

HANS MOMMSEN (Bochum)

Gouvernementaler Föderalismus und Repräsentativverfassung in Deutschland und Österreich

1. Einleitung

Unter dem Begriff des "Föderalismus" werden die unterschiedlichsten Ideengänge der neuzeitlichen Politischen Theorie und Staatsrechtslehre subsumiert. Seit den epochemachenden Abhandlungen im "Federalist" von 1788, den Schriften Alexander Hamiltons und James Madisons und Alexis de Tocquevilles *La démocratie en Amerique* (1835 - - 40), die die europäische Rezeption des föderalistischen Prinzips maßgebend beeinflußt hat¹, ist dieses Prinzip von konträren politischen Strömungen in Anspruch genommen worden. Der Begriff des "Föderalismus" ist zunächst ein Gegenstand der Verfassungslehre. Aber er ist auch zur Umschreibung einer universalistisch geprägten Staats- und Gesellschaftstheorie benutzt worden, am ausgeprägtesten in den Schriften von Constantin Frantz, und in Verbindung mit korporativistischen Ideengängen gebracht worden. Die "weltanschauliche" Aufladung des föderativen Prinzips, das der nachfolgenden Untersuchung als umfassender Begriff zugrundegelegt wird, sollte dessen intentionalen Gehalt, wie er von der klassischen föderalistischen Theorie hervorgehoben wurde, nicht vergessen machen. Er zielt auf den freiwilligen Zusammenschluß freier Gemeinwesen in einem dezentralisierten Staatsverband zum Zwecke gemeinschaftlicher Wahrnehmung gemeinsamer Interessen unter Wahrung ihrer Autonomie.

Carl Joachim Friedrich hat darauf hingewiesen, daß Föderalismus einen dynamischen Prozeß der Interaktion autonomer Einheiten darstellt, sich damit von bloß statischer Dezentralisierung politischer Verbände unterscheidet und als politisches Aktionsmuster angesehen werden

¹ Vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München 1972, S. 50 ff. und die dort angeführten Arbeiten.

muß, das die öffentliche Gewalt an Partizipation und Kooperation bindet². Im folgenden sollen die spezifischen Ausformungen des föderativen Prinzips in Deutschland und dem mit ihm historisch verbunden Österreich skizziert werden. Dabei steht der Gesichtspunkt im Vordergrund, wie sich der Föderalismus als politisches Organisationsprinzip unter deutschen Verhältnissen ausgeprägt hat und welche Funktion diesem innerhalb der wechselhaften Prozesse herrschaftlich-staatlicher Gliederung Mitteleuropas zukam. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, die Fülle der im weitesten Sinne föderativ verfaßten politischen Assoziationen und Gebilde und damit die Vorgeschichte des heutigen Zentralverwaltungsstaats zu beschreiben, ebensowenig den Verzug herauszustellen, den das Fehlen einer notwendig nivellierenden zentralistischen Struktur im Unterschied zu Teilen Westeuropas gehabt hat. Es geht vielmehr darum, den Stellenwert des föderativen Prinzips in der politischen Formation Mitteleuropas zu bestimmen.

Die am Beispiel der Vereinigten Staaten gewonnenen Unterscheidungen von „dual federalism“, „cooperative federalism“ und „creative federalism“³ gewinnen durch die Anwendung auf eine weit stärker etatistisch geprägte politische Gesamtstruktur, wie sie namentlich für die deutsche Entwicklung zu konstatieren ist, eine unterschiedliche Färbung, bewähren sich jedoch als Kriterium. Dies gilt insbesondere für den Begriff des „kooperativen Föderalismus“, der nicht auf die dualistische Beziehung zwischen Teilstaat und Gesamtstaat, sondern auf deren spezifische Interaktion abstellt. Die Rückkehr zu Formen des spontanen, jeweils neue Interaktionsebenen bereitstellenden und insoweit „schöpferischen“ Föderalismus erweist sich angesichts der übermäßigen etatistisch-administrativen Überformung des politischen Prozesses und des Übergewichts bürokratischer Entscheidungsmuster als Desiderat der unmittelbaren Zukunft. Dies gilt insbesondere deshalb, weil föderative Interaktion unter der Last bürokratischer Traditionen zu einer fortschreitenden „Politikverflechtung“ verleitet und damit vielfach den intentionalen Gehalt des föderativen Prinzips ad absurdum zu führen droht. Tendenzen, die nur durch neue, dem gesellschaftlichen Raum entspringende föderative Impulse abgefangen werden können. Die Kritik an der spezifischen Verformung des föderativen Prinzips in der mitteleuropäischen Entwicklung, die uns im folgenden beschäftigen wird, bedeutet daher nicht ein Plädoyer für unitarische Zusammenfassung, sondern für die Aktivierung föderativer Antriebe jenseits der bürokratischen Effizienz des industriegesellschaftlichen Planungs- und sozialen

² C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London 1968, S. 7 f.

³ Vgl. H. N. Scheiber, *The Condition of American Federalism: An Historian's View*, in: Subcommittee on Intergovernmental Relation to the Committee on Government Operations, U.S. Senate, October 15, 1966.

Vorsorgestaats und zielt zugleich auf die Überwindung eines historisch verengten nationalstaatlichen Denkens.

Der Historiker ist mit dem Paradox konfrontier, daß das föderative Prinzip in der deutschen Verfassungsgeschichte und -theorie einen eher untergeordneten Platz eingenommen hat, obwohl die Geschichte Deutschlands seit dem ausgehenden Mittelalter von einem ungewöhnlichen Reichtum „bündischer“ Organisationsformen bestimmt gewesen ist, so daß Reinhart Koselleck mit Recht betont hat, das „bündische Prinzip“ stelle geradezu ein *Grundmoment historischer Vergesellschaftung* dar⁴. Für die Entwicklung das mittelalterlichen Imperiums wie die des deutschen Königtums spielt die Form ständischer „Einungen“ gerade angesichts des Fehlens einer straffen Lehnspyramide eine zentrale Rolle. Die Geschichte des spätmittelalterlichen und des frühneuzeitlichen Heiligen Römischen Reiches ist daher ohne das Element ständischer und zwischenständischer Unionen nicht zu begreifen. Das Fehlen einer staatlichen Zusammenfassung der vielgestaltigen Landschaft des alten „Reiches“ und der aus ihm herauswachsenden Habsburgischen Monarchie hat einen ungewöhnlichen Reichtum bündischer Zusammenschlüsse und Interaktionsmuster hervorgebracht. Indessen ist das Prinzip gleichberechtigten benossenschaftlichen Zusammenwirkens der Stände und Territorien, gerade weil es in vieler Beziehung als Fiktion bis zum Untergang des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation zu Tode gepflegt wurde, frühzeitig durch die Wirklichkeit der Hegemonie dominierender Stände und Territorialstaaten seinem Wesen entfremdet worden. Die Anwendungsformen des föderativen Prinzips während der langen Periode des rückständigen und bei allen Gebrechen doch lebenskräftigen Reiches, im Zeitraum vom späten 15. bis zum ausgehenden 18. Jahrhundert — unterliegen einem grundlegenden Wandel in der Zeit nach den napoleonischen Kriegen, die durch den drängenden Nationalstaatsgedanken und den Aufstieg der bürgerlichen Bewegung geprägt ist. Dabei kommt es gleichsam zu einer Vertauschung der Fronten. Das föderative Prinzip dient überwiegend der Verteidigung der einzelstaatlichen Souveränität, während die liberale Bewegung, später die politischen Organisationen der Arbeiterschaft überwiegend im unitarischen Lager zu suchen sind. Das föderative Prinzip tritt weit stärker in den Dienst der Bewahrung die überkommenen absolutistischen Beamtenstaats als in den sozialer Emanzipation. Im Deutschen Bund, in der Revolution 1848, im Bismarck-Reich, der Weimarer Republik, die im folgenden die Stationen unserer Analyse darstellen werden, bleibt die obrigkeitstaatlich-bürokratische Umprägung des föderativen Prinzips ein bestimmender Faktor, dessen soziale Kraft sich der historischen Vielfalt landschaftli-

⁴ R. Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: O. Brunner (W. Conze) R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 582.

cher und regionaler Prägungen bedient, ohne wirklich an sie anzuschließen.

Bei der Wiedererstehung einer deutschen Staatlichkeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat das föderative Prinzip in mancher Hinsicht diese ambivalente Funktion beibehalten. Indessen durchlief der bundesstaatliche Gedanke in der Bundesrepublik einen charakteristischen Wandlungsprozeß, der teils auf die in allen westlichen Industriegesellschaften auftretenden Bedürfnisse zentralstaatlicher Planung und Entscheidungsfindung zurückgeht, teils eine innere Verbindung zu den althergebrachten Eigenarten des deutschen Verfassungs- und Politikverständnisses erkennen läßt, welches das föderative Prinzip weniger unter dem Gesichtspunkt regional autonomer politischer Gestaltung auffaßte als vielmehr vom Standpunkt der Teilnahme der einzelstaatlichen Regierungen und der ihnen nachgeordneten Bürokratien am zentralstaatlichen Entscheidungsprozeß. Für die Habsburgische Monarchie ist eine ähnliche Tendenz zu erkennen, freilich mit der Einschränkung, daß das föderative Prinzip zur Abstützung der Autonomie- und Unabhängigkeitsbestrebungen der aufsteigenden Nationalitäten diente. Unter den Bedingungen des multinationalen Staates ist es jedoch nie wirklich zur Lösung des Reichsproblems in Auge gefaßt worden — weder vom Kremsierer Reichstag noch von den Reformplänen des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Die föderalistische Verfassungsstruktur der Ersten und der Zweiten Republik Österreich entspricht weitgehend der für Deutschland bestimmenden Tendenz, den Föderalismus mehr als Instrument des Interessenausgleichs auf der zentralstaatlichen Ebene zu benutzen als die politische Diversifikation der Bundesländer dadurch zu bewahren. Der Föderalismus tendiert in beiden Fällen dazu, horizontale Integrationsmuster vorwiegend administrativer Art neben das Prinzip parlamentarischer Integration zu stellen und als Variante des Gewaltentrennungsprinzips wirksam zu werden.

Verallgemeinert man die verschiedenartigen Auswirkungen föderativer Verfassungselemente in Deutschland und Österreich, drängt sich der Eindruck auf, daß diese stets in Verbindung mit partikularstaatlichen Interessen wirksam werden und eine eigentümlich etatistische Färbung annehmen, die sich an die historisch entstandenen Territorialstaaten auch dann anschließt, wenn diese späte und vorwiegend künstliche Schöpfungen darstellen. Insofern tritt das föderative Prinzip vorwiegend in einer gouvernementalen Ausprägung entgegen und es löst sich niemals ganz vom ursprünglichen Kontext bloß staatenbündischer Zusammenfassung. In der Epoche des sich herausbildenden „Verfassungsstaats der Neuzeit“⁵ fallen föderalistische Tendenzen in aller

⁵ C. J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1953.

Regel mit Bestrebungen zusammen, die gegen die Herausbildung der modernen Repräsentativverfassung eintreten. Im Grunde hat bereits die „Libertät der Reichsstände“, die dem komplexen Gebilde des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation den Charakter einer Föderation aufprägte, die Entfaltung der Repräsentativverfassung behindert und reden ständische Frühformen zurückgebildet. Kennzeichen der mitteleuropäischen Verfassungsgeschichte ist, daß das Repräsentativprinzip sich wirksam nur auf zentralstaatlicher Ebene gegen die absolutistisch-bürokratisch überformten Territorialstaaten hat durchsetzen können, was am Beispiel der Paulskirche, des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Kaiserreiches, aber auch der zisleithanischen Verfassungsexperimente seit 1862 deutlich wird. Der einzelstaatliche Parlamentarismus und Konstitutionalismus hat in der Regel auch nach dem Ersten Weltkrieg eine retardierende Funktion.

Als Prinzip der Staatsbildung hat der Föderalismus in Deutschland und Österreich gleichsam eine umgekehrte Funktion gehabt als in den klassischen föderativen Systemen der Vereinigten Staaten, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und bei den ständischen Föderationen des 15. bis 17. Jahrhunderts entspringenden benachbarten politischen Nationenbildungen wie in Niederlanden oder Polen. Zugleich wird zu fragen sein, ob die unter den angedeuteten historischen Bedingungen verfestigten, politisch verformten und verselbständigt Erscheinungsformen des föderativen Prinzips angesichts zunehmender transnationaler Verflechtung und des Verblassens der nationalstaatlichen Prärogative ihre ursprünglich intendierte politische Funktion wahrnehmen können. Auch der „kooperative Föderalismus“ kann als Lösungsmodell nicht genügen. Es bedarf neuer politischer Formen, um politische Integration und Partizipation wie demokratische Selbstbestimmung mit den Bedürfnissen nach transnationaler und überregionaler Strukturpolitik zu verbinden. Dies verlangt ein hinter die nationalstaatliche Periode zurückgreifendes historische Bewußtsein, das den Blick öffnet für die Varietät assoziativer Formen sozialen Handelns und das bereit ist, die gegenwärtigen politischen Strukturen in ihrer historischen Relativität zu begreifen.

2. Vorkonstitutionelle Formen des föderativen Prinzips

Die eingangs aufgeworfene Frage, ob es eine eigenständige historische Tradition im föderativen Sinne in der deutschen Entwicklung gegeben habe, lenkt den Blick auf die am prominentesten von Otto v. Gierke vertretene Auffassung, daß die deutsche Verfassungsgeschichte, in Anknüpfung an germanisch-rechtliche Überlieferung, im Genossenschaftsgedanken eine eigentümliche Form politischer Integration bereitgestellt habe, die dem westlichen Repräsentativprinzip ebenbürtig und

sogar überlagen sei⁶. Der ideengeschichtliche Kontext von Gierkes Genossenschaftslehre ist in dem für das deutsche spätliberale politische Denken bezeichnenden Bestreben zu erblicken, dem parlamentarischen Prinzip den Selbstverwaltungsgedanken gegenüberzustellen, wo bei impliziert ist, daß es dadurch gelingen könne, das Prinzip staatlicher Autorität mit demjenigen der bürgerlichen Freiheiten ohne die Zwischenschaltung partikularer Parteiinteressen und parlamentarischer Interessenpolitik zu verbinden⁷. Indem Gierke and den Willen zu korporativer Assoziation auf der Ebene der Familie, der Gemeinde und der Stämme appellierte, entwickelt er die Vision eines organischen, gleichsam konfliktfreien und eine weitgehende Interessenharmonie garantierenden Staatsaufbaus: „Diese engeren Gemeinwesen und Genossenschaften, welche der Allgemeinheit gegenüber als Besonderheiten erscheinen, ihren Gliedern gegenüber aber selber Allgemeinheiten sind, bieten allein die Möglichkeit, eine große und umfassende Staatseinheit mit einer tätigen bürgerlichen Freiheit, mit der Selbstverwaltung zu vereinen“⁸.

