der klein- und mittelstaatlichen Regenten, die ihre Stütze an dem System der europäischen Großmächte und dem deutschen Dualismus zwischen Preußen und Österreich gefunden hatten, bedingte den föderalen Charakter der geeinten (klein-)deutschen Monarchie. Dafür gab es kein unmittelbares Vorbild - die Bundesstaaten USA und Schweiz waren ja republikanisch verfaßt. Die konstitutionelle Monarchie ihrerseits war Staatsform aller deutschen Flächenstaaten und damit naturgemäß auch Grundlage des neugeschaffenen Reiches, zumal sie als "Kompromiß" zwischen monarchischer Allmacht und republikanischen Bestrebungen dem Zeitgeist entsprach. Die neugeschaffene Verbindung von Bundesstaatlichkeit und Konstitutionalismus in der Reichsverfassung setzte der parlamentarischen Gesetzgebung Grenzen, bot ihr aber auch Entwicklungschancen.

A. Das Reich als Bundesstaat

Das Bismarckreich entstand als Zusammenschluß ursprünglich souveräner Staaten, und zwar zunächst 1867 als Norddeutscher Bund, 1871 dann unter Einbeziehung der süddeutschen Staaten - mit Ausnahme Österreichs - als Deutsches Reich¹. Deutschland wurde damit vom Staatenbund (Deutscher Bund) zum Bundesstaat². Der bundesstaatliche Charakter des Deutschen Reiches war

¹ Quellen bei *Fenske*, Weg zur Reichsgründung; grundlegende Darstellung bei *Becker*, Bismarcks Ringen; von den zahlreichen Darstellungen der deutschen Geschichte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts seien hier aus neuester Zeit genannt *Craig*, Deutsche Geschichte 1866-1945, S. 13 ff.; *Mommsen*, Ringen um den nationalen Staat; *Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1866-1918 2, S. 11 ff., Stürmer, Ruheloses Reich; aus verfassungsgeschichtlicher Sicht *Boldt*, Deutsche Verfassungsgeschichte 2, S. 163 ff.; *Huber*, Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung; ders., Verfassungsgeschichte 3, S. 510 ff.; *Kröger*, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte, S. 82 ff.; *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 234 ff.; gegen die ganz herrschende Meinung von der Identität Norddeutscher Bund - Deutsches Reich *Huber*, Verfassungsgeschichte 3, S. 760 ff.

² *Arndt*, Staatsrecht, S. 1 ff., 41; *Hünel*, Staatsrecht 1, S. 14 ff., 192 ff.; *Meyer*, Lehrbuch des Staatsrechts, S. 132 ff., 169 f.; *Rönne*, Staatsrecht 1, S. 35 ff.; *Zorn*, Staatsrecht 1, S. 75 ff.; aus heutiger Sicht besonders *Huber*, Verfassungsgeschichte 3, S. 786 ff.; vgl. *Binder*, Reich und Einzelstaaten, S. 1 ff., jeweils m.w.N.

und ist kaum umstritten; die Souveränität³ lag zumindest nicht mehr ausschließlich auf der Ebene der Länder⁴. Für die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen Reich und Ländern staatstheoretisch im einzelnen gestaltete, ist in erster Linie von der organisatorischen Struktur des Kaiserreichs auszugehen. Nach dem Verfassungstext war oberstes Organ der Bundesrat⁵, der aus Vertretern der Länder bestand. Er war Reichs-, nicht etwa gemeinsames Länderorgan⁶, und übte sowohl Gesetzgebungs- als auch Regierungsfunktionen aus. Auch wenn sich letzteres durch die Einführung des verantwortlichen Reichskanzlers und die "normative Kraft des Faktischen" relativieren sollte, wie noch zu zeigen sein wird, hatten doch die Länder mittels ihrer Vertretung im Bundesrat maßgeblichen Einfluß auf die Reichspolitik. Gerade im Bereich der Gesetzgebung war, anders als nach dem Grundgesetz, stets die Zustimmung des Bundesrats erforderlich (Art. 5 RVerf). Die Länder hatten ihrerseits originäre Rechte⁷; soweit dem Reich nicht ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz für bestimmte Materien zugewiesen war, stand sie den Ländern zu. Eine mögliche Ausweitung der Reichskompetenz war im Bundesrat nach Art. 78 RVerf bereits durch 14 der 58 Stimmen, d.h. allein von Preußen oder den anderen drei Königreichen, zu verhindern. Die Übertragung aller Kompetenzen auf das Reich hätte ohnehin dem bundesstaatlichen Prinzip widersprochen⁸.

Geschützt war auch die Existenz jedes Gliedstaats sowie die Gliederung des Reiches in Länder an sich⁹. Besonders betont wurde die Eigenstaatlichkeit der Länder durch die Entstehung des Reiches als eines Bündnisses von Staaten, die Übernahme der Stimmenverhältnisse im Bundesrat vom Bundestag des Deutschen Bundes und den Austausch von Gesandten der Länder untereinander sowie zum Teil sogar mit auswärtigen Mächten¹⁰. Dem stehen gegenüber die

³ Zum Begriff der Souveränität aus heutiger Sicht *Randelzhofer*, Staatsgewalt und Souveränität, m.w.N.