Gierkes Hervorhebung der grundlegenden Bedeutung des Prinzips ständischer „Einungen“, das seit dem 13. Jahrhundert in Form einer „von unten auf organisierenden Volksbewegung“ die Tendenz erzeugt habe, „das verfallende Reich selber als ein großes föderatives Gemeinwesen neu zu konstruieren“⁹, ist in der Forschung nicht unwidersprochen geblieben, obwohl sich nach Jahrzehntelanger Überbetonung der unitarischen Gesichtspunkte ein gewisses Einklenken bemerkbar gemacht hat, das darauf abzielt, die ständischföderativen Elemente der deutschen Reichsgeschichte des 15. bis 18. Jahrhunderts wie die Rolle ständischer Libertät im neuzeitlichen Territorialstaat stärker zu beachten. So hat schon Kurt von Raumer die Zielsetzungen einer breiten Forschungsrichtung in der Bemerkung zusammengefaßt, daß die föderativen Kräfte „in unserer Wissenschaft noch mehr als bisher — auch in Richtung auf das Problem der Freiheit — zum Gegenstand eines die Alleingeltung der ‘Dämonie der Macht’ im älteren Europa eingrenzenden Nachdenkens gemacht werden sollten“¹⁰.

⁶ Vgl. O. v. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Bd. 1: *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Neudruck Darmstadt 1954, S. 3 und 457 ff.; vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 26 ff.

⁷ Vgl. E. Fraenkel, *Die historischen Belastungen des deutschen Parlamentarismus*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964.

⁸ O. v. Gierke, *Genossenschaftsrecht*, o.c., S. 3.

⁹ Ebenda, S. 457 f.

¹⁰ K. v. Raumer, *Absoluter Staat, korporative Libertät, persönliche Freiheit*, in: H. H. Hofmann, *Die Entstehung des modernen souveränen Staates*, Köln 1967, S. 187 bzw. HZ 183 (1958), S. 55 f.; vgl. G. Eirtsch, *Die landständische Verfassung als Gegenstand der Forschung*, in: D. Gerhard (Hrsg.), *Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert. Veröffentlichungen des Max Planck-Instituts für Geschichte* 27, Göttingen 1969, S. 32 - 55.

Die Frage, ob eine Wiederanknüpfung an die vorstaatliche und — im liberalen Verständnis des Begriffs — „vorkonstitutionelle“ Tradition des Prinzips ständischer und zwischenständischer „Einungen“ den Blick für föderative Formen im weitesten Sinne öffnen und eine Überwindung des in Deutschland nur in der Form der preußischen Hegemonie wirksam gewordenen Nationalstaatsgedankens zu unterstützen vermag, entzieht sich eindeutiger Beantwortung. Sie steht im Zusammenhang mit dem Problem, welches die langfristigen historischen Grundlagen der deutschen Nationsbildung wie des deutschen Nationalbewußtseins gewesen sind und inwieweit diese mit dem für die bürgerlich-liberale Bewegung seit dem Vormärz zunehmend bestimmenden unitarischen Denken vereinbar erscheinen. Die seit 1948 zunehmend zementierte deutsche Spaltung legt den Gedanken nahe, die politischen Organisationsformen Deutschlands und der deutschen Teile des Habsburgischen Staates vor der Durchsetzung des kleindeutschen Nationalstaats Bismarckscher Prägung dahin zu prüfen, inwieweit sie Orientierungshilfen für eine politische Gegenwart enthalten, die vom relativen Gewichtsverlust des klassischen Nationalstaats zugunsten transnationaler Einheiten geprägt erscheint¹¹.

Indessen darf die bedenkliche Ambivalenz derartiger Erwägungen, die schon bei der Erinnerung an Gierkes Genossenschaftslehre entgegentritt, dabei nicht aus dem Blick geraten. Der im Gegensatzpaar von „Unitarismus“ und „Föderalismus“ enthaltene Grundkonflikt der deutschen Entwicklung reicht ja über die Frage bloßer staatlicher Organisation weit hinaus und fächert sich zwischen den Polen der preußisch-deutschen Machtstaatstradition einerseits und der Beschwörung der universalen Reichstradition aus, wobei die letztere sowohl mitteleuropäisch-imperialistischen Vorstellungen wie „abendländischen“ Bestrebungen dienstbar gemacht werden konnte. Die weltanschauliche Aufladung bei der Erörterung des historischen Problems der staatlichen Organisation Mitteleuropas ist je gerade ein Kennzeichen der deutschen Diskussion von Constantin Franz über Otmar Spann bis hin zu Edgar Jung gewesen und eng mit der Ideologie des „deutschen Wegs“ verflochten. In seiner 1931 veröffentlichten Schrift *Föderalismus als Weltanschauung* begründete Edgar Jung sein Plaidoyer für „Föderalismus“, „organischen Staat“ und Reichsgedanken mit der Kritik am „nachahmenden Eklektizismus“ der Weimarer Republik, die nicht auf „eigene staatsschöpferische Kräfte“ aufgebaut habe, obwohl die deutsche Geschichte Beispiele „einer selten mannigfachen Staatsentwicklung“ enthalte¹².

¹¹ Vgl. H. Mommsen, *Zum Problem des deutschen Nationalbewußtseins in der Gegenwart*, in: *Der Monat* 31 (1979), S. 75 - 83.

¹² E. J. Jung, *Föderalismus als Weltanschauung*, München 1931, S. 7 f.; C. Franz, *Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche*

Der Einungsgedanke des späten Mittelalters hat in der Tat die deutsche Verfassungsentwicklung bis an die Schwelle des 19. Jahrhunderts nachhaltig beeinflußt, und Reinhart Koselleck hat aus dieser Beobachtung gefolgt, daß das „bündische Element für historische und strukturelle Fragen unentrinnbar“ sei¹³. Die Vielfalt bündischer Zusammenschlüsse seit dem hohen Mittelalter entbehrte ja der erst später sich durchsetzenden Trennung zwischen privater und öffentlich-rechtlicher Sphäre, und sie bezieht sich etwa mit den städtischen *conjuraciones* auf die Formierung sozialer Schichten und Klassen, während sie zugleich zu einem zunächst noch mit der Landesherrschaft konkurrenzfähigen Prinzip politischer Formation aufsteigt. Die Geschichte des „Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation“ seit dem ausgehenden 14. Jahrhundert bietet reiches Anschauungsmaterial für das Wirksamwerden föderativer Kräfte in diesem Sinne. Die Rolle der Städtebünde wie der Zusammenschlüsse zwischen den geistlichen und weltlichen Reichsständen nahm innerhalb des durch den Aufstieg des landesherrlichen Elements in wachsendem Maße ausgehöhlten Reichsverbandes einen unübersehbaren Platz ein.

Die kaiserliche Zentralgewalt sah sich gegenüber den zentrifugalen Bestrebungen der Reichsstände zunehmend in die Defensive gedrängt und war schließlich gezwungen, selbst Ständebündnisse einzugehen, um die verblassende kaiserliche Prärogative wiederherzustellen. Das Bestreben Maximilians I. sich der Tendenz zur Meditisierung der kaiserlichen Gewalt entgegenzustellen, blieb weitgehend Episode und konnte den sich seit 1489 vollziehenden Zusammenschluß der Stände im Reichstag gegen den Kaiser nicht rückgängig machen. Zwar enthielt der „ewige Landfriede“, den der Wormser Reichstag 1495 beschloß, einen für die Zukunft bedeutsamen Ansatzpunkt für eine gewisse hoheitliche Zusammenfassung der Reichsverband verbleibenden Territorien, und auch des neben und gegen den späteren Reichshofret tretende Reichskammergericht hat für die rechtsrechtliche Entwicklung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung gehabt.

Indessen scheiterten alle Bemühungen um eine wirkliche Reform der Reichsverfassung an der Instabilität der ständischen Einungen, von denen sie ausgingen. Die Reichstagsverfassung des ausgehenden 15. Jahrhunderts erwies sich als Instrument der Reichsstände, als Mittel der „Defension“ gegen den Kaiser. Das erste Reichsregiment, das in vieler Beziehung Ausfluß des föderativen Prinzips gewesen ist, entbehrte doch wie das ihm folgende zweite Reichsregiment eines positiv verpflichtenden Zusammenhalts, es enthielt somit nur die negativen Elemente einer föderativen Verfassung, indem es den Gliedern Vorechte, auch auf Ko-

und internationale Organisation, Mainz 1879; vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 106 ff.

¹³ Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus*, o.c., S. 582 f.

sten der kleineren Reichsstände gab, ohne die damit verbundenen gesamtstaatlichen Pflichten mit wirksamen Sanktionen zu schützen und die Stände wenigstens dort von der Verfolgung ihrer Sonderinteressen abzuhalten, wo sie offensichtlich in Gegensatz zur gemeinsamen Reichssache traten.

Die Reformation und die konfessionelle Spaltung verstärkten noch die Tendenz zu zwischenständischen Bündnissen. Unter dem Druck dieser Gegensätze sah sich Karl V. nicht in der Lage, die kaiserliche Autorität gegen die Liberthät der Reichsstände durchzusetzen. Er war gezwungen, den Weg des Bündnisses mit den dominierenden Reichsständen zu gehen und damit faktisch die Rolle nur des *primus inter pares* einzunehmen. Der Augsburger Reichstag von 1555 knüpfte an die Landfriedensbestrebungen vor allem Maximilians an und führte zur formellen Beilegung der konfessionellen Gegensätze, damit auch zur Anerkennung des landesherrlichen Moments in dieser entscheidenden Frage, für welche das 17. Jahrhundert dann die Formel des *cuius regio, eius religio* bereithielt¹⁴. Dies bedeutete zugleich die Preisgabe des universalistischen Anspruchs des Reiches und damit das Ende einer allenfalls aktivierbaren „Staatsidee“ zugunsten des Prinzips bloßer Defension. Die Stände begriffen sich fortan als die eigentlichen Vertreter des „Reichs“ gegenüber dem Kaiser und nützten die brüchig werdende Reichsverfassung als Deckmantel einer kräftigen territorialstaatlichen Entfaltung, die sich umso mehr anbot, als das Reich immer weniger in der Lage war, die äußeren Schutzfunktionen neben gesamtstaatlichen Organisationsaufgaben wirksam wahrzunehmen.

Die bündischen Bestrebungen in der Reichsgeschichte des 15. und 16. Jahrhunderts verliefen nicht in Richtung einer wachsenden politischen Zusammenfassung und führten im Unterschied zu den sich vom Reichsverband loslösenden Vereinigten Niederlanden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft nicht zu dauernden Gestaltungen. Auch letztere vermochten die komplizierte und schwerfällige Organisationsform zwischenständischer Föderationen nur mühselig und schrittweise in staatlichem Sinne fortzubilden¹⁵. Die föderativen Elemente der Reichsverfassung waren stets von teilhegemonialen Bestrebungen der großen Reichsstände begleitet, tendierten zu wechselnden Bündnisstellungen und hinderten nicht die seit dem 15. Jahrhundert vorherrschende Tendenz des Ausbaus der Landesherrschaft und der Entwicklung zum absolutistischen Fürstenstaat, wenngleich die Reichsinstitutionen namenlich im Südwesten den kleineren Reichsständen einen gewissen Schutz vor der Mediatisierung boten, die sich soust unbehinderter vollzogen

¹⁴ Vgl. F. Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Stuttgart 1950⁸, S. 26.

¹⁵ Vgl. F. Hartung, *Ständischer Föderalismus in der Neuzeit*, in: ders., *Volk und Staat in der deutschen Geschichte. Gesammelte Abhandlungen*, Berlin 1940.

hätte. Der Westfälische Friede sanktionierte die territorialstaatliche Tendenz auch formell, indem das *ius foederale* auf die oberen Stände beschränkt und ständische Gruppierungen vorstaatlicher Art, wie der Hansische Städtebund, davon ausgenommen wurden.¹⁶

Die „Libertät“ der Reichsstände und die Privilegierung der Kurfürsten wie das Machtungleichgewicht der Reichsstände schlossen eine Fortentwicklung im föderativen Sinne aus. Ansatzpunkte dazu ergaben sich nur in regionaler Beziehung, auf der Grundlage der Kreisverfassung, deren Bedeutung in der Periode nach dem Westfälischen Frieden noch zunahm, wobei freilich, wie der Rheinbund von 1658 zeigte, das Bedürfnis zur Wahrung der ständischen Libertät gegenüber der habsburgischen Macht dem militärischen Schutzbedürfnis vielfach die Wagge hielt.¹⁷ Die föderativen Bestrebungen in und zwischen den Kreisen in Form der Kreisassoziationen traten so an die Stelle der funktionschwachen Organe des Reichs. Die Reichskriegsverfassung von 1681, die sich auf die kleineren Reichsstände — das „Reich“ im engeren Sinn — beschränkte, konnte größere Bedeutung schwerlich erlangen, und sie blieb im wesentlichen auf die vorderen Reichskreise begrenzt. Auch die der Tendenz nach das Reich als genzes umfassende „Assoziation“ der Reichskreise von 1697, die zu Beginn des Spanischen Erbfolgekriegs noch einmal erneuert wurde, blieb von geringer Bedeutung, bis sie 1742 über den Konflikt der Kaiserwahl endgültig zerfiel.¹⁸

Dieser äußereren Entwicklung entsprach, daß das „bündische“ Prinzip sich selbst wandelte und auf die Form einer bloßen Militärrallianz zurückgebildet wurde, womit der ursprüngliche Usus der Schaffung gemeinsamer zwischenständischer, dauernder Institutionen in Fortfall kam. Der „Deutsche Fürstenbund“ von 1785 setzte in der Form den Stil der älteren Assoziationen fort, indem bewußt an den Schmalkaldischen und den Rheinischen Bund angeknüpfte wurde. Indessen handelte es sich in der Sache bereits um ein Bündnis zwischen souveränen absolutistischen Territorialstaaten unter preußischer Führung.¹⁹ Sowohl unter dem Gesichtspunkt innerer Machtbildung wie außenpolitischer Zwänge schnitt die dynastische Territorialstaatsbildung den Reichtum ständisch-föderativer Formen der frühneuzeitlichen Epoche ab. Trotz der ständigen und nicht immer ganz erfolglosen Reformbestrebungen blieben die Reichsinstitutionen schwächliche und historisch rückständig erscheinende Gebilde. Sie haben gleichwohl mannigfache bündische Formen bis an die Schwelle des 19. Jahrhunderts transportiert und die Verfassungsentwicklung nach 1806 nicht unbeeinflußt gelassen.

¹⁶ Vgl. Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus*, o.c., S. 617.

¹⁷ F. Hartung, *Verfassungsgeschichte*, o.c., S. 153; vgl. auch R. Vierhaus, *Deutschland im Zeitalter des Absolutismus (1648 - 1763)*, Göttingen 1978, S. 126 ff.

¹⁸ Vgl. F. Hartung, *Verfassungsgeschichte*, o.c., S. 156 ff.

¹⁹ R. Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus*, o.c., S. 623 f.

Das gilt noch zuletzt für die sich herausbildende Sonderstellung des Südwestens, der nicht von der fortschreitenden absolutistischen Staatsbildung voll erfaßt wurde und im ausgehenden 18. Jahrhundert als das Reich im engeren Sinne galt. Die trialistischen Erwägungen bezüglich der Reorganisation des Reiches, wie sie neben anderen vom Reichsfreiherrn vom Stein angestrengt worden sind, wurzeln in dieser den Zeitgenossen selbstverständlichen Spätform der Reichsverfassung; sie zeigen, daß die hochmittelalterliche Kaisertradition, die erst von der Romantik neu belebt werden wird, für diejenigen, die das Ende des alten Reichs erlebten, kaum eine Bedeutung gehabt hat²⁰. Die rechtliche Tradition der frühneuzeitlichen Reichsgeschichte sollte auch in den Formen juridischer Konfliktustragung fortwirken, die in die Bundesakte von 1815 Eingang fanden. Ähnlich wird die Fiktion des Fürstenbundes von Bismarck bewußt aufgegriffen werden, um dahinter die preußischen Suprematiebestrebungen erfolgreich zu verkleiden.

Indem in der hier behandelten Epoche die politische Initiative auf die Einzelstaaten überging, die Bodins Souveränitätslehre begierig zur Rechtfertigung der eigenen Machtpolitik aufgriffen, wurde das föderative Prinzip, sofern es überhaupt noch Bedeutung besaß, in die territorialstaatlichen Einheiten eingebunden, in denen sich trotz fortschreitender Vereinheitlichung von Rechtsordnung und Verwaltung eine kräftige Diversität ständischen Selbstbewußtsein erhielt, das jedoch nicht die Brücke zu konstitutionellen Repräsentationsformen beschritt, so daß die liberale Bewegung vom eng mit den absolutistischen Beamtenkörpern verschmolzenen Bildungsbürgertum ausging und kennzeichnenderweise stärker den Gedanken der Selbstverwaltung aufgriff als denjenigen der Repräsentativverfassung, welch auch durch die unerfreulichen Erfahrungen der Sterilität der Reichstage eine Entwertung erfahren mußte.

Es verwundert nicht, daß die Reichsstaatslehre den Weg zur Konzipierung des bundesstaatlichen Prinzips nur ausnahmsweise und zögernd gegangen ist. Bekanntlich wußte Pufendorf die ihm monströs erscheinende Verfassung des ausgehenden Reiches nicht in die hergebrachten Kategorien der Staatstheorie einzuordnen. Reinhart Koselleck hat deutlich gemacht, daß die Reichsstaatslehre über die starre Unterscheidung zwischen „einfachen“ und „zusammengesetzten“ Staaten nicht hinausgelangt ist. Auch die Schweiz, die Niederlande und die amerikanische Union wurden bis in das 19. Jahrhundert hinein lediglich als eine Summe von souveränen Staaten betrachtet²¹. Vom Blickpunkt der Souveränitätslehre konnte die Reichsverfassung nur als rückschrittlich auf-

²⁰ Vgl. W. Mommsen, Stein, Ranke, Bismarck. Ein Beitrag zur politischen und sozialen Bewegung des 19. Jahrhunderts, München 1954, S. 18 f., 61 ff.

²¹ R. Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus*, o.c., S. 633.

gefaßt werden, gewiß nicht als Ansatzpunkt für eine föderative Staatsbildung. So formulierte Pütter stellvertretend für die herrschende Meinung: „Deutschland ist ein Reich, das in lauter besondere Staaten eingeteilt ist, die jedoch alle noch unter einer gemeinsamen höchsten Gewalt in Gestalt eines zusammengesetzten Staates vereinigt sind“²². Aus diesem wie vielen anderen Zeugnissen wird deutlich, daß für die deutsche Staatstheorie keine Verbindung zwischen der Reichstradition und dem neu auftauchenden föderativen Prinzip geschlagen wurde. Der deutsche Idealismus bezog die Idee des Föderalismus gerade nicht auf die innere Verfassung Deutschlands, sondern brachte sie mit dem Gedanken einer kosmopolitischen Völker-Föderation in Verbindung. Für die innerstaatliche Verfassungslehre bleibt dieser Begriff bis in den Vormärz hinein weitgehend blind. Denn die Grundidee des Föderalismus, der dynamischen Kooperation von gleichwohl autonomen, aber in wichtigen Interessenlagen verbundenen politischen Einheiten, hatte im statischen Selbstverständnis der Reichsverfassung keinen Platz und verschob sich auf die Lehre von den Beziehungen innerhalb „zusammengesetzter“ Staaten²³. Die Souveränitätsidee, die ihre Spitze notwendig gegen das habsburgische Kaisertum richtete, erwies sich als nachhaltig wirksame begriffliche Barriere gegenüber föderativen Gestaltungen, und diesem Tatbestand entsprach die Erscheinung, daß die politische und soziale Modernisierung in den territorialstaatlichen Zusammenhang eingebunden war.

3. Das föderative Element in der Verfassung des Deutschen Bundes

Der Widerspruch zwischen der politisch desolaten Verfassung des Reiches und dem erstarkenden deutschen Nationalbewußtsein, das im Reichspatriotismus des 16. und 17. Jahrhunderts vorgeprägt war²⁴, trat in der Niederlage der deutschen Vormächte von 1805/06 eindrücklich hervor. Die territorialen Veränderungen des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 und vor allem die umfassende Arrondierung der süddeutschen Mittelstaaten leiteten eine grundlegende Wende auch in Bezug auf die Bedingungen einer föderativen Lösung der deutschen Frage ein. Die Verabschiedung der Rheinbundakte am 12. Juli 1806 machte den Bruch mit der Verfassung des Reiches irreversibel. Der Form nach stellte der Rheinbund einen Staatenbund dar, doch hätten die vorgesehenen gemeinsamen Institutionen, darunter der Bundestag in Frankfurt, re-

²² Johann Stephan Pütter, *Beyträge zum teutschen Staats- und Fürstenrechte*, Göttingen 1777, S. 38, zit. nach R. Koselleck, S. 634. Vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus*, S. 44 f.

²³ Zur Haltung Immanuel Kants vgl. R. Koselleck, S. 636 ff.

²⁴ Vgl. H. Mommsen, *Der Nationalismus als weltgeschichtlicher Faktor*, in: ders., *Arbeiterbewegung und nationale Frage*, Göttingen 1979, S. 20 f.

ale Bedeutung erlangt, wäre ein Ansatzpunkt zur Entstehung einer bundesstaatlichen Struktur gegeben gewesen. Indessen war der Rheinbund *de facto ein Protektoratsgebiet mit nur scheinbar staatenbündnischer Struktur*. Napoleon I. unterließ es bewußt, ihn zu einer lebendigen Institution auszubauen. Die Anleihen, die der Rheinbund bei den Institutionen des Reiches gemacht hatte, entwertete auch deren Tradition in den Augen der die französische Unterdrückung massiv erfahrenen Bevölkerung. Zugleich hat die Stärkung der drei süddeutschen Staaten wie des Großherzogtums Hessen dazu beigetragen, daß denn von ihnen ausgehenden föderalistischen Initiativen eine partikularistische Färbung anhaftete²⁵.

Gegenüber von Teilen der öffentlichen Meinung, die die Herstellung der Nationaleinheit erhoffte, für die klare Vorstellungen fehlten, und die sich dabei auf das Zarenmanifest von Kalisch berufen konnte, in dem von der *Wiedergeburt eines ehrwürdigen Reiches* und der Einrichtung einer *Nationalrepräsentation* die Rede war²⁶, setzte sich 1813 bei den handelnden Staatsmännern die Vorstellung durch, wonach die Lösung des deutschen Problems nur in Form einer Staatenverbindung unter gemeinsamer Leitung der beiden Hegemonialmächte Preußen und Österreich angestrebt werden konnte. Der Teplitzer Vertrag vom 9. September 1813 verlegte bundesstaatlichen Lösungen durch die ausdrückliche Garantie der einzelstaatlichen Souveränität den Weg. Alle romantische Beschwörung des mitelalterlichen Reichsgedankens und die fragwürdige Rolle der Gruppe der Mediatisierten konnten den Tatbestand nicht verdecken, daß das alte Reich tot war und die Zukunft dem souveränen Fürstenstaat gebührte.

Für die entstehende deutsche Einheitsbewegung ergab sich das Dilemma, das Prinzip einzelstaatlicher Souveränität mit ihrer letztlich unitarisch geprägten Zielsetzung zu verbinden. Es spiegelt sich in den frühen Verfassungsplänen des Reichsfreiherrn vom Stein, die in einer scheinbar widersprüchlichen Weise den „Souveränitätsschwindel“ der deutschen Kleinstaaten zugunsten einer relativ starken Zentralgewalt zu überwinden bestrebt sind, um die Voraussetzung für eine ständisch-repräsentative Nationalvertretung zu schaffen. Steins impulsiv ausgesprochene Hoffnung, daß Preußen in Deutschland aufgehen könne, sein Plan, die beiden deutschen Vormächte mit dem übrigen Reich zu einer Trias zusammenzufügen, sei es unter einem habsburgischen Kaiser oder einem von den Vormächten und den Mittelstaaten gestellten Direktorium, zielten über eine bloß staatenbündische Lösung hinaus, bezogen sich indessen nur auf das bisherige Rheinbunddeutschland, während

²⁵ E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, Stuttgart 1957, S. 80.

²⁶ Abgedruckt bei E. R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, Stuttgart 1961, S. 72 f.

er die inneren Einrichtungen Preußens und Österreichs, die zu Garanten der deutschen Verfassung aufsteigen sollen, ungestört lassen wollte. Eine Variante dazu ist die Teilung des Restdeutschlands in zwei der preußischen bzw. der österreichischen Hegemonie unterstellt monarchische „Bundesstaaten“. Seine Neuordnungspläne richteten sich in erster Linie gegen die „Despotie der Mittelstaaten“, und damit stimmt seine Forderung überein, die Reichsgliederung auf den Stand von 1802 zurückzuführen, was ganz unverständlich wäre, wenn man in Stein einen Verfechter einer Gesamtdeutschland einbeziehenden unitarischen Verfassung erblickt.²⁷

Die Verfassungspläne Steins stehen daher viel stärker unter dem Einfluß der späten Reichstradition, als man aus nationalstaatlichem Blickwinkel geglaubt hat, und sie befinden sich keineswegs im Widerspruch zu seinen Bemühungen, die innere Vereinheitlichung des preußischen Staates durch eine Nationalrepräsentation voranzutreiben. Der in wichtigen Punkten von Steins Anschauungen abweichende Verfassungsplan Wilhelm von Humboldts, der dann in den von Staatskanzler von Hardenberg vorgelegten preußischen Entwurf einer Verfassung des Deutschen Bundes weitgehend Eingang fand, unterschied sich durch die grundsätzliche Einbeziehung der deutschen Teile Preußens und Österreichs in den zu schaffenden Bund, der insoweit nationalen Erwartungen stärker Rechnung trug, andererseits aber die einzelstaatliche Souveränität in geringerem Maße antastete. *Die Nationen, führte Humboldt in der Denkschrift aus, haben, wie alle Individuen, ihre durch keine Politik abzuändernden Richtungen. Die Richtung Deutschlands ist, ein Staatenverein zu sein*²⁸. Man wird dabei nicht übersehen, daß auch Humboldt die Restitution des Zustands von 1802 ins Auge faßte. Nur auf diese Weise glaubte er, ganz analog zu Stein, die Landeshoheit der Einzelstaaten auf eine bloße „Provinzialselbständigkeit“ zu beschränken. Insofern konnte Humboldt bewußt von „bundesstaatlichen Elementen im Staatenbund“ sprechen, wobei die Einschränkung der Souveränität für die nur mit Gebietsteilen in der Bund eintretenden beiden Vormächte nich intendiert war.²⁹

Der Verfassungsplan Hardenbergs vom Juli 1814 enthielt in Anlehnung an die ursprünglichen Steinschen Erwägungen den Vorschlag eines engeren Bundes, dem die beiden Vormächte mit der Hauptmasse ihres Territorium fernblieben und über den sie eine Art Kondominium ausübten. Bekanntlich scheiterte dieser Vorschlag nicht so sehr am Widerstand Österreichs, sondern am Sturmlauf der Mittelstaaten gegen die Einschränkung ihrer Souveränitätsrechte und der Kleinstaaten gegen die

²⁷ W. Mommesen, *Stein, Ranke, Bismarck*, S. 50 ff.

²⁸ Freiherr vom Stein, *Briefe und amtliche Schriften*, Bd. 4, Stuttgart 1963, S. 516.

²⁹ Vgl. E. R. Huber, *Verfassungsgeschichte*, o.c., I, S. 562 f.