⁴ A.A. *Seydel*, Bundesstaatsbegriff, S. 215 ff.; ders., Kommentar, S. 13 ff.

⁵ Zum Bundesrat *Arndt*, Staatsrecht, S. 88 ff.; *Meyer*, Lehrbuch des Staatsrechts, S. 353 ff.; *Rönne*, Staatsrecht I, S. 194 ff.; *Schulze*, Lehrbuch des Staatsrechts 2, S. 45 ff.; *Zorn*, Staatsrecht I, S. 145 ff.; aus heutiger Sicht *Binder*, Reich und Einzelstaaten, S. 41 ff.; *Huber*, Verfassungsgeschichte 3, S. 848 ff.; *Rauh*, Föderalismus und Parlamentarismus, S. 48 ff.; *Scholl*, Bundesrat, S. 18 ff.

⁶ *Arndt*, Staatsrecht, S. 114; *Hänel*, Staatsrecht I, S. 336; *Rönne*, Staatsrecht I, S. 195; *Schulze*, Lehrbuch des Staatsrechts 2, S. 47; heute *Huber*, Verfassungsgeschichte 3, S. 853; *Kröger*, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte, S. 94; *Scholl*, Bundesrat, S. 34 ff.; a.A. zeitgenössisch *Seydel*, Kommentar, S. 124 f., 132.

⁷ *Huber*, Verfassungsgeschichte 3, S. 794.

⁸ *Huber*, Verfassungsgeschichte 3, S. 794 f., 803 f., mit Nachweisen zur älteren Literatur, in der diese Frage umstritten war.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Zu den Gesandtschaften siehe *Binder*, Reich und Einzelstaaten, S. 164 ff.

nach Art. 19 RVerf mögliche Exekution gegen Bundesmitglieder und die in der Präambel der Verfassung ausdrücklich erwähnte ewige Dauer des Bundes. Auch erfolgte die Besetzung wesentlicher Positionen der Reichsleitung nicht durch Entsendung seitens der Länderregierungen; hinzu kommen noch die gemeinsame Staatsangehörigkeit (Art. 3 RVerf) und der Reichstag als "unitarisches" Element. Während also einige Relikte aus der Zeit des Deutschen Bundes bzw. Anknüpfungen daran in der Verfassung verblieben, die die Länder als eigenständige Staaten erscheinen lassen, drücken gerade die neugeschaffenen Veratzstücke im Verfassungsgefüge des Reiches dessen Charakter als nationaler Staat aus. Das entsprach sowohl der tatsächlichen Entstehungsgeschichte der Bismarckschen Gründung, in der neben dem formalen Bündnis mit den Fürsten das politische Zusammenwirken mit der liberalen Nationalbewegung eine entscheidende Rolle gespielt hatte, als auch der weiteren Entwicklung, die in Richtung einer Stärkung der Reichseinheit ging. Wollte man gleichwohl eine zum Teil noch bei den Ländern liegende Souveränität annehmen - wogegen aus verfassungstheoretischer Sicht bereits einzuwenden ist, daß Souveränität als höchste Staatsgewalt nicht teilbar ist¹¹ -, so hätte sich diese in der Verfassungspraxis nicht ausgewirkt. Fraglich ist allerdings, ob die Souveränität beim Reich als höherer Einheit lag oder zwischen einem Zentralstaat ("Gesamtstaat") und einem Gesamtstaat ("Bundesstaat") zu differenzieren ist, wobei ersterer die zentralen Aufgaben wahrnimmt, letzterer als Zusammenfassung von Zentralstaat und Ländern aber den souveränen Staat darstellt.¹² Die hiermit angesprochene Dreigliederungslehre erklärt letztlich ein von der Verfassung weder genanntes noch gar mit Kompetenzen ausgestattetes und auch politisch nicht erkennbares Konstrukt zum eigentlichen Staat. Ob solcher Praxisferne ist sie abzulehnen. Staatsrechtlich war das Kaiserreich also ein Bundesstaat, bei dem über der Ebene der Länder das souveräne Reich stand.

Aufgrund der Konstruktion des Bundesrats war allerdings der Einfluß der Länder auf die Tätigkeit des Reiches größer als umgekehrt. Die Bundesratsvertreter der Länder waren gemäß Art. 7 RVerf an Instruktionen ihrer jeweiligen Regierung gebunden, d.h. diese bestimmten nicht nur, wer sie vertrat, sondern auch wie er sie vertrat. Das Reichsorgan Bundesrat war daher ganz offiziell in seiner Beschlußfassung vom Willen der Länderregierungen abhängig. Wenn der Bundesrat die ihm ursprünglich zugedachten Regierungs-

¹¹ Huber, Verfassungsgeschichte 3, S. 794 f.; vgl. Randelzhofer, Staatsgewalt und Souveränität, S. 705; insoweit übereinstimmend Seydel, Bundesstaatsbegriff, S. 185 ff.; Zorn, Staatsrecht 1, S. 65.

¹² Letztere Ansicht, die "Dreigliederungslehre", wurde vor allem vertreten von Hänel, Studien 1, S. 63 ff.; dem folgt heute Kröger, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte, S. 93; andere ältere Variante der Dreigliederungslehre bei Gierke, Labands Staatsrecht, S. 1168 ff.; Gegenargumentation bei Huber, Verfassungsgeschichte 3, S. 792 ff.