Nichtvertretung in dem pentarchisch strukturierten Direktorium. Die nach langen Verhandlungen 1815 verabschiedete Bundesakte ging verfassungsrechtlich gesehen über einen Staatenbund nicht hinaus und beruhte formell auf dem Prinzip einer paktierten Gesetzgebung. Wie die vorausgehenden Vorschläge hatte die Funktionsfähigkeit des damit ins Leben getretenen „Deutschen Bundes“ die prinzipielle Übereinstimmung der beiden Vormächte zur Voraussetzung. Stein hatte die Schwäche der Exekutive beklagt und im Konflikt mit dem preußischen Kabinett den Kaiserplan reaktiviert, ohne sich damit durchsetzen zu können. Indessen wäre diese Lösung, die optisch dem ausgeprägten nationalen Denken der deutschen Öffentlichkeit entgegengekommen wäre, ebensosehr vom Einvernehmen Österreichs mit Preußen abhängig gewesen, und die weitere Entwicklung sollte zeigen, daß Steins Sorge vor einer Sonderrolle der Mittelstaaten weitgehend gegenstandslos war.

Es fällt schwer, auf die vor und während des Wiener Kongresses erörterten Verfassungsentwürfe den Begriff des Föderalismus anzuwenden, da das föderative Prinzip nur in gebrochener und nicht entwicklungsfähiger Form darin auftauchte. Die gemeinsame Institution des Bundes, die Bundesversammlung und deren engerer Rat, entsprach dem Gesandtenprinzip. Steins ursprünglicher Vorschlag, die Bundesversammlung zur Hälfte mit ständischen Delegierten zu beschicken und damit den Ansatz für eine wie immer rudimentäre Nationalrepräsentation zu schaffen, war entfallen. Damit war auch die auf ihn zurückgehende Vorschrift im Artikel 13 der Bundesakte, der die Einführung landständischer Verfassungen in den Gliedstaaten vorsah, weitgehend funktionslos geworden, abgesehen davon, daß Metternich und Gentz ihn zur Rückentwicklung der konstitutionellen Verfassungen in den süddeutschen Bundesstaaten machte.

In der Sache stellte der „Deutsche Bund“ eine dualistische Hegemonie über ein föderatives System der Mittel- und Kleinstaaten dar. Das gemeinsame Organ des Bundes, die in den Engeren Rat und das Plenum gegliederte Bundesversammlung, bedurfte zur Fassung bindender Beschlüsse teils der Einstimmigkeit, teils eines Zwei-Drittel-Quorums der mit Instruktionen versehenen Gesandten, zwang also zu einem Verfahren paktierter Gesetzgebung, wobei in der ersten Stufe das Einvernehmen der beiden Vormächte unentbehrlich war, in der zweiten Stufe bei formeller Respektierung der Gleichberechtigung der Gliedstaaten durch indirekte Pressionen die notwendige Übereinstimmung erzielt wurde. Versagte die Übereinstimmung Preußens und Österreichs, war das System, wie die Vorgänge der 50er und 60er Jahre zeigen sollten, zur Sterrilität verurteilt. Der bloß staatenbündische Charakter stand formell außer Frage, was sich auch im auswärtigen Gesandtschaftsrecht der Gliedstaaten ausdrückte.

Andererseits folgte aus dem Tatbestand, daß eine Enumeration der

Bundeskompetenzen vermieden und durch die Generalklausel des Artikels 3 der Wiener Schlußakte ersetzt worden war, eine unlimitierte gesetzgeberische Ausfüllungsmöglichkeit des in der „Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen deutschen Staaten“ liegenden Bundeszwecks³⁰. Unter dem Vorwand inneren Sicherheit hat der Bund in der Zeit nach 1815 tief in die innere Verfassung der Gliedstaaten eingegriffen, ohne daß ein hinreichender Minderheitenschutz bestand. Wenn in der späteren deutschen konstitutionellen Entwicklung die Kulturpolitik als geheiligt einzelstaatliches Vorrecht erscheint, war es im Deutschen Bund immerhin möglich, daß mit den Karlsbader Beschlüssen und dem Universitätsgesetz tiefgreifende Eingriffe in das kulturelle Leben der Gliedstaaten erzwungen wurden. Da trug zur Entwertung des föderativen Prinzips im deutschen liberalen Denken bei.

Ungeachtet der verfassungspolitischen Details ist festzuhalten, daß die Verfassung des Deutschen Bundes, in Anlehnung an die rechtsrechtliche Tradition nicht nur eine klare Kompetenztrennung zwischen Bund und Gliedstaaten unter dem Vorwand der Beschränkung auf den „Bundeszweck“ unterließ, sondern vor allem eine direkte Verschränkung zwischen den einzelstaatlichen Exekutiven und den Bundesinstitutionen herbeiführte, die mit dem Begriff der „Politikverflechtung“³¹ zu umschreiben ist. Der Bund diente daher den einzelstaatlichen Bürokratien wie den Bundesfürsten als ein von jeglichen konstitutionellen Kontrollen befreites Organ zur Niederwerfung der liberalen Opposition, gleichsam bereits als „Ersatzgesetzgeber“ zur Aufrechthaltung einer durch die soziale Bewegung bereits in Frage gestellten monarchisch autokratischen Systems. Auch im Römischen Reich hatten die größeren Reichsstände die Reichsverfassung mit wechselndem Erfolg der Niederschlagung ständischer Opposition dienstbar gemacht. Die föderativen Elemente der Bundesverfassung trugen so, abgesehen davon, daß sie nur ihm Rahmen der Hegemonie der beiden Großmächte lebensfähig waren, von vornherein das Kainszeichen bürokratisch-rückschrittlicher Eindämmung des Repräsentativsystems auf der Ebene der Gliedstaaten, und dies wird ein Kennzeichen föderalistischer Institutionen in der künftigen Verfassungsentwicklung Deutschlands wie Österreichs bleiben.

4. Das föderative Prinzip und die deutsche Revolution von 1848/49

Daß der Deutsche Bund schon zum Zeitpunkt seiner Begründung hinter den Erwartungen und Hoffnungen der Zeitgenossen zurückblieb, ist hinlänglich bekannt. Die Diagnose A. H. Heerens, daß der Deutsche

³⁰ Vgl. E. R. Huber, *Dokumente o.c.*, I, S. 76 und E. R. Huber, *Verfassungsgeschichte*, o.c., I, S. 594 ff.

³¹ Vgl. für diesen in der neueren politologischen Forschung benützten Begriff

Bund „der Natur der bestehenden Verhältnisse nach“ nicht ein Staat sein oder werden könne³², richtete sich gegen die irrigen Erwartungen einer Fortbildung desselben zum echten Bundesstaat, zu deren Sprecher sich Friedrich Fries 1816 mit der Forderung gemacht hatte: *Für diese kräftige Einheit Deutschlands wünschen wir also nicht nur einen schlaffen Staatenbund, sondern einen fest vereinigten Bundesstaat, jedoch so, daß unsere Verfassung mit getrennten Provinzialstaaten beibehalten werde*³³. Diese Äußerung bezeichnete das Dilemma der erstarrenden liberalen Einheitsbewegung, die ihre Hauptstütze an den süddeutschen Einzelstaaten hatte und insofern ihren inneren Voraussetzungen nach deren Aufhebung nicht wünschen konnte, die aber andererseits ausgeprägt unitarisch eingestellt war und das Bundesstaatsprogramm nur in polemischer Absetzung gegen das System des Deutschen Bundes wie die wenig erschütterte einzelstaatliche Souveränität verfocht.

Nicht nur das sich allenthalben ausdrückende Streben nach deutscher „Nationaleinheit“, sondern auch die faktische Suprematie des Deutschen Bundes in allen Verfassungsfragen drängte das Denken der liberalen Einheitsbewegung in erster Linie zur Forderung, den Bundestag durch die Schaffung einer deutschen Nationalvertretung zu ergänzen und ein bundesstaatliches System zu errichten. Damit wurde auch der gemäßigte Liberalismus, so sehr er an den einzelstaatlichen Dynastien und am monarchischen Prinzip festhalten wollte, auf den Weg unitarischer Verfassungsgebung gedrängt, der für die äußerste Linke, die von der „république une et indivisible“ träumte, ohnehin selbstverständlich war. Dem Bündnis der Dynastien, das in der Form des Bundes bestand, sollte das Bündnis der deutschen Stämme hinzugefügt werden. Der für die Verfassungsfrage in der Revolution bestimmende Gegensatz von Unitarismus und Föderalismus hatte daher zunächst überwiegend taktische Bedeutung, zumal die gemeinsame Zielrichtung gegen die partikularistisch-staatenbündische Struktur des Bundes verlief.

In seiner 1825 verfaßten Schrift *Unitarier oder Föderalisten*, die er 1833 durch die Denkschrift *Vom Bundesstaat* ergänzte, plädierte Friedrich von Gagern nachdrücklich für eine bundesstaatliche Verfassung, und diese Forderung fand weit verbreitete Zustimmung, so in Pfizers *Briefwechsel zweier Deutscher* (1831) und später in Georg Gottfried Gervinus „Deutscher Zeitung“ (1847). Pfizer skizzierte ein Mischsystem, das die vollziehende Gewalt Preußen anvertraute, die gesetzgebende dem

G. Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976, S. 81 ff. Lehmbruch führt neben dem sonst benützten Begriff der „Selbstkoordinierung“ auch denjenigen der „kooperativen Zentralisierung“ ein.

³² A. H. L. Heeren, *Historische Werke*, T. 2, Göttingen 1921, S. 423; vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 72.

³³ J. J. Fries, *Vom Deutschen Bund und Deutscher Staatsverfassung*, Heidelberg 1816, S. 162.

Bundestag in Gemeinschaft mit einer Nationalvertretung überließ. Das föderative Prinzip als solches wurde nur schwach betont. Hauptmotiv für den Lösungsvorschlag war, daß eine stärker unitarische Lösung mit der Beibehaltung der Dynastien unvereinbar schien, wie überhaupt die Auffassung überwog, daß ein reines föderalistisches System, das die territoriale Neugliederung des Bundesgebiets voraussetzte, nur unter republikanischem Vorzeichen denkbar war³⁴.

Carl Theodor Welckers bundesstaatliche Theorie, die er 1836 im „Staats-Lexikon“ darlegte, betonte die Überlegenheit des Bundesstaats gegenüber dem Staatenbund, verwarf aber den Gedanken eines Einheitsstaats, der dem Programm der *allgemeinen Nationalfreiheit* gerade nicht förderlich sei. Die bundesstaatliche Verfassung habe zur Aufgabe, das *besondere Leben und Bestehen, die besonderen Eigentümlichkeiten der einzelnen besonderen Staaten* zu erhalten und zu befriedigen. Dabei spielte das Vorbild der Vereinigten Staaten und der Schweiz eine wichtige Rolle. Gleichwohl überwogen auch bei Welcker die unitarischen Elemente wenn nicht im rechtlichen, so doch im politischen Sinne. Diese Vorstellungen haben in den Bericht des Verfassungsausschusses der Paulskirchenversammlung, den dieser am 20. Oktober 1848 vorlegte, Eingang gefunden. Der vorgeschlagene Bundesstaat beruhe auf einer *herrlichen Vereinigung von zwei Elementen, dem nationalen Element der Gemeinsamkeit, und dem Elemente partikularer Eigentümlichkeit*³⁵.

Die Frontstellung der Nationalversammlung gegen die einzelstaatlichen Regierungen ließ das Problem des Ausmaßes föderativer Ausgestaltung der künftigen Reichsverfassung weitgehend zurücktreten. Die Versammlung sah sich vielmehr immer mehr auf einen unitarischen Weg gedrängt, der in Heinrich von Gagerns Programm des engeren und weiteren Bundes seinen Abschluß fand, wobei dieser bezeichnenderweise auf frühere preußische Erwägungen zurückgriff³⁶. Auch die Konkurrenz zwischen der deutschen und der preußischen Nationalversammlung bewog die Verfassungsgeber, die Suprematie des Zentralparlaments herauszuheben. Je weniger ein Ausgleich in Sicht war, desto stärker wurde die unitarische Tendenz. Die schließlich am 28. März 1849 verkündete Reichsverfassung trug ausgeprägt unitarische Elemente. Das nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten eingeführte Staatenhaus sollte zur Hälfte von den Repräsentativkörperschaften der Länder beschickt wer-

³⁴ Vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 73 ff.

³⁵ C. T. Welcker, *Bund, Bundesverfassung, Staaten- oder Völkerverein etc.* in: Carl von Rotteck/C. Welcker: *Staats-Lexikon oder Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Bd. 1, S. 91; E. v. Puttkamer, *Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648*, S. 103.

³⁶ E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, Stuttgart 1960, S. 800 f.

den, zur anderen Hälfte aus Delegierten der einzelstaatlichen Regierungen bestehen, die jedoch keinem imperativen Mandat unterworfen waren. Die ausgedehnte Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs war durch die ausdrückliche Festlegung der Kompetenz-Kompetenz in § 63 zugunsten des unitarischen Prinzips erweitert. Zwar blieb die innere Verwaltung Sache der Länder, doch wurde diese Bestimmung durch ein umfassendes System der Reichsaufsicht, die insbesondere sozial- und wirtschaftspolitische Fragen einbezog, kompensiert. Charakteristisch war — und dies wird für die weitere Verfassungsentwicklung gelten — daß gerade die im Zuge der industriellen Revolution entstehenden Staatsaufgaben überwiegend in die Gesetzgebungszuständigkeit des Zentralparlaments fielen.

Demgegenüber wog die Bestimmung, daß Gesetze der Zustimmung beider Häuser, also auch des Staatenhauses bedurften und nur der Reichsregierung ein suspensives Veto zustand. Zusammen mit der Lösung der Oberhauptfrage im preußischen Sinne waren damit die föderativen Elemente der Frankfurter Reichsverfassung nur schwach entfaltet. Dies beruhte auch darauf, daß die föderalistische Position von österreichischer Seite nur dem Schein nach vertreten wurde, um bei einer rein staatenbündischen Lösung zu verbleiben, die allein mit Schwarzenbergs Programm eines mitteleuropäischen Siebzigmillionenreiches vereinbar schien. Aus dieser Erfahrung heraus entschied sich Welcker, vorher einer der maßgebenden Verfechter einer großdeutschen Lösung, für den Übertritt in das Lager der Erbkaiserlichen.

Kernpunkt einer stärker föderativen Lösung der deutschen und mitteleuropäischen Frage hätte in der Bereitschaft der habsburgischen Dynastie bestehen müssen, ihrerseits ein ernsthaftes föderalistisches Programm vorzulegen, daß die deutschen Verhältnisse nicht an die innenpolitische Stagnation der Donaumonarchie band. Indessen zeigte sich bei den für die österreichischen Bedingungen so progressiv verlaufenden Verfassungsberatungen des Kremsierer Reichstags, daß auch der federführende deutsch-österreichische Liberalismus nicht gesonnen war, zu föderativen Lösungen vorzuschreiten, die eine nationalitätenbundesstaatliche Struktur im zisleithanischen Teil der Monarchie nach sich gezogen hätten. Unter dem doppelten Einfluß der nachwirkenden josefinistisch-zentralistischen Tradition und der Überzeugung, den deutschen Charakter Österreichs nur im Rahmen einer zentralistischen Verfassung sicherstellen zu können, suchte die Kremsierer Versammlung die Lösung des Verfassungsproblems in weitgehender Dezentralisierung und im Ausbau lokaler und regionaler Selbstverwaltungskörperschaften, die unter den damaligen Bedingungen auch die tschechische Bourgeoisie als maßgebende Kontrahentin der nichtdeutschen Nationalitäten einstweilen zufriedenstellen konnten. Daher verlieb die Kremsierer Versammlung im

wesentlichen bei dem Programm verwaltungsmäßiger, nicht politisch-nationaler Dezentralisierung stehen³⁷.

In dieser Linie ergab sich eine stillschweigende Übereinstimmung zwischen den österreichischen Großdeutschen und Ministerpräsident Schwarzenberg, und es war nur konsequent, daß man den Plan eines Doppelbundes, der die habsburgische Ländermasse in loser staatenbündnischer Form an einen unitarischen kleindeutschen Bundesstaat angegliedert haben würde, konsequent bekämpfte und daher die kleindeutsche Mehrheit, der sich viele der ursprünglich zur großdeutschen Lösung neigenden süddeutschen Abgeordneten anschlossen, zur preußischen Oberhaupt-Lösung drängten. In der Tat befürchtete der österreichische Liberalismus nicht ganz zu Unrecht, daß das Ausscheiden des engeren Deutschland das bis dahin unbestrittene deutsche Übergewicht im habsburgischen Gesamtstaat bedrohen mußte, während andererseits das Eigengewicht der historisch-politischen Individualitäten der Kronländer national föderative Lösungen des österreichischen Reichsproblems bis zum Untergang der Monarchie nachhaltig blockierte³⁸.

Somit bestand eine Alternative zum gesamtstaatlichen Zentralismus Schwarzenbergs nur in der verwaltungsmäßigen Dezentralisierung, nicht in einer Föderation der habsburgischen Länder. Die Voraussetzung des engeren Bundesstaats, für den sich die Paulskirchenversammlung angesichts der österreichischen Obstruktion schließlich entschied, lag in der sehnlich erhofften Bereitschaft Preußens, in Deutschland aufzugehen, doch konnte rebus sic stantibus daran nicht gedacht werden. Der engere Bund war daher nur in Gestalt der preußischen Hegemonie lebensfähig, was dessen föderativen Charakter notwendig eng begrenzte. Die preußische Regierung war zunächst, beeinflußt von den Erfahrungen, die sie mit der föderativen Verfassung des Zollvereins gemacht hatte, bereit mit der Paulskirche einen modus vivendi zu finden, und die Ablehnung der Kaiserkrone durch Friedrich Wilhelm IV. scheiterte bekanntlich nicht an der bundesstaatlichen Struktur der Paulskirchenverfassung, sondern an legitimistischen Bedenken.

Nachträglich war der Linken recht zu geben, die die Einteilung Deutschlands in etwa zehn gleich große Staatsgebilde unter Preisgabe der historischen Ländergrenzen vorschlug. Die unerwartete politische Regenerierung Österreichs und Preußens schloß einen solchen Weg aus. So verblieb allenfalls die von Moritz von Mohl vorgelegte Alternative,

³⁷ Vgl. P. Burian, *Die Nationalitäten in „Cisleithanien“ und das Wahlrecht der Märzrevolution 1848/49*, Graz—Köln 1962, S. 179 ff.

³⁸ Grundlegend R. A. Kann, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie*, Bd. 2: *Ideen und Pläne zur Reichsreform*, dt. Ausg. Graz—Köln 1964; vgl. H. Mommesen, *Die Rückwirkungen des Ausgleichs mit Ungarn auf die zisleithanische Verfassungsfrage*, in: ders., *Arbeiterbewegung und nationale Frage*, S. 147 ff.

durch die Zusammenfassung oder Absorbierung der bestehenden Kleinstaaten zu siebzehn lebensfähigen Bundesstaaten zu gelangen, ein durchaus zukunftsweisender Plan, der jedoch unter den gegebenen Bedingungen keine Realisierungschance hatte, weil die preußische Politik nicht daran interessiert war, einer Konsolidierung der deutschen Mittelstaaten ihre Unterstützung zu geben³⁹. Das Nachspiel der Erfurter Unionsverfassung, die die föderalistischen Elemente erheblich verstärkte, bestätigte nur noch einmal die Gesamtkonstellation in der deutschen Verfassungsfrage, die darin bestand, daß das föderalistische Programm die Funktion hatte, die Kompetenzen der Nationalrepräsentation zu beschneiden und die partikularen und zugleich bürokratisch absolutistischen Kräfte zu stärken. In gewisser Weise besteht diese Konstellation, in der föderalistische Programme den Sinn des föderativen Prinzips in sein Gegenteil verkehren, für die deutsche und die österreichische Verfassungsentwicklung bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts fort.

5. Föderalismus im Deutschen Kaiserreich

Die Restitution des Frankfurter Bundestags nach dem Scheitern der Erfurter Union und Preußens demütigender Unterwerfung unter die österreichische Politik in Olmütz wurde in der deutschen Öffentlichkeit mit einer Mischung von Resignation und Erbitterung hingenommen. Die Reformbedürftigkeit des Bundes stand außer Frage, und dieser Einsicht konnte sich keine der beteiligten Mächte entziehen. Die Künstlichkeit und Komplexität der Bundesreformpläne, die von Österreich, den Mittelstaaten und der preußischen Regierung seit dem Italienischen Krieg vorgelegt wurden, entbehrten eines schöpferischen Zuges und spiegelten wechselnde taktische Kalküls der beiden Vormächte bei dem Versuch, die Mittelstaaten hinter sich zu bringen. Alle diese Vorschläge atmen die Schwerfälligkeit einer bloß administrativen Politik, die von den tatsächlichen politischen Bewegungen in Deutschland abstrahierte.

Der klassische Gegensatz von Unitarismus und Föderalismus verlor in dieser Lage seine grundsätzlichen Konturen. Nachdem sich schon die Rechte während der Revolution zu Unrecht auf das föderalistische Prinzip berufen hatte, um möglichst viel ihrer staatenbündisch-partikularistischen Auffassungen gegenüber der leitenden unitaristischen Tendenz zu bewahren, wurde nun das Schlagwort des „Föderalismus“ zur Waffe der antipreußischen Propaganda der österreichischen Politik. Denn mit der Ausnahme einiger weniger extrem unitarisch eingestellter Persönlichkeiten, darunter Heinrich von Treitschke, war man darin einig, daß nur eine bundesstaatliche Verfassung, für die Georg Waitz die Theorie

³⁹ Vgl. E. R. Huber, *Verfassungsgeschichte*, o.c., Bd. 2, S. 795 f.

des „monarchischen Bundesstaats“ bereitstellte⁴⁰, die deutsche Frage zu lösen vermochte. Strittig war nicht das Bedürfnis nach Reform, sondern die vom „Deutschen Nationalverein“ 1959 offen geforderte preußische Führung und — im Zusammenhang damit — die Ausgestaltung der von allen Seiten erwünschten Nationalvertretung.

Die Gegenorganisation zum Nationalverein, der unter dem maßgebenden Einfluß Julius Fröbels stehende „Deutsche Reformverein“, rechtfertigte unter der Hülle eines weltanschaulichen Föderalismus, der, wie später bei Constantin Frantz, beträchtliche Anleihen bei der katholischen Soziallehre aufnahm, den umständlich-sterilen österreichischen Bundesreformplan, der in die Bundesreformakte vom September 1863 einging. Bismarck konterte mit der Forderung preußischer Parität und der Schaffung einer auf direkten Wahlen beruhenden, nach dem Maßstab der Bevölkerungszahl zusammengesetzten Nationalvertretung. Das föderative Prinzip spielte in der sich anbahnenden Krise des Dualismus nurmehr eine taktische Rolle, und dasselbe galt für den wechselseitigen Rekurs auf Gagerns Gedanken eines engeren und weiteren Bundes⁴¹. Der letzte preußische Reformvorschlag vom Juni 1866, der einen föderativen Bundesstaat unter Ausschluß der österreichischen Gebiete vorsah, hatte nur mehr taktische Bedeutung.

Die preußische Politik wie die national-liberale Publizistik waren sich voll im klaren darüber, daß von der Einrichtung einer National-repräsentation eine starke unifizierende Kraft ausgehen würde, und Bismarck nahm diese Konsequenz bewußt in seine Überlegungen auf, so wenig zum Zeitpunkt des Krieges von 1866 bereits die Absicht feststand, den angestrebten Norddeutschen Bund über die Mainlinie auszudehnen⁴². Der föderative Charakter des entstehenden kleindeutschen Nationalstaats hatte von vornherein überwiegend taktische Funktion. Die Bismarckschen Verfassungsentwürfe suchten bewußt „den Anschluß an früher gewohnte Verhältnisse“ und waren bestrebt, das Prestige der Dynastien zu schonen. Dazu gehörte auch der Entschluß, auf die Bildung einer förmlichen Reichsregierung zu verzichten, die Regierungsgeschäfte formell durch den Bundesrat zu führen sowie die Gliedstaaten bei der Zusammensetzung des Bundesrates zu begünstigen.

Die Reichsgründung von 1871 bewirkte eine Ausweitung der föderativen Konzessionen etwa in Gestalt der süddeutschen Reservatrechte⁴³. Die Stilisierung des Deutschen Kaiserreiches als ein Bündnis der deu-

⁴⁰ Vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 92 ff.

⁴¹ Vgl. E. R. Huber, *Verfassungsgeschichte*, o.c., Bd. 3, S. 387 ff.; zu Julius Fröbel s. W. M o m m s e n, Julius Fröbel. Wirrnis und Weitsicht, in: *HZ* 181 (1956), S. 497 - 532).

⁴² Vgl. O. Pflanze: *Bismarck and the Development of Germany. The Period of Unification*, Princeton 1963, S. 367 ff.

⁴³ Vgl. im einzelnen E. R. Huber, *Verfassungsgeschichte*, o.c., Bd. 3, S. 806 ff.

tschen Fürsten und die starke Hervorhebung der Rolle des Bundesrats durch Bismarck diente dem gleichen Zweck, der darin bestand, den Bundesstaaten die tatsächliche Hegemonie Preußens erträglich erscheinen zu lassen. Der Kanzler hatte ausdrücklich auf der Beibehaltung des Begriffs „Bundesrat“ bestanden, um die staatenbündische Fiktion, die darin anklang, nicht zu durchbrechen. Die überlegene Politik Bismarcks suchte jeden Anlaß zu vermeiden, der den Bundesstaaten ein Gefühl der Zurücksetzung vermittelte hätte, und es gelang ihm, auf diplomatischem Wege den Bundesrat in seinem Sinne zu beeinflussen. Nicht durch die Ausnützung der preußischen Stimmenmajorität, sondern durch eine enge Kooperation mit der Ministerialbürokratie der süddeutschen Staaten, insbesondere Beyerns, wußte er seine Politik durchzusetzen.

Der Bundesrat — und dies rief die berechtigte Kritik der National-liberalen hervor — war nicht zuletzt dazu gedacht, die Rolle des Reichstags auszubalancieren. Indessen degenerierte er, gutenteils gegen Bismarcks Willen, bald zu einer bürokratischen Clearing-Instanz, die in zunehmendem Maß nicht die Interessen der Länder, sondern die der Reichspolitik vertrat. Die Nichtöffentlichkeit der Ausschuß- und Plenarverhandlungen, die Vorbereitung von Bundesratsentscheidungen durch direkte Verhandlungen mit den Länderregierungen und die Beschickung des Bundesrats mit nachgeordneten Beamten verwandelten dieses im Sinne Bismarcks entscheidende föderative Organ in bürokratische Behörde, die einen „kooperativen Föderalismus“, d.h. die gemeinsame Wahrnehmung getrennter Kompetenzen, praktizierte⁴⁴. Hätten sich Bestrebungen durchgesetzt, die, wie der Großherzog von Baden forderte, den Bundesrat durch eine Zweite Kammer, erstetzt wissen wollten, wäre die Bürokratisierung der föderalistischen Elemente der Reichsverfassung vermeidbar gewesen; allerdings hätte ein derartiger Senat vom Reichstag auf die Dauer beiseite geschoben werden können. Bismarck hielt jedoch bewußt an der herkömmlichen Bundesratskonstruktion fest, da er in ihr wie in der Versammlung der Fürsten ein Gegengewicht gegen eine zu starke Ausweitung der Rechte der Volksvertretung erblickte. Die Staatsstreichergewichtungen des alternden Kanzlers zielten auf die Aktivierung dieser Institutionen. Im Ersten Weltkrieg wurde dann deutlich, daß dem Bundesrat unter bestimmten Bedingungen die Rolle eines Ersatzgesetzgebers zufiel. Rudolf Smend hat diesen Zusammenhang sarkastisch in der Bemerkung von Bismarcks *Kartell der Fürsten und Bürokratien* zum Ausdruck gebracht⁴⁵. In der Tat erwies sich immer wieder, daß unter den eigentümlichen Bedingungen der deutschen Ver-

⁴⁴ Vgl. G. Lehmbruch, *Parteienwettbewerb*, o.c., S. 43 ff.; M. Rauph, *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*, Düsseldorf 1973, S. 75 ff. und 91 ff.; H.-O. Binder, *Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871 - 1890*, S. 142 ff.

⁴⁵ R. Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin 1966², S. 231.

fassungsentwicklung föderative Institutionen als Gegengewicht gegen die Ausbildung eines lebensfähigen Repräsentativsystems funktionalisiert wurden und daß unter dem System des Deutschen Bundes wie dem des Deutschen Kaiserreichs das föderative Element eine enge Verknüpfung mit dem bürokratischen einging.

Indirekt hat die Rücksichtnahme auf die Gliedstaaten, die im Verzicht auf die Bildung eines verantwortlichen Reichskabinetts und dem Fehlen einer Reichsbürokratie bestand — hier ging die Reichsverfassung weit hinter diejenige von 1849 zurück — nicht nur die preußische Präponderanz verstärkt, indem sich die Personalunion von Reichskanzler und Preußischem Ministerpräsidenten anbot und die Kompetenzen des Zentralstaats weitgehend von den preußischen Ressorts wahrgenommen wurden; sie bewirkte auch, daß die unvermeidlich entstehende Reichsbürokratie parlamentarischer Kontrolle entzogen war und eine bürokratische Politikverflechtung mit den Länderbürokratien einging, die auch dort die parlamentarische Entwicklung behinderte. Nur vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum Max Weber im Ersten Weltkrieg nicht die Parlamentarisierung des Reichstags, sondern die des Bundestags für erforderlich hielt⁴⁶.

In der Finanzverfassung des Reiches zeigte sich nun freilich der Pferdefuß des Bismarckschen Entgegenkommens gegenüber den einzelstaatlichen Partikularismen. Immerhin eröffnete die Miquelsche Klausel, daß die Ausgaben des Reiches durch Matrikularbeiträge aufgebracht werden sollten, solange Bundessteuern nicht eingeführt sind, die Aussicht auf eine finanzielle Autonomie. Indessen wurde diese Perspektive durch die „Franckensteinsche Klausel“ versperrt, die das Reich dazu zwang, überschüssige Steuereinnahmen an die Länder abzuführen. Das Problem der Reichsfinanzreform bildete daher eine der schwersten innerenpolitischen Belastungen der Reichspolitik, und die unzureichende Lösung desselben hat beträchtlich zur Verschuldung des Reiches im Ersten Weltkrieg beigetragen, die in Form der Inflation die Weimarer Republik von Anfang an vor kaum lösbarer ökonomische Schwierigkeiten stellte⁴⁷.

Andererseits wurde die Finanzreform zum Hebel einer stärkeren Mitwirkung der Volksvertretung. Doch hat die Finanzpolitik das geringe Prestige, das föderalistische Programme in der wilhelminischen Öffentlichkeit besaßen, noch weiter gemindert. Die Ideologen des Föderalismus — Constantin Frantz, Onno Klopp und in gewissem Umfang Karl Freiherr von Vogelsang wie die ursprünglich betont föderalistische Politik

⁴⁶ W.-J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890 - 1920*, Tübingen 1974², S. 188 f.

⁴⁷ Zur Finanzreformfrage im Detail s. E. R. Huber, *Verfassungsgeschichte*, o.c., Bd. 3, S. 944 ff.; vgl. ferner P.-Ch. Witt, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913*, Lübeck-Hamburg 1970.

der Zentrumspartei vermochten schon deshalb keine größere Resonanz zu erzielen, weil sie teils interessenpolitische Ambitionen damit verhüllten, teils — wie insbesondere Frantz — irrationalistische Positionen vertraten, die die spätere völkische Ideologieantizipierten⁴⁸.

Es kennzeichnete die Entwicklung des Deutschen Kaiserreichs, daß prononciert föderalistische Positionen mit ganz wenigen Ausnahmen zur ideologischen Legitimierung partikularer Interessen des rechten politischen Spektrums benutzt wurden. Die Sozialdemokratie war, wie die Linksliberalen, von vornherein unitarisch eingestellt, und auch die nationalliberale Staatsrechtslehre hob den unitarischen Charakter der Reichsverfassung nachdrücklich hervor. Heinrich Triepel plädierte umwunden für eine *Kräftigung der unitarischen Verfassungselemente*, und er wies, befangen im machtpolitischen Selbstbewußtsein des auf eine deutsche Weltpolitik gerichteten Wilhelminismus, die Bedenken leicht hin zurück, die Georg Gottfried Gervinus 1864 gegen die *gefährlichen einheitlichen Großstaaten* geäußert hatte, welche in Föderationen aufzulösen seien, die *die Vorteile großer und kleiner Staaten vereinigen*⁴⁹.

6. Die Fortentwicklung des Föderalismus in der Weimarer Republik

Entgegen den unitarischen Bestrebungen von Hugo Preuß und der grundsätzlich unitarischen Einstellung der SPD, die freilich durch die abweichende Haltung einiger Landesparteien gemildert wurde, setzte sich bei den Verfassungsberatungen noch vor dem Zusammentritt der Nationalversammlung in Weimar die Auffassung durch, im wesentlichen an der Institution des Bundesrates festzuhalten. Dies erfolgte jedoch unter Modifizierung des preußischen Stimmrechts, das zur Hälfte den preußischen Provinzen übertragen wurde, und unter dem Verlust der zuvor ausschlaggebenden Stellung im legislativen und exekutiven Bereich. Die Verfassungsvorschrift, daß ein Einspruch des Reichsrats nur mit Zweidrittelmehrheit (oder durch Volksentscheid) überwunden werden konnte, sicherte dem Gremium der Länder in Konfliktfällen und Krisenlagen ein erhebliches Gewicht zu. Dies zwang die Reichsregierung, im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen eine Abstimmung mit den Länderbürokratien zu suchen.

Andererseits wurde die bisherige Machtstellung der Länder durch die Erzbergersche Reichsfinanzreform, die die Länder zum Kostgänger des Reiches — anders als im Kaiserreich — machte, wesentlich vermindert, und die konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen des Reichs

⁴⁸ Vgl. E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 155 ff.

⁴⁹ H. Triepel, *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche*, Tübingen 1907, S. 121; vgl. G. G. Gervinus, *Hinterlassene Schriften*, Wien 1872, Denkschrift zum Frieden, S. 15 ff.

verstärkte die unitarischen Elemente innerhalb der Republik beträchtlich. Für diese Entwicklung, die unverkennbar zum dezentralisierten Einheitsstaat tendierte, war auch die Belastung verantwortlich, die dem Zentralstaat mit den Reparationsverpflichtungen und den sozialen Kriegsfolgen erwuchsen. Die ständige Illiquidität der Reichskassen verzögerte eine befriedigende Lösung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs, der nach der Überwindung der Inflation zum Anlaß wachsender innenpolitischer Reibungen werden sollte.

Der Verfassungskompromiß von 1919, zu dem sich die unitarische Mehrheit der Nationalversammlung auf Grund der Vorverhandlungen bereitfand, vermochte die prinzipiellen Gegner des Weimarer Systems nicht zu versöhnen und die namentlich von Bayern getragenen partikularistischen Kräfte nicht in das neue Verfassungssystem zu integrieren. Aber auch von seiten der Parteien der Weimarer Koalition wurde zugestanden, daß der Föderalismus solange nicht wirklich lebensfähig war, als das Übergewicht Preußens mit zwei Dritteln des Staatsgebiets und drei Fünfteln der Bevölkerung fortbestand. Außenpolitische Erwägungen, aber auch die nachwirkende preußische Staatstradition hatten die Regierung der Volksbeauftragten bewogen, an der Integrität des preußischen Staates festzuhalten. Der Dualismus Reich-Preußen hatte nun freilich die umgeherte Funktionalen im Kaiserreich, in dem die hegemoniale Stellung Preußens die parlamentarische und soziale Entwicklung bis zum Untergang des Kaiserreiches aufs schwerste behindert hatte. Unter den Bedingungen der Weimarer Republik erwies sich vielmehr Preußen, das von einer weitgehend stabilen, sozialdemokratisch geführten Koalition regiert wurde, als verlässlicher republikanischer Stützpunkt, während auf der Ebene des Reiches die antirepublikanischen Parteien seit den Juniwahlen von 1920 zunehmenden Einfluß errangen.

Die Reichsreformdiskussion, die insbesondere durch die bayerischen Initiativen von 1924 in Gang kam, zielte jedoch nicht auf eine wirkliche Föderalisierung, sondern auf eine Stärkung der autoritär-antirepublikanischen Kräfte. Dies galt insbesondere für den von dem früheren Reichskanzler Hans Luther präsidierten „Bund zur Erneuerung des Reiches“, der die Reichsreform mit dem Ziel einer autoritären Rückbildung der Reichsverfassung verknüpfte. Die auf Betreiben der Reichstagsmehrheit eingesetzte Reich-Länder-Kommission forderte hingegen eine Neugliederung der Länder in der Absicht, eine weitgehende Reduzierung der Verwaltungsausgaben zu erreichen und den unitarischen Charakter der Reichsaufbaus durch eine Dezentralisierung der Verwaltung aufzufangen⁵⁰.

⁵⁰ Grundlegend dazu G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, Bd. 1, Berlin 1963; ferner E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 177 ff.

Die Reichsreformbestrebungen erhielten einen entscheidenden Impuls durch die Pressionen der Rechtsparteien, vermittels einer Verreichlichung Preußens die letzte republikanische Bastion auszuschalten und damit den Weg für autoritäre Verfassungsexperimente freizumachen. Es war bezeichnend, daß Reichskanzler Heinrich Brüning ernstlich die Rückkehr zu einem Norddeutschen Bund erwog, der die Länderparlamentarismen nördlich des Mains beseitigte und die Vereinheitlichung der Verwaltung schrittweise vorantrieb, während die süddeutschen Staaten eng mit diesem assoziiert, in ihrer Verfassungsstruktur jedoch nicht wesentlich beeinträchtigt werden sollten⁵¹. Mit einem positiven föderalistischen Programm hatte die Reichsreformdebatte und hatten die späten Reformbestrebungen, die dann in der Gleichschaltung Preußens durch Franz von Papen am 20. Juli 1932 einen Endpunkt fanden, nichts zu tun.

Es war indessen keine neue Erscheinung, daß Brüning beim Übergang zum Präsidialsystem den Reichsrat zu aktivieren bestrebt war, um ihn als Gegengewicht gegen den freilich schon weitgehend ausgehöhlten Parlamentarismus des Reichstags zu benutzen. Die Instrumentalisierung des Reichsrats als Ersatzgesetzgeber, die an die Rolle des Bundesrats während des Ersten Weltkriegs anknüpfte, bildete jedoch nur einen Aspekt der bürokratischen Allianz, die Brüning mit den Ländern zu knüpfen versuchte und die in vieler Hinsicht an die Stabilisierungsmechanismen des Bismarckschen Reiches erinnert. Die ausgeprägt etatistische Einstellung der meisten Länderregierungen und die Interessen der Länderbürokratien wurden so in den Dienst einer absichtlichen Einschränkung des parlamentarischen Systems gestellt. Damit erneuerte sich der bereits 1815 deutlich hervortretende Zusammenhang, daß föderative Formen in der Regel als Piedestal antiparlamentarischer und antirepräsentativer Strategien benutzt werden konnten.

Es ist kein Paradox, daß umgekehrt die starke partikularistische Strömung in Bayern sich im Frühjahr 1933 der Gleichschaltung der Länder durch das nationalsozialistische Reichsministerium des Innern zu widersetzen versuchte und einen Augenblick lang die Restauration der Wittelsbacher erwog. Man wird daraus umso weniger eine Rechtfertigung der bayerischen Opposition gegen den viel geshmähten Berliner Zentralismus ableiten können, als es das spezifische Klima der bayerischen „Sonderstaatlichkeit“ war, in dem die nationalsozialistische Bewegung zu einem politischen Faktor aufsteigen konnte, wenngleich sie als Massenbewegung erst entgegentrat, nachdem sie den norddeutsch-protestantischen Raum erfaßt hatte. Der Wille zur Selbstbehauptung

⁵¹ Vgl. G. Schulz, *Aufstieg des Nationalsozialismus. Krise und Revolution in Deutschland*, Frankfurt 1975, S. 647 f.; H. Mommsen, *Staat und Bürokratie in der Ära Brüning*, in: G. Jasper (Hrsg.) *Tradition und Reform in der deutschen Politik*, Festschr. f. W. Besson, Frankfurt 1976, S. 113 f.

war in den Ländern der Weimarer Republik, abgesehen von den sonst so konträr strukturierten und regierten Preußen und Bayern, bereits in der Ära der Präsidialkabinette stark angeschlagen, und der Widerstand gegen die von Brüning angestrebte Übertragung einzelner Verwaltungs- zweige, darunter Polizei und Justiz, auf das Reich war vergleichsweise gering.

Indessen wird man der bundesstaatlichen Struktur als ganzer attestieren können, daß sie, gegenüber einer starken politischen Fluktuation auf der Ebene der Reichsregierung, in doppelter Weise ein Element der Stabilisierung dargestellt hat, einerseits indem die Länderkoalitionen nicht nur in Preußen eine weit höhere Festigkeit aufwiesen und, mit Ausnahme der bayerischen Krise von 1919 bis 1923 und der Vorgänge in Thüringen 1923, systemsprengende Konflikte abwenden konnten, andererseits durch die Auswirkungen des kooperativen Föderalismus zwischen Länderregierungen und Reichsregierung, die in den zahlreichen Länderkonferenzen einen Ausdruck fand. Die bürokratische Gemeinsamkeit zwischen den stärker gouvernemental eingestellten Länderregierungen und den Präsidialkabinetten wirkte als ein gewisses Gegengewicht gegen die Krise des Reichsparlamentarismus. Dies hatte jedoch auch zur Folge, daß die föderalistischen Institutionen ihre Aufgabe gerade nicht primär in der Wahrnehmung der individuellen Interessen des jeweiligen Landes erblickten, sondern ihre Aktionsebene auf derjenigen der Reichspolitik begriffen. Dies drängte sich gerade in der Phase der Weltwirtschaftskrise umso mehr auf, als die Reichsregierung — auch auf Grund ihrer politischen Ausrichtung — die Länder in wichtigen Fragen allein ließ und sie zu kollektiven Selbsthilfemaßnahmen zwang, so bei der Bekämpfung des Links- und Rechtsextremismus⁵².

7. Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Die breite Erörterung des Föderalismus-Problems und die starke Resonanz, die föderative Vorstellungen in der unmittelbaren Nachkriegsphase in Westdeutschland gewannen, müssen auch als Reaktion über die übersteigerte administrative Zentralisierung des Dritten Reiches betrachtet werden. Durch die Vereinigung der Reichs- und der preußischen Ministerien, die Schaffung einer Reichsinnenverwaltung und die Herabstufung der Länder auf Provinzen trotz des Fortbestehens der Landesregierungen hatte schon während des Dritten Reiches Kritik ausgelöst. Insbesondere in Bayern setzten sich nach 1945 ausgeprägt partikularistische Tendenzen durch, zu deren Sprachrohr sich der sozialdemokratische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner machte. Mit Forderungen weitgehender Eigenständigkeit, dem Diktum „Bayern ist ein Glied des

⁵² Vgl. W. Baum, *Reichsreform im Dritten Reich*, VfZ 3 (1955), S. 36 ff.

deutschen Bundes, einem eigenen bayerischen Staats angehörigkeitsrecht und der Vorschrift der Landesverfassung vom Dezember 1947, daß ein künftiger deutscher Bundesstaat auf dem *freiwilligen Zusammenschluß der deutschen Einzelstaaten* beruhen müsse nützte der „Freistaat“ die föderalistische Konjunktur⁵³.

Diese Tendenz wurde direkt und indirekt durch die betont föderalistisch eingestellten Politik der westlichen Besatzungsmächte unterstützt. Insbesondere verschaffte die frühe Konstituierung der Länder bei gleichzeitiger Behinderung überzonaler Partei- und Verbandsgründungen diesen einen beträchtlichen organisatorischen Entwicklungsvorsprung, zumal die Länderbürokratien zunächst noch keiner effektiven parlamentarischen Kontrolle unterlagen. Zugleich trug die Tatsache, daß die Tradition des deutschen Nationalstaats durch die Politik des Dritten Reiches vollständig diskreditiert schien, und die relativ apolitische, auf bloße Existenzsicherung gerichtete Haltung der Bevölkerung dazu bei, daß die auch territorial gesehen neu geschnittenen Länder sich bis 1947 im Zentrum des politischen Lebens behaupten und partikulare Gesichtspunkte wirkungsvoll vertreten konnten, wobei die Berufung auf die Abträglichkeit von Großstaaten, auch in Anknüpfung an Ideen des konservativen Widerstands, verbreitet Zustimmung fand.

Daß sich trotz der nachwirkenden unitarischen Tendenzen der Weimarer Zeit in den Westzonen das bundesstaatliche System erneut durchsetzte, ist daher keineswegs nur auf die Vorgaben der westlichen Alliierten zurückzuführen, die in den Frankfurter Dokumenten vom Juli 1948 eine weitgehende Berücksichtigung des föderalistischen Prinzips vorschrieben. Allerdings hätte sich die föderalistische Strömung weit weniger behaupten können, wenn einerseits der Vorlauf der notwendig föderativ eingestellten Länderbürokratien vermieden worden wäre und die von den Partnern der Kriegskoalition vereinbarten deutschen Zentralverwaltungen zustandegekommen wären. Auch in der Sowjetischen Besatzungszone kam es zunächst zur Bildung von Ländern und mit der Gründung der DDR vorübergehend zu einer bundesstaatlichen Verfassung. Bei den westdeutschen Politikern wie bei den westlichen Alliierten spielte weiter die Überlegung eine Rolle, daß eine föderative Verfassungsstruktur die sich seit 1946 abzeichnende deutsche Spaltung leichter überwinden lasse. Allerdings ist der einzige Ansatz dazu, die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz von 1947, an der einige Länderchefs der sowjetischen Zone teilzunehmen wünschten, nicht nur von der SPD, sondern auch von den westdeutschen Regierungen hintertrieben worden⁵⁴.

⁵³ E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 232 ff.

⁵⁴ S. M. E. Fellez-Schoeter, *Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-47*, Stuttgart 1974; Wilhard Grünwald: *Die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 1947*, Meisenheim 1971.

Die Eingriffe der westlichen Alliierten in die Verhandlungen des Parlamentarischen Rats betrafen vor allem das Verhältnis von Bund und Ländern. In einem Memorandum der drei Militärgouverneure vom 22. November 1948 wurde neben der Einrichtung eines Zweikammersystems mit ausreichender Berücksichtigung der Länderinteressen die enumerative Aufzählung der Bundeskompetenzen verlangt, von denen die Kultur- und Gesundheitspolitik ausdrücklich ausgenommen war. Ein weiterer Konflikt, der die Verabschiedung des Verfassungswerks ernsthaft gefährdete, entstand über den Einspruch der Militärgouverneure bezüglich der Finanzhoheit des Bundes. Sowohl hinsichtlich des Versuchs, die Bundeskompetenz enumerativ von den Länderkompetenzen abzugrenzen, wie in den Bestimmungen zum Finanzausgleich wurde von der Verfassungstradition der Weimarer Republik abgewichen. Insoweit ist die relativ starke Berücksichtigung föderativer Prinzipien im Grundgesetz auch die Intervention der Besatzungsmächte zurückzuführen.

Aber auch unabhängig von den alliierten Vorgaben wiesen die Verfassungsberatungen von 1948 eine Parallele zu denjenigen von Anfang 1919 auf, insoweit der Gegensatz zwischen unitarischen und föderalistischen Bestrebungen zur Debatte stand. Bekanntlich hatte Hugo Preuß auf Grund des Einspruchs der neu gebildeten Länderregierungen seinen im Prinzip unitarischen Verfassungsentwurf einem Staatenausschuß zur Beratung vorlegen müssen, dessen Einwände sich zwar in der umstrittenen Frage der Reichskompetenz nicht durchsetzten, wohl aber den Vorschlag, dem Reichstag ein Staatenhaus gegenüberzustellen, dessen Mitglieder nicht an die Instruktionen der Landesregierungen gebunden sein sollten, zu Fall brachten. Damit kehrte man zum Bundesratsprinzip der Bismarckschen Reichsverfassung zurück.

Bei den Verfassungsberatungen in Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat ergab sich die gleichartige Konstellation. Von den Länderregierungen, insonderheit von Bayern, wurde mit Nachdruck die Bundesratslösung gefordert, während die SPD und die norddeutschen Landesverbände der CDU, darunter auch Konrad Adenauer, einer Senatslösung den Vorzug gaben. Die klassischen Verfechter des Föderalismus — die süddeutschen Länder — traten damit für eine Regelung ein, die im wesentlichen den föderativen Institutionen des Kaiserreichs entsprach. Ein Kompromiß kam schließlich dadurch zustande, daß die SPD der Bundesratslösung unter der Bedingung die Zustimmung gab, daß der Vertretung der Länder nur ein aufschiebendes Veto eingeräumt würde. Der Konflikt beleuchtet das ausgeprägt etatistische Selbstverständnis des deutschen Föderalismus und dessen implizit antiparlamentarische Färbung. In der Tat befürchteten die Anhänger des Bundesratsprinzips, daß ein Staatenhaus neben dem Bundestag zum Tummelplatz der zentralistisch geprägten Parteiinteressen werden würde. Auf dem Verfassungskonvent in Herrenchiemsee wurde ausdrücklich darauf hin-

gewiesen, daß Bundesratsprinzip eine höhere Objektivität der zweiten Kammer gegenüber der laufenden Parteipolitik und ein höheres Maß an Sachlichkeit zu gewährleisten vermöge⁵⁵. Hinter diesen Argumenten stand das stärker bürokratische Politik-Verständnis der Landespolitiker. Dem entsprach die Überzeugung, daß dem Bundesrat in kritischen Situationen die Rolle eines Ersatzgesetzgebers eingeräumt werden müsse. Sie fand Eingang in die Regelung des Gesetzgebungsnotstands in Artikel 81 Grundgesetz; dem Bundesrat wurde daher, im Einklang mit der Bismarckschen Verfassung wie der Weimarer Verfassungspraxis, die Funktion einer *Legalitätsreserve* zuerkannt⁵⁶. Diese Vorstellung gründete auf der Erwartung, daß sich, anders als im Zentralparlament, im Bundesrat die parteipolitische Polarisierung nicht durchsetzen und eine sachorientierte Entscheidungsfindung dominieren werde. Die Rolle der Länder wurde, wie der Vorgang zeigt, überwiegend unter gouvernemental-administrativen Aspekten betrachtet, was im übrigen dem politischen Stil der Länder in der frühen Nachkriegszeit entsprach. Der Bundesrat war 1949 als *Widerlager zur 'Parteipolitik'* konzipiert; die Länderpolitik war gekennzeichnet durch eine weitgehende Ablehnung des *Parteienkonflikts* und die *Ausklammerung politischer Grundsatzentscheidungen* zugunsten bürokratisch gesteuerter Konfliktregelungsmuster⁵⁷. Bezeichnenderweise erhielt sich auf der Länderebene das System des Allparteienproporz. Als die Parteiführer Kurt Schumacher und Konrad Adenauer einen Kurs verschärfter parteipolitischer Polarisierung einschlugen, fanden sie damit zunächst bei den Landespolitikern ihrer Parteien keinerlei Verständnis. Die Geburt des deutschen Föderalismus aus dem frühneuzeitlichen bürokratischen Territorialstaat hinterließ so ihre Spuren.

Während in der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik das bundesstaatliche Moment zugunsten der unitarischen Tradition weitgehend in Wegfall kam, konnte es sich in der Bundesrepublik nicht nur behaupten, sondern in vieler Beziehung an Einfluß gewinnen. In der Bismarckschen Reichsverfassung war der Bundesrat im wesentlichen ein Instrument der Reichsregierung gewesen; was auch darin zum Ausdruck kam, daß der Reichskanzler oder Vertreter der Reichsregierung den Vorsitz führten, und sich in der Weimarer Zeit nicht grundsätzlich änderte. Unter den Bedingungen der Bundesrepublik entwickelte sich der Bundesrat zu einer wirkungsvollen Gegenkraft zur Bundesregierung,

⁵⁵ Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 25. August 1948, München 1948, S. 37 f.

⁵⁶ Lehmbrock, *Parteienwettbewerb*, S. 67 f.

⁵⁷ S. M. E. Föelz-Schroeter, *Föderalistische Politik*, o.c., S. 11; G. Lehmbrock, *Parteienwettbewerb*, o.c., S. 69. Vgl. ferner K. H. Neunreither, *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg 1959 sowie H. Laufer, *Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1974.

obwohl dafür im Grundgesetz kaum eine Legitimationsbasis vorhanden war. Der Bundesrat vermochte durch eine extensive Auslegung des Artikels 84 Abs. 1 GG den Kreis der zustimmungspflichtigen Gesetze beträchtlich auszudehnen, und zwar dadurch, daß die verwaltungsmäßige Zuständigkeit der Länder zur Durchführung der Bundesgesetze zum Vorwand für die inhaltliche Zustimmung gemacht wurde. In der politischen Praxis hat das dazu geführt, daß weit mehr als die Hälfte der Bundesgesetze der Zustimmung der Länderkammer bedarf.

Im Vergleich zur Weimarer Republik ist die Ungleichgewichtigkeit der Länder beträchtlich zurückgegangen, wenngleich die Neugliederungsbemühungen nur im Falle der Schaffung Baden-Württembergs und der Beseitigung der zu künstlichen Zonenstaaten im Südwesten Erfolg gehabt haben. Gegenüber Ländern wie Nordrhein-Westfalen, Bayern-Württemberg und Niedersachsen, die groß genug sind, um einen überregionalen Interessenausgleich sicherzustellen, sind die kleineren, in der Regel strukturschwachen Länder sowohl auf Bundeshilfe wie auf den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern angewiesen. Ange-sichts der bestehenden parteipolitischen Konstellationen ist eine Reduzierung der Zahl der Länder freilich ebensowenig zu erwarten, wie dies — abgesehen von einigen kleineren Arrondierungen — in der Weimarer Republik der Fall war.

Der in der unterschiedlichen *Staatsqualität* der Bundesländer liegende Interessengegensatz wirkte negativ auf eine Regelung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs ein und höhlte indirekt die politische Autonomie der Länder in Bezug auf landespolitische Angelegenheiten in engeren Sinne aus. Die nach langjährigen Verhandlungen erzielte grundgesetzliche Regelung des Finanzausgleichs von 1969 erweiterte die Zuständigkeit des Bundes durch die Feststellung von *Ge-meinschaftsaufgaben*, zu deren Lösung es überregionaler Planung und Finanzierung bedarf und die vom Bund wahrgenommen werden, *Ge-meinschaftsaufgaben im Zusammenwirken von Bund und Ländern* sowie einer Kooperation im Bereich der Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung⁵⁸. Diese Regelung brachte in doppelter Hinsicht eine wichtige Veränderung der bundesstaatlichen Struktur. Einerseits setzten die Länder durch, daß Zuschüsse des Bundes anteilig und nicht mehr unter besonderer Berücksichtigung strukturschwacher Länder zu gewähren seien, wodurch die finanzstarken Länder unangemessen begünstigt wurden. Andererseits wurde damit die Form des *kooperativen Föderalismus*, d.h. einer engen Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesbehörden, institutionalisiert.

Die Ausdehnung der Zustimmungspflicht des Bundesrates und die

⁵⁸ Zum Finanzausgleich siehe den Überblick bei E. Deuerlein, *Föderalismus*, o.c., S. 269 ff. sowie Laufer, S. 87 ff.

Finanzreform von 1969 signalisieren einen schleichenden Strukturwandel des westdeutschen Föderalismus, der offensichtlich auf Kosten der im engeren Sinne föderativen, auf Bewahrung landschaftlicher Eigenständigkeit gerichteten Interessen geht, obwohl diese zum traditionellen Begründungszusammenhang föderalistischer Forderungen in der deutschen Verfassungsgeschichte gehören. Thomas Ellwein hat geradezu von einer *Rückzugsbereitschaft der Länder aus zentralen Bereichen der Landespolitik* gesprochen⁵⁹. Indem der Bundesrat zum zweiten Gesetzgebungsorgan der Bundespolitik aufsteigt, treten für die Länderbürokratien und Landesregierungen die den Bund betreffenden Gesetzgebungsmaterien in den Vordergrund. Zumal bei unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung von Bundes- und Landesregierungen hat dies in zunehmendem Umfang dazu geführt, daß der Bundesrat als konkurrierenden Organ der Bundesgesetzgebung dazu tendiert, auch die die Länder betreffenden Gesetzgebungsmaterien im unitarischen Sinne einander anzugeleichen und damit die eigenständige politische Struktur der Länder auszuhöhlen.

Der Kompromiß in der Erweiterung der Bundeszuständigkeit in Angelegenheiten, die formell ausschließlich zur Kompetenz der Länder gehören, ist von diesen kompensiert worden durch die weitgehende Einschaltung in die Planung und Finanzierung des Bundes. Dies geschieht nicht im Bundesrat selbst, der sich zunehmend zum Notifizierungsorgan von bürokratisch erreichten Abprachen zwischen Bund und Ländern entwickelt. Das in Weimar nur gelegentlich benützte Mittel, politische Integration durch Konferenzen der Länderchefs, durch ständige Kommissionen wie die Konferenz der Kultusminister und eine wachsende Zahl horizontaler Planungsgremien vorzunehmen, läßt in der Bundesrepublik eine immer breitere Zwischenzone bürokratischer Entscheidungsfindung entstehen, die praktisch der parlamentarischen Kontrolle entzogen ist. Charakteristisch für diese Tendenz ist die Neigung, politische Materien durch Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zu regeln und den Weg der Gesetzgebung zu umgehen. Der damit verbundene Kooperationszwang bewirkt auch, daß einzelne Initiativen der Länder auf dem gemeinsamen bürokratischen Nenner gebracht und damit abgeblockt werden, was zu einer stillschweigenden Verflachung föderativer Eigenständigkeit führen muß⁶⁰.

In der Tat lassen diese Entwicklungstendenzen die Frage aufkommen, ob der äußeren Stärkung der Bundesländer im politischen System der Bundesrepublik eine Vertiefung des föderativen Prinzips entspricht. Die durchgängige Erscheinung, daß die Erweiterung der Bundeskompetenzen

⁵⁹ T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1973³, S. 66.

⁶⁰ G. Lehmbruch, *Parteienwettbewerb*, o.c., S. 76 ff.

von einer Ausdehnung der Mitwirkungsrechte der Länder begleitet ist, führt unvermeidlich zu einer Austrocknung der Länderinteressen im engeren Sinne und einer durch die parteipolitische Struktur begünstigten Blockbildung zwischen einzelnen Ländern, die föderativen Interessen zuwiderläuft. Darüberhinaus führt die im Zeichen des *kooperativen Föderalismus* sich vollziehende wachsende Kompetenzenvermischung zwischen Bund und Ländern dazu, daß der daraus fließende föderative *Aushandlungzwang* parlamentarische Initiativen auf Bundesebene blockiert und in eine Legitimationskrise der parlamentarischen System einmündet.

Gerhard Lehmbruch hat daher geurteilt, daß der rekonstruierte Föderalismus der Bundesrepublik weitgehend an die tragenden Prinzipien des Bismarckschen Bundesstaates anknüpfe, mit der dafür charakteristischen *Verflechtung der Verwaltungs- und Regierungsorganisation von Zentralstaat und Gliedstaaten*⁶¹. Im Deutschen Kaiserreich bewirkte dieses System eine weitgehende Neutralisierung der politischen Willensbildung des Reichstags, abgesehen von der Obstruktion, die das Preußische Abgeordnetenhaus zum Schaden des Gesamtsystems ausühte. An ähnlichen Ercheinungen in der Weimarer Republik hat es nicht gefehlt. Auch ist die Situation insoweit grundverschieden, als das parlamentarische System von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die Bedenken gegen die fortschreitende Durchmischung von Länder- und Bundeskompetenzen beziehen sich vielmehr auf die hierdurch sich zwangsläufig ergebende Einschränkung der parlamentarischen Kontrolle und parlamentarischen Initiative. Das wachsende Ausmaß föderativer *Politikverflechtung* im Vorfeld der parlamentarischen Willensbildung ist mit einer Einbuße an politischer Innovationsfähigkeit verknüpft, der eine hohe politische Stabilität gegenübersteht.

Zugleich ist die relative Inflexibilität des deutschen Parteiensystems, das sich gerade in den letzten Jahren in der Tendenz zu starren Koalitionen in Bund und Ländern spiegelt, für die Funktion des bundesstaatlichen Systems insofern nachteilig, als die Möglichkeit wechselnder Koalitionen auf der Länderebene dadurch eingeschränkt ist, so daß im Extremfall eine abweichende Bundesratsmehrheit die parlamentarische Souveränität des Bundestags blockieren kann und die Zentralregierung dazu zwingt, mit der Opposition eine Bereichskoalition einzugehen, um nicht am Bundesrat zu scheitern, da ihr die dessen Einspruch überwindende Zweidrittelmehrheit in der Regel fehlt. In der Republik Österreich ist trotz einer in vieler Beziehung ähnlichen Konstellation, die die Bundespolitik zur Einhaltung eines informellen Länderproportzes zwingt, diese Konstellation vermieden worden, da dem Bundesrat nur

⁶¹ Ebenda, S. 83.

ein suspensives Veto zugestanden wurde und seine Zuständigkeiten wesentlich stärker beschränkt sind⁶².

Die Vorschläge zu einer Reform der bundesstaatlichen Verfassung der Bundesrepublik stellen daher überwiegend darauf ab, neben einer Zusammenfassung der strukturschwachen Länder die Kompetenzabgrenzung zum Bund zu verstärken und die Länder in die Lage zu versetzen, die *Leistungs- und Infrastrukturaufgaben des modernen Staates im wesentlichen aus eigenen Mitteln zu erfüllen*⁶³. Zumindest sollten die finanziellen Beteiligungen des Bundes an Landesaufgaben, die überwiegend Funktionen des vertikalen Finanzausgleichs ausfüllen, den Ländern übertragen werden. Angesicht der zunehmenden Europäisierung der Gesetzgebung des Bundes und einer Verlagerung der Bundeskompetenzen auf transnationale Institutionen würde eine solche Entwicklung funktionsgerechter sein als das gegenwärtige System des in seiner Handlungsfähigkeit durch ein Übermaß kooperativen Aushandlungszwangs stark eingeschränkten Bundesstaats. Damit würde sich freihech das Problem der Aushöhlung des Länderparlamentarismus, der zunehmend zum Notar von einer zwischen Bund- und Länderbürokratie paktierten Gesetzgebung zu werden droht, auf einer höheren Stufe wiederholen.

8. Fazit

In seiner grundlegenden Studie über *Die deutsche Idee der Freiheit* gelangt Leonhard Krieger zu der Feststellung, daß die deutsche politische Tradition, indem sie westliche Vorstellungen übernahm, diese in den genuinen Kontext der eigenen historischen Tradition stellte, in der die Idee der Freiheit nicht die polare Antithese, sondern die historische Begleiterscheinung der fürstlichen Autorität darstelle und daß erst die Auswirkungen der nationalsozialistischen Politik zur Auflösung der *primal association between freedom and the traditional state geführt habe*⁶⁴. Dies gilt analog für das Konzept des „Föderalismus“. Obwohl die spätmittelalterliche und frühneuzeitliche Struktur des Heiligen Römischen Reiches eine einzigartige Variation föderativer Bildungen

⁶² Vgl. Ch. Altenstetter, *Der Föderalismus in Österreich*, Heidelberg 1969, insbes. S. 104 ff.

⁶³ F. W. Scharpf, *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik*, Kronberg 1977, S. 88. Vgl. O. Nyman, *Der westdeutsche Föderalismus*, Stockholm 1960, S. 193 f.

⁶⁴ L. Krieger, *The German Idea of Freedom. History of a Political Tradition*, Chicago 1972², S. 4 und 470.

aufwies, vollzog sich in der gleichen Periode die Verengung des „bündischen“ Prinzips auf die äußere Assoziation abgeschlossener Staaten.

Die Schwäche der kaiserlichen Zentralgewalt, die bewirkte, daß trotz eines früh artikulierten nationalen Bewußtseins die Nationalstaatsbildung nach dem gescheiterten Anlauf der Revolution von 1848/49 unter Ausschluß der deutschen Teile des Habsburgerreiches erst 1871 erfolgte, hat dazu beigetragen, daß regionale und landschaftliche Eigenart erhalten und die konfessionelle Vielfalt bestehen blieb. Die staatliche Vielfalt, nicht die Kontinuität der deutschen Staaten, die kaum mit landschaftlichen Einheiten übereinstimmten und häufig diskontinuierliche und späte Schöpfungen waren, ist Kennzeichen der mitteleuropäischen Entwicklung geblieben. Der Scheinföderalismus des Bismarck-Reichs⁶⁵ mußte darauf ebenso Rücksicht nehmen wie die Deutsche Republik von Weimar. Der politisch zerklüftete Einheitsstaat, den das Dritte Reich erzwang, drängte die föderativ-partikularen Bestrebungen nur auf die Ebene der Rivalitäten der regionalen Parteiapparate ab.

Erst in der Bundesrepublik ist das föderative Prinzip zu einem grundlegenden Faktor der Verfassungswirklichkeit geworden. Die 1945/46 geschaffenen Bundesländer haben in zurückliegenden drei Jahrzehnten eigenes politisches Gewicht gewonnen. Sie sind freilich, wie ihre Vorfäüfer im Deutschen Kaiserreich mit der Ausnahme Preußens, überwiegend „Verwaltungsstaaten“ geblieben⁶⁶, und sie bilden kein parlamentarisches, sondern ein vor allem administratives Gegengewicht gegenüber der Politik des Bundes. Dies entspricht der deutschen Tradition des „Föderalismus“, die zwischen den Polen der Dezentralisierung und dem Prinzip „paktierter Gesetzgebung“ oszillierte, hingegen eine funktionale Trennung der Aufgabenbereiche von Zentralstaat und Gliedstaat nicht wirklich anstrebte. Indem „Föderalismus“ nicht als Element dynamischer Kooperation zur Wahrnehmung gemeinsamer Zwecke, sondern als Interessenausgleich zwischen Staaten aufgefaßt wurde, konnte die Verstärkung bundesstaatlicher Elemente mit steigender politischer Zentralisierung im Innern einhergehen⁶⁷.

Im Gegensatz zu der angelsächsischen Tradition hat sich das föderative Prinzip in Deutschland und Österreich als Kooperation der bürokratischen Eliten dargestellt. Das Prinzip des „kooperativen Föderalismus“, d.h. der gemeinsamen Kompetenzwahrnehmung von Zentralstaat und Gliedstaat, hat in Deutschland eine bis zum Deutschen Bund

⁶⁵ H. Preuß, *Der deutsche Nationalstaat*, Frankfurt 1924, S. 45; vgl. R. Ullner, *Die Idee des Föderalismus im Jahrzehnt der deutschen Einigungskriege*, Lübeck—Hamburg 1965, S. 140 ff.

⁶⁶ T. Ellwein, *Bundesrepublik*, o.c., S. 63.

⁶⁷ Vgl. G. Lehmbrock, *Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung*, Zeitschrift für Parlamentsfragen 8 (1977), S. 461—474.

von 1815 zurückreichende Vorgeschichte. Die föderative Organisation wurde in der Regel gegen emanzipatorische Bewegungen in den Einzelstaaten mobilisiert, und der Anwendung des „kooperativen Föderalismus“ von oben entsprach keine föderative Gestaltungsmöglichkeit von unten. Die bürokratische Überformung des föderativen Prinzips konnte ihm dergestalt unifizierende Wirkungen beilegen, ohne die einzelstaatliche Teilsouveränität zu berühren. Auch unter den Bedingungen der Bundesrepublik ist dieser Grundzug föderalistischer Einstellung wirksam geblieben. Er äußert sich in zunehmender Teilnahme der Länderbürokratien an der Bundeskompetenz.

Die Tatsache, daß das föderative Prinzip auf Grund der engen Bindung an die einzelstaatlich-dynastische Überlieferung als Gegenkraft zur nationalen, liberalen und sozialen Emanzipation einwirkte und ideologisch von Repräsentanten der Rechten oder von Verfechtern korporativistischer Auffassungen in Anspruch genommen wurde, bewirkte dessen Ablehnung durch den Hauptstrom der liberalen Bewegung wie durch den Sozialismus in Deutschland, der vom Proudhonismus unbeeinflußt blieb. Das gilt analog für Österreich. Auch die sozialdemokratische Nationalitätentheorie verharrte beim Prinzip administrativer Dezentralisierung und kultuereller Autonomie und schwenkte erst im Spätherbst 1918 auf die Linie eines Föderalismus der Völker ein.⁶⁸

Diese historischen Beobachtungen bedeuten kein Plädoyer für die Abwendung vom bundesstaatlichen Prinzip, sondern für dessen wirkliche Ausfüllung. Indem der klassische Nationalstaatsgedanke angesichts forschreitender transnationaler Integration an Bedeutung verliert, föderative Organisationsformen sowohl im gesellschaftlichen wie staatlichen Bereich die nationalen Grenzen einebnen und der nationale Machtstaatsgedanke überholt ist, treten allenthalben neben den nationalen die regionalen Einheiten wieder zur Anschauung und werden sie mehr und mehr zum Ansatzpunkt eines neuen geschichtlichen Selbstverständnisses. Aus einer solchen Sicht gewinnt die bittere Kritik von Cervinus an der preußischen Machtstaatsbildung von 1866 and Plausibilität. *Der Brundris des deutschen Staatsbaues war von jeher föderalistisch und nicht einheitlich*“ und der Einheitsstaat sei ein Zeichen des *Alterns und Ablebens*. Wie viele *Vorzüge und Schäden der föderalistischen Staatsordnung* inne wohnen, hat *Deutschland durch ein Jahrtausend erfahren müssen, indem es sich in seiner bündischen Verfassung mit all dem Ungeschick, mit nicht mehr Ungeschick im Grunde bewegte, als die meisten anderen Staaten in der monarchischen Verfassung*.

⁶⁸ H. Mommsen, *Otto Bauer, Karl Renner und die sozialdemokratische Nationalitätentheorie in Österreich*, in: ders., *Arbeiterbewegung und nationale Frage*, S. 200 ff.

Es spricht vieles dafür, daß die Zukunft des föderativen Prinzips unterhalb der Ebene bürokratischer Großorganisationen liegt, im lokalen und regionalen Bereich, ebenso dem der politischen und gesellschaftlichen Verbände, und daß es damit zugleich historische und nationale Grenzen übergreift, und es scheint, daß diese Tendenz beide deutschen Staaten umfasst, wie sie auch im übrigen Europa im Voranschreiten begriffen ist⁶⁹.

⁶⁹ Vgl. R. Bahro, *Die Alternativen zur Krise des real existierenden Sozialismus*, Frankfurt 1977, S. 542: „Die Antwort liegt in der Aufdeckung des föderativen Prinzips, das dem Ideal der freien Assoziation eingeschrieben ist.“ G. G. Gervinus, *Denkschrift zum Frieden*, o.c., S. 12 f